

Carlos Tió Saralegui.

Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes. Otras verdades incómodas.



**Análisis de la actual estrategia
europea en materia de
biocarburantes.
Otras verdades incómodas.**

**Carlos Tió Saralegui.
Catedrático de Economía Agraria.
Universidad Politécnica de Madrid.**

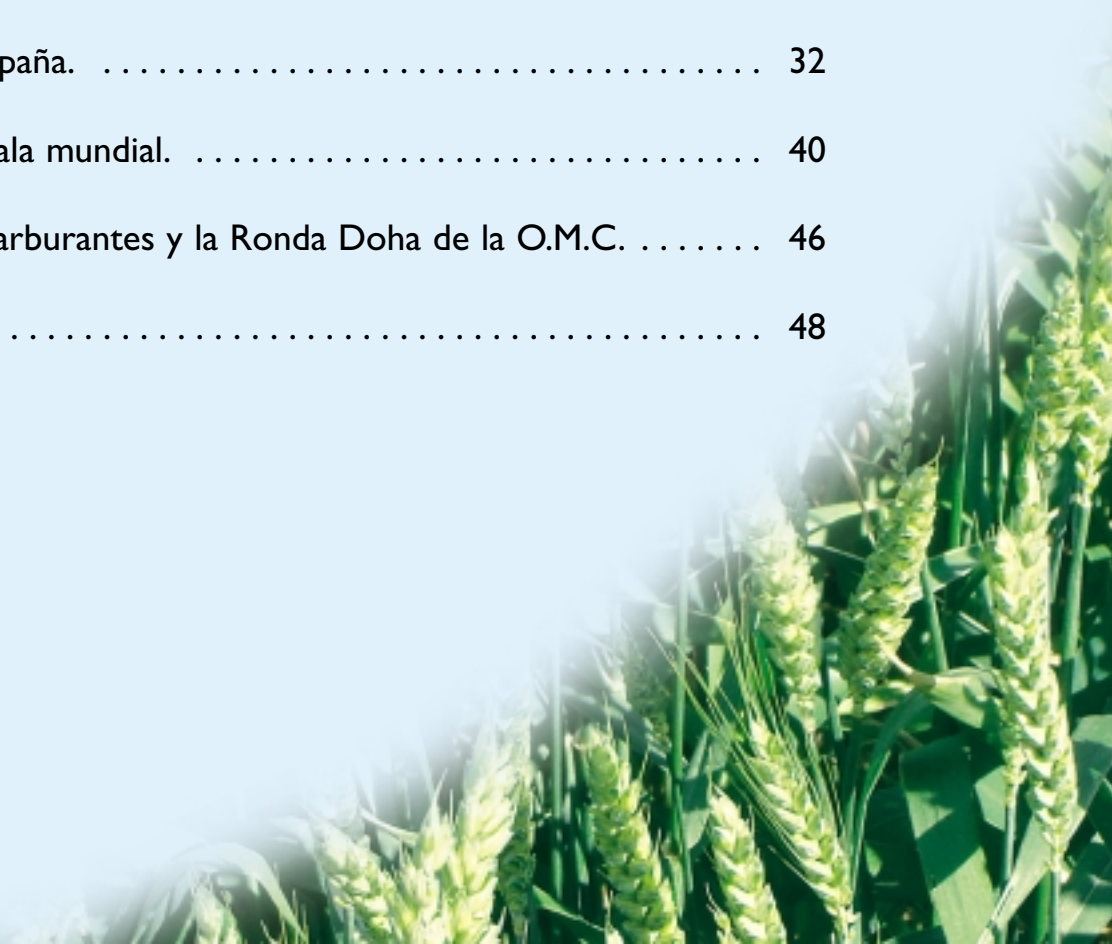


Este estudio independiente ha sido promovido y financiado por la Asociación Española de Productores de Vacuno de Carne (ASOPROVAC), con el objeto de analizar la estrategia de obtención biocarburantes de primera generación –bioetanol y biodiesel– a partir de materias primas de uso alimentario que han adoptado los países desarrollados, entre ellos la Unión Europea, y su impacto en los precios, mercados y sobre el medio ambiente.



ÍNDICE

Introducción.	4
El origen de un debate: la situación actual del mercado de cereales y sus causas.	6
Previsiones de evolución futura de los mercados.	
Trigo.	10
Cereales secundarios.	12
La situación del mercado vista desde U.S.A.	14
La nueva estrategia en materia de biocarburantes.	16
El trasfondo político.	18
La estrategia “biocarburantes” en el contexto de la reforma de la P.A.C.	22
La situación en España.	32
El problema a escala mundial.	40
La estrategia biocarburantes y la Ronda Doha de la O.M.C.	46
Conclusiones.	48



Introducción.

En los últimos meses los precios de algunos productos agrícolas estratégicos han experimentado un aumento espectacular, llenando de preocupación a los sectores económicos que utilizan estos productos como materias primas, así como a los propios consumidores que, en definitiva, serán los que terminen pagando más caro por bienes tan insustituibles como los de la alimentación. Especialmente delicada puede llegar a ser también la situación de abastecimiento alimentario en los países importadores de cereales y aceites vegetales, muchos de los cuales figuran entre los más pobres del mundo, si este elevado nivel de precios se mantuviera¹.

Como consecuencia se ha provocado un intenso debate sobre varias cuestiones de gran relevancia económica, social y medioambiental. El primero de estos debates gira en torno al carácter coyuntural o estructural de la actual situación del mercado, que dependerá de cuáles sean las causas de estos aumentos de precios. Centrándonos en el caso de los cereales², productos que constituyen el centro de gravedad de la polémica, el mercado internacional ha estado muy ajustado en las últimas campañas, produciéndose un retroceso del nivel de stocks. De cualquier modo, los desequilibrios que han podido producirse en 2006 y en el año actual han sido ligeros y, en ningún caso, podrían justificar por sí mismos el notable alza en los precios del mercado.

Esta situación de tensión en los mercados se registra tras las decisiones adoptadas por USA y la UE de fomentar a medio y largo plazo la incorporación de

biocarburantes de “primera generación”³ en mezcla con los carburantes fósiles, en el marco de estrategias energéticas de largo alcance y con horizontes temporales de más de una década. Estas decisiones persiguen objetivos de diversificación en el abastecimiento energético, estímulo a energías renovables que pudieran contribuir a disminuir la emisión de gases de efecto invernadero (G.E.I.s), mayor independencia respecto a los países actualmente suministradores e, incluso, reforzar la potencialidad futura de la economía rural.

La opción política a favor de este tipo de biocarburantes ha sido adoptada de un modo muy decidido, con gran difusión mediática y con cierta precipitación al no venir acompañada de estudios rigurosos que pudieran valorar adecuadamente las consecuencias muy diversas que podrían derivarse sobre los mercados de productos de alimentación, sobre el medio ambiente y también sobre el propio sector productor de biocarburantes que, con los actuales precios de las materias primas, apenas puede desarrollarse en condiciones competitivas, a pesar de los apoyos y subvenciones establecidas. Porque también hay que tener en cuenta que el actual incremento en el precio del petróleo aumenta igualmente el coste de producción de los biocarburantes que utilizan mucha energía fósil en su proceso de producción.

La escalada de los precios de las materias primas agrícolas ha sido tan notable que las principales agencias de prospectiva y los sectores agroalimentarios afectados han atribuido un papel central en la evolución del mercado a la estrategia biocarburantes.

¹ Según F.A.O, la factura por importación de cereales de los países de bajos ingresos y déficit alimentario (países PBIDA) se incrementará por segundo año consecutivo, hasta un récord absoluto de 28.000 millones de dólares en 2007/08. Considerando todos los países en desarrollo la factura se elevará hasta 52.000 millones de dólares.

² En todo este documento, la referencia a los cereales exceptúa el arroz.

³ En este documento se denominan de primera generación aquellos biocarburantes obtenidos a partir de productos tradicionalmente destinados a alimentación (cereales y aceites vegetales). De segunda generación serían aquellos obtenidos a partir de otros materiales no destinados primariamente a usos alimentarios.

Sin embargo la reacción de las autoridades agrarias europeas y de los sectores beneficiados por el alza de los precios han minimizado este hecho, alegando desajustes productivos coyunturales, aumentos de la demanda para alimentación en países emergentes y, de modo destacado, la escasa actividad del sector productor de biocarburantes en Europa. Todos ellos podrían ser elementos coadyuvantes, aunque parece evidente que algo muy importante ha tenido que suceder para que los precios de los cereales se hayan doblado en muy pocos meses y las tendencias de futuro confirmen un cambio estructural sostenido.

Por otra parte la aparición de una nueva demanda para utilización energética sobre productos consumidos habitualmente para la alimentación humana y animal, así como la nueva dedicación de la superficie agraria para un cuarto sector (alimentación, usos industriales tradicionales, conservación y ahora carburantes) supone efectivamente una “nueva frontera”⁴ que, aunque no sea estrictamente novedosa⁵, constituye un cambio estructural de innegables proporciones, al menos, al ser incorporada como línea de acción estratégica por las grandes potencias.

La relevancia de lo que está actualmente sucediendo en materia de biocarburantes ha quedado de manifiesto en la Mesa Redonda sobre Desarrollo Sostenible, organizada por la O.C.D.E. en París, en septiembre de 2007. En dicha ocasión se ha puesto de manifiesto que la prevista expansión en el consumo de biocarburantes provocará un significativo impacto en el conjunto de la economía global. Cualquier desviación de tierras destinadas a la producción de alimentos o piensos hacia la producción energética influirá, desde el principio, en los precios de los alimentos, ya que ambas utilidades son competidoras por las mismas materias primas. El desarrollo de la industria de biocarburantes también representará un nuevo elemento de presión sobre el medioambiente y la biodiversidad. En su conjunto los impactos medioambientales del etanol y el biodiésel pueden fácilmente exceder los provocados por el petróleo y el diésel mineral. Y todo ello con un coste presupuestario en subvenciones públicas extremadamente elevado⁶. Como conclusión se sugiere una revisión del enfoque adoptado políticamente en materia de biocarburantes de “primera generación”⁷.

⁴ En el sentido que se da a ese término en “La nueva frontera de la agricultura”. Juan Pardo San Pedro. Vida Rural. Página 18 a 24. 1 de octubre de 2007.

⁵ Hay que remontarse a la primera crisis del petróleo de 1973 para retomar el hilo de este tema que, con mayor o menor atención pública, ha mantenido su actualidad. La utilización energética de la biomasa, como fuente energética renovable alternativa y/o complementaria a los carburantes fósiles y a otras fuentes de energía es una opción de futuro que viene considerándose desde hace muchos años. Véase, por ejemplo, las “Actas del 1er Forum Europeo sobre Biocarburantes”, celebrado en Tours (Francia), en Mayo de 1994. Comisión Europea y ADEME.

⁶ Por tonelada de CO₂ ahorrada, las subvenciones al etanol y biodiésel por litro de carburante fósil desplazado, se elevan a 500\$ utilizando etanol de maíz en USA, y entre 590\$ y 4.520\$/tm., en la Unión Europea, dependiendo de la materia prima y del conjunto del proceso. Páginas 6 y 7, del documento de la O.C.D.E. mencionado en la siguiente nota a pie de página.

⁷ “Biofuels: is the cure worse than disease?”. (Biocarburantes. ¿es el remedio peor que la enfermedad. Secretariado General de O.C.D.E.. SG/SD/RT(2007)3. París 11-12 de septiembre de 2007. Véanse especialmente las conclusiones en páginas 4 a 8.

El origen de un debate: la situación actual del mercado de cereales y sus causas.

Resulta llamativa la distinta valoración que se hace de la situación actual en la Unión Europea y países miembros, respecto a la efectuada por organismos internacionales y la propia administración americana. Ello puede ser síntoma de la capacidad muy superior de reacción y adaptación de la agricultura americana frente a la europea, ante la nueva realidad de los mercados. Efectivamente, como se verá con cierto detalle posteriormente, la producción americana de maíz ha batido esta campaña todos los récords, aumentando un 25-26%, tanto en USA como en Brasil, mientras las primeras medidas europeas sólo van a aplicarse a partir de la próxima campaña de siembras 2007/08, con la liberalización de las superficies retiradas de la producción y de los barbechos.

Si la evolución del mercado estuviera motivada por simples desajustes coyunturales entre oferta y demanda, la propia dinámica económica tendería a equilibrar el mercado. Por tanto, es importante profundizar en lo que está sucediendo para poder pronunciarse sobre las causas y eventuales medidas a adoptar. En la actual campaña 2007/08 puede producirse un desajuste oferta/demanda mínimo: 14 millones de toneladas de déficit, es decir, un 0,8% respecto a la demanda esperada, a 27 de septiembre de 2007, según el Consejo Internacional de Cereales (C.I.C.). Dicho desajuste no parece que pueda haber provocado por sí solo un movimiento de precios tan notable y estable.

Sin embargo para la comisaria europea de Agricultura y Desarrollo Rural, Marianne Fischer, “las verdaderas razones del incremento de las cotizaciones

son el volumen más bien bajo de las cosechas en muchas regiones, el mal tiempo en Europa y la demanda creciente en el este de Asia”⁸. Ninguno de los datos disponibles parecen avalar tal opinión. En 2007 la producción mundial ha aumentado un 5,7% y el consumo un 2,8%, respecto a 2006.

Según las estimaciones de septiembre de 2007 del Consejo Internacional de Cereales, la producción de 2007/08 se eleva a 1.655 millones de toneladas, frente a un consumo esperado de 1.669. Un desequilibrio de 14 millones de toneladas, debido en gran medida al desvío de 109 millones de toneladas a la producción de biocarburantes, es decir, un 6,5% del consumo mundial. La mayor parte corresponde a maíz USA. Sin esa nueva utilización el mercado mundial disfrutaría de un superávit de 95 millones de toneladas que permitirían recuperar parcialmente el nivel de “stocks”.

Tampoco parece nada excepcional este desequilibrio oferta-demanda. Según datos de O.C.D.E.-F.A.O.⁹, el consumo medio de cereales en el periodo entre 2001/2002 y 2005/06, fue de 1.557 millones de toneladas, superando a la producción media que se elevó a 1.544 millones de tm.

Sin embargo la trayectoria seguida por los precios medios internacionales ha sido espectacular. Utilizando la misma fuente, O.C.D.E.-F.A.O., el precio mundial medio del trigo, en el mismo periodo 2001/02-2005/06, fue de 152 \$ USA/tm. Los precios del Chicago Board a principios de octubre de 2007, para entregas hasta marzo, se elevaban por encima de

⁸ Recogido de Agro Europa. N° 989. 3 de Septiembre de 2007. Esta es también la opinión de Carlos Sebastián, expresada en “Bioetanol y precios de cereales”. Cinco Días. 10 de septiembre de 2007, así como la que repetidamente manifiesta la Asociación de Productores de Energías Renovables, por ejemplo en “Biocarburantes y Desarrollo Sostenible. Mitos y realidades”. Septiembre de 2007.

⁹ OECD-FA.O, Agricultural Outlook 2007-2016. Página 137.

Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes

330 \$/tm. Ya la escasa cosecha de 2006/07¹⁰, había provocado un alza de precios del 34% ese año respecto a la mencionada media, lo cual puede considerarse como una reacción normal del mercado. Pero las expectativas de la nueva cosecha 2007/08, con una moderada recuperación de la producción, no auguraban que el alza de precios pudiera mostrarse tan intensa y persistente.

Utilizando las estimaciones de septiembre de 2007 del U.S.D.A., es cierto que la producción ha disminuido en la U.E., en Ucrania y en Canadá, tomando como referencia el promedio 2004-06. La U.E. puede registrar un déficit¹² de 13,5 millones de tm., frente a un superávit de 17,8 millones de tm., en 2004-06. En los países de la antigua Unión Soviética la producción descenderá en 7 millones, respecto a la mencionada media. En Canadá también descenderá la producción unos 3 millones de tm. Pero sin embargo se espera que crezca en Argentina, en Australia¹¹, en China y de modo espectacular en U.S.A..

Por el contrario la producción de cereales crece un 16,3% en U.S.A., compensando el alza en el consumo, de 13,2%. El aumento de la producción de maíz será de un 26%. Estados Unidos tendrá un excedente exportable de 100 millones de toneladas de cereales, frente a 78,5 millones de promedio entre 2004-06. En los dos grandes países exportadores de cereales en el Hemisferio Sur y, cuando se iniciaba la primavera, el U.S.D.A. estimaba incrementos de cosecha respecto al promedio 2004-06: + 6 millones en Argentina y + 2,7 millones de toneladas en Australia.

En China este año se logrará corregir el ligero déficit de 2 millones de tm., en el periodo 2004-06, con un

superávit exportable de 1,3 millones de tm. En el horizonte 2016 la O.C.D.E.-F.A.O, estima que tal vez registre un ligero déficit de 4,4 millones de tm. Y en la India, frente a un déficit actual de menos de 3 millones de tm., en 2016 se estima que puede llegar a doblarlo, hasta los 6 millones de tm.

En España la evolución del mercado a lo largo de esta campaña ha sido sorprendente. Los elevados precios se explican por la notable dependencia de los mercados internacionales. Con unas importaciones que el M.A.P.A. estima en más de 15 millones de toneladas en 2006/07, es inevitable que los precios interiores vengan condicionados por los precios de entrada de las importaciones. Pero también hay que considerar la imposibilidad de importar variedades de maíz genéticamente modificado que aun no han sido aprobadas por la Unión Europea. Este hecho limita las posibilidades de importar maíz y, de hecho, eleva los precios europeos respecto a los vigentes en los mercados americano y mundial.

Con una cosecha en España que ya se estima en más de 23 millones de toneladas, muy superior a los 19,3 millones de tm. de media quinquenal entre 2002/2006, los precios no han parado de subir hasta el mes de octubre de 2007, batiendo todos los récord históricos. En la Lonja de Toledo, los precios de los cereales han crecido durante todo el verano hasta situarse, a principios de octubre, en 258 Euros/tm. el trigo pienso, 222 Euros/tm. la cebada y 252 Euros/tm. el maíz. En contraste, los precios del Chicago Board para entregas de maíz en diciembre eran de 91 Euros/tm., con continuos descensos al confirmarse el fuerte aumento de la producción. También ha influido decisivamente que la industria de bioetanol en U.S.A. ha frenado su producción

¹⁰ La cosecha 2006/07 recoge las producciones registradas hasta el final de la campaña en el Hemisferio Sur, en la primavera de 2007.

¹¹ Las previsiones de cosecha en Australia están disminuyendo respecto a las primeras estimaciones pero, en cualquier caso, son muy superiores a las de 2006/07 y al promedio 2004/06.

¹² Los datos que se recogen para esta campaña son las estimaciones de septiembre de 2007 del U.S.D.A. y el promedio 2004/06 corresponden a la O.C.D.E.-F.A.O, en su "Agricultural Outlook: 2007/16".

El origen de un debate: la situación actual del mercado de cereales y sus causas

ante los elevados precios alcanzados por el maíz, así como por las dificultades logísticas de la propia industria y distribución de biocarburantes derivadas del fuerte incremento de producción.

En la evolución experimentada por los precios de los cereales esta campaña existen, sin duda, intereses especulativos. Pero la especulación no nace de la nada. Nuevos inversores se han visto atraídos por el “efecto llamada” de la nueva estrategia bioenergética de U.S.A., la U.E. y otros muchos países. Hay que tener en cuenta que se trata de una estrategia de medio/largo plazo que inevitablemente tensionará al alza los precios en el mercado mundial. Esas expectativas están en la base de las actuales tendencias en el mercado, independientemente de que los elevados precios de esta campaña provoquen un retraimiento en la industria de biocarburantes.

El argumento utilizado en contra de esta hipótesis, resalta el escaso porcentaje de cereales utilizado en 2006 y 2007 para la producción de biocarburantes, lo cual puede ser cierto en el caso de España y de la U.E., aunque un 6,5% de utilización internacional es una cantidad nada despreciable. No obstante, este argumento no invalida el hecho de que es el ritmo de crecimiento¹³ en la producción de biocarburantes y la programación de objetivos futuros y obligatorios lo que realmente ha contribuido a la formación de expectativas, que es el factor clave que está impulsando los mercados. Además, en el caso español, el elevado grado de dependencia del mercado exterior provoca que los precios interiores se vean condicionados

por los exteriores, independientemente del volumen de nuestra cosecha.

El debate tan sólo se ha iniciado y cabe esperar que no resultará sencillo, dados los numerosos y relevantes intereses en juego. En particular están implicados los Gobiernos de los principales países desarrollados, que han adoptado decisiones estratégicas que no van a modificar fácilmente. En el caso europeo, aunque ya se aprecian signos inequívocos de duda¹⁴, existe una fuerte resistencia a admitir que se ha procedido con precipitación.

En definitiva, hay que concluir que la actual situación en el mercado de los cereales se debe principalmente a las expectativas desencadenadas, pudiéndolo calificar como un cambio estructural, y posiblemente permanente, provocado por la nueva estrategia de los países desarrollados en materia de biocarburantes. Se ha generado una demanda adicional y creciente durante toda la próxima década, lo cual constituye, sin duda, un nuevo escenario en un sector tan estratégico de la economía mundial.

Esta idea se deduce, tanto del informe anual de perspectivas de O.C.D.E.-F.A.O.¹⁵, como de los más recientes análisis publicados por el Economic Research Service del U.S.D.A. (Servicio de Investigación Económica del Departamento de Agricultura de Estados Unidos)¹⁶ y por el Food and Agricultural Policy Research Service (F.R.A.P.I.)¹⁷, que se consideran a continuación.

¹³ En 2016 U.S.A. utilizará el 32% de su producción de maíz para producir bioetanol. La U.E. cuadruplicará la cantidad de trigo destinado a producir bioetanol hasta 2009. Canadá elevará el 250% hasta 2009, las cantidades de maíz y trigo destinadas a este fin. O.C.D.E.-F.A.O., Op. Cit. Pág. 54.

¹⁴ En los borradores preparatorios del primer documento sobre la revisión de la PAC de 2008, que ya circulan por Bruselas, se menciona que los objetivos propuestos a la producción de biocarburantes tendrán un “impacto significativo sobre la agricultura europea”, se propone efectuar un análisis en profundidad de los actuales desequilibrios del mercado y se habla ya de la “revolución de los biocarburantes”. Nada parecido a los análisis precedentes de la Comisión Europea, en los cuales se aseguraba que la estrategia biocarburantes era perfectamente asimilable sin mayores problemas.

¹⁵ O.C.D.E.-F.A.O., Op.cit. Página 54.

¹⁶ “US ethanol Expansion Driving Changes Throughout the agricultural sector”. Paul C. Westcott. Amber Waves. Revista del ERS-U.S.D.A.. Septiembre de 2007. También del mismo autor: “Etanol Expansion in the United States: how will the agricultural sector adjust?”. ERS-U.S.D.A. Mayo de 2007. FDS-07D-01.

¹⁷ Dependiente de Iowa State University y de University of Missouri-Columbia. Entre sus numerosos estudios recientes destaca el “ FAPRI 2007 Agricultural Outlook.” Y “Emerging biofuels: Outlook of effects on US grain, oilseeds, and livestock markets”. Simla Tokgoz et al. Mayo 2007.



Previsiones de evolución futura de los mercados.

La anómala situación por la que están atravesando los mercados internacionales viene siendo analizada en sucesivos estudios de prospectiva, algunos habituales y otros específicos y extraordinarios. Varios de ellos han sido resumidos y comparados por la Comisión Europea en un reciente documento¹⁸. La cebada no es considerada de modo individual en ninguno de ellos, al tener un mercado mundial muy restringido, analizándose de un modo agregado con todos los cereales secundarios así como los emergentes (véase el caso de Brasil y Argentina).

Trigo.-

Las perspectivas para la próxima década son de un aumento muy moderado de la producción y del consumo de trigo, que contrastan con previsiones de precios significativamente más elevados que en la década pasada. Se espera que el consumo “per cápita” de trigo disminuya un 3% hasta 2016, debido a lo cual, el aumento de consumo alimentario se deberá exclusivamente al incremento de población mundial, así como al de otros usos.

El comercio internacional de trigo se mostrará mucho más dinámico, dadas las crecientes necesidades de importación de trigo en Asia, toda África y países del Pacífico. Los países exportadores de trigo que se beneficiarán de esta situación serán Australia, Argentina, Rusia, Ucrania, U.S.A. y la U.E., aunque el

U.S.D.A prevé que las exportaciones de trigo de la U.E. descenderán hasta situarse en sólo 7 millones de tm. La propia U.E. es mucho más optimista, estimando unas exportaciones propias de 17 millones de tm. de trigo¹⁹.

La superficie dedicada al trigo se mantendrá prácticamente constante, tanto para el F.R.A.P.I. como para O.C.D.E.-F.A.O., por lo que los ligeros incrementos de la demanda se satisfarán con los aumentos de rendimientos.

Para el F.R.A.P.I. los precios del trigo se situarán por encima de 200\$/tm., durante toda la década, mientras que para la O.C.D.E.-F.A.O., a partir de 2009/10 descenderán ligeramente hasta situarse en el entorno de 180\$ en 2016/17.

Pero incluso dichos niveles de precios representan un auténtico salto estructural en el mercado mundial del trigo, respecto a la década precedente. El precio medio mundial del trigo en el periodo 1997/98-2001/02 fue de 124,3 \$/tm.²⁰. Posteriormente los precios han ido elevándose gradualmente hasta un promedio de 152\$, en 20001/02-2005/06 y, en la pasada campaña 2006/07 aumentaron hasta 204 \$/tm.²¹. Como ya se ha visto, las previsiones del F.R.A.P.I. y de la O.C.D.E.-F.A.O. de mantenimiento de dicho nivel elevado han sido completamente desbordadas en la actual campaña con precios superiores a 300\$.

¹⁸ Comisión Europea. “Agricultural Commodity Markets. Outlook 2007-2016”. 31 de Julio de 2007. En el se comparan las estimaciones de la OECD-FA.O. del Outlook 2007-2016, las de FAPRI de Marzo de 2007, las del U.S.D.A. de febrero de 2007 y las propias de la UE de Julio de 2007.

¹⁹ La Comisión Europea estima una evolución en la paridad Euro/dólar, hasta situarse en 1,15. Por tanto, muy lejos de la actual, por encima de 1,4.

²⁰ “Perspectivas agrícolas de l’O.C.D.E.: 2003-08”. Página 153.

²¹ “O.C.D.E._F.A.O., Agricultural Outlook 2007-16. Página 137.

Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes

Dado que este año no se ha producido ningún hecho dramático en las cosechas, y que la demanda mundial para alimentación no ha aumentado tampoco de un modo anormal, la única explicación que puede justificar la actual situación del mercado del trigo y, en general de los cereales, es la especulación surgida a partir de las expectativas creadas por la nueva estrategia en materia de biocarburantes, por parte de los principales países desarrollados. Estos países han programado a medio/largo plazo un aumento obligatorio y progresivo de incorporación de bioetanol y de biodiésel a los carburantes fósiles, lo cual ha generado unas expectativas que han dislocado el mercado, en particular del trigo. En este cereal no se ha producido una respuesta de los cultivadores similar a la que se ha registrado en la producción de maíz en USA.

La reacción en el caso del mercado del maíz ha sido seguramente más moderada debido a la mayor capacidad de reacción de la agricultura americana respecto a la de la U.E., con un aumento de un 18,6% en la superficie sembrada de maíz en USA en 2007, respecto a 2006. Téngase en cuenta que USA basa su producción de biocarburantes principalmente en el maíz, mientras la U.E. lo hace en el trigo y la colza.

Por el contrario, la agricultura en la Unión Europea está sometida a una política agraria mucho más rígida que, desde 1992, tiene como uno de sus principales objetivos eliminar los antiguos excedentes agrícolas para lo cual viene estimulando sistemas productivos más extensivos y respetuosos con el medio ambiente. Además, el funcionamiento institucional de una Unión Europea a 27, dificulta extremadamente la adopción de decisiones rápidas. Es el caso de la supresión del 10% de retirada obligatoria de tierras que sólo tendrá efectos a partir del verano de 2008. Pero también otras medidas que podrían contribuir a mejorar la situación del mercado, como una rápida autorización de

variedades de maíz ya consideradas seguras por la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, la supresión del arancel a la importación de cereales, o el establecimiento de tasas a la exportación de estos productos, se ven sometidas a procesos interminables de adopción que, en definitiva, esterilizan sus efectos.

Otro aspecto a resaltar en el mercado mundial del trigo es el cambio de perspectivas que se aprecia en China. Tanto F.R.A.P.I., como O.C.D.E.-F.A.O., estiman que tanto la producción como el consumo de trigo van a estabilizarse en ese país, o retroceder ligeramente en la próxima década. Frente a su récord de importaciones de trigo de 5,6 millones de tm., en 2004-05, F.R.A.P.I. considera que se mantendrá en una posición de autoabastecimiento, O.C.D.E.-F.A.O. piensa que llegará a importar 1 millón de tm., mientras el U.S.D.A. las estima en 2 millones de tm., todo ello en el horizonte 2016/17.

Por lo que respecta al mercado de cereales pienso en China, el consumo va a aumentar más que la producción en la próxima década, hasta convertirse en importador neto de entre 4 y 6 millones de tm., al final del periodo, en 2016-17. En consecuencia, en esa campaña, China podría llegar a importar entre 5 y 7 millones de tm. en trigo y cereales secundarios, considerando las estimaciones del U.S.D.A., F.R.A.P.I. y O.C.D.E.-F.A.O.

Estos datos son muy relevantes ya que se argumenta frecuentemente que es el crecimiento de las importaciones de cereales de China y la India una de las causas del actual incremento de precios. Como puede comprobarse, frente a unas importaciones medias de 10 millones de tm. de cereales efectuadas por España como media anual 2002-05, que China llegue a importar en 2016/17 entre 5 y 7 millones de tm., es un hecho bastante irrelevante, al que el mercado podría ajustarse sin mayores problemas a lo largo de la década.

Previsiones de evolución futura de los mercados

El caso de la India es el de un mercado que muestra mayor dinamismo, tanto en producción como en consumo, que puede crecer a lo largo de la década. El U.S.D.A. estima que se mantendrá como ligero exportador de trigo, mientras F.R.A.P.I. considera que arrojará un déficit de 3-4 millones de tm., y la O.C.D.E.-F.A.O., estima que podría ser algo más elevado, hasta de 5 millones de tm. Como puede comprenderse se trata también de una demanda de importación perfectamente atendible por el mercado mundial.

Cereales secundarios.-

Al contrario que en el caso del trigo, el mercado mundial de cereales pienso puede crecer en mayor medida en la próxima década, como consecuencia de una esperada expansión de las producciones ganaderas intensivas en los países en vías de desarrollo, así como del aumento en las producciones de bioetanol a partir de maíz, principalmente. Hay que tener en cuenta que muchos países están modificando en parte sus sistemas productivos ganaderos, aumentando sus explotaciones intensivas, lo cual se refleja en un mayor consumo de piensos. Tanto la producción como el consumo aumentarán a una tasa anual del 1,4%, según O.C.D.E.-F.A.O., es decir en 200 millones de tm. Para el F.R.A.P.I. este aumento sería sólo del 1,2%, es decir, 110 millones de tm., entre 2007/08 y 2016/17.

Respecto a los precios, la evolución esperada por el F.R.A.P.I. y por O.C.D.E.-F.A.O., es muy similar. La próxima década los precios superarán notablemente los registrados en la pasada. En el periodo 1997/98-2001/02 el precio medio mundial de los cereales secundarios se situó en 93,9 \$/tm.²². Posteriormente, entre 2001/02-2005/06, fue de 103,6 \$/tm., para elevarse notablemente hasta

140,4 \$²³ la pasada campaña. En el caso del maíz los precios han llegado a elevarse hasta 170 \$/tm., en el Chicago Board, en junio, aunque posteriormente han retrocedido hasta 91/93 \$ en octubre debido a la cosecha récord en USA. Las estimaciones de futuro según el F.R.A.P.I. prevén precios estables de entre 150 y 160 \$/tm., durante toda la próxima década. Para la O.C.D.E.-F.A.O., ese elevado nivel se mantendrá hasta 2009/10 y posteriormente el precio medio de los cereales secundarios bajará ligeramente hasta 138\$, en 2016-17.

En cualquier caso, interesa comprobar que ese salto estructural en el precio estimado del mercado mundial de los cereales pienso, entre un 38-60% para toda una década, no está justificado por ningún desequilibrio esperado entre producción y consumo alimentario.

Por último cabe destacar que, según O.C.D.E.-F.A.O., la expansión de los biocarburantes en la próxima década establece una gran vinculación y dependencia entre los mercados agrarios, los precios de la energía y las políticas energéticas y agrarias adoptadas o que puedan ser modificadas en el futuro. Es este un elemento muy relevante debido a que los mercados agrarios estaban en una fase avanzada de desregulación, impulsados por la dinámica de las rondas Uruguay y Doha de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.). Las medidas bioenergéticas aprobadas se apoyan decididamente en un nuevo y potente intervencionismo en los mercados de carburantes y, en consecuencia, afectan de un modo muy directo a los mercados agrarios.

En cualquier caso, llama la atención la muy distinta reacción ante la evolución de los mercados por parte de las administraciones de la U.E. y de U.S.A.

²² "Perspectivas agrícolas de l'O.C.D.E.: 2003-08". Página 153.

²³ "O.C.D.E.-F.A.O., Agricultural Outlook 2007-16. Página 137.

Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes

Mientras la Comisión Europea niega o minimiza el impacto de la estrategia biocarburantes sobre el precio de los cereales, la administración americana insiste a través de sucesivos estudios en el fuerte impacto de dichas medidas.

Ello se debe seguramente al elevado potencial de la agricultura americana, líder mundial indiscutible en producción de maíz y semillas oleaginosas, con un notable potencial territorial de expansión agraria. En consecuencia, U.S.A. ha impulsado su estrategia en materia de biocarburantes con plena conciencia del favorable efecto sobre sus sectores agrario y energético.

Por el contrario, según se analizará en profundidad más adelante, la Unión Europea ha adoptado su nueva

estrategia energética sin valorar las contradicciones que le genera en su actual política agraria y alimentaria y con muy escasa capacidad de elevar su potencial productivo. No sólo por la rigidez de la P.A.C. y la dificultad de modificarla entre 27 países sino, también, debido a que la U.E. siempre ha sido notablemente dependiente de las importaciones de semillas oleaginosas, siendo precisamente el biodiesel el biocarburante que más le interesa fomentar, al contrario que U.S.A. que basa su consumo en la gasolina y, por tanto, ha privilegiado la expansión del etanol.

Por estas razones, dada la importancia que la agricultura americana tiene en el mercado mundial del maíz y de la soja, conviene que profundicemos en las perspectivas de evolución del mercado en U.S.A.

La situación del mercado vista desde U.S.A..²⁴

En Estados Unidos no se duda de las importantes consecuencias de la estrategia adoptada en materia de biocarburantes, que provocan un impacto considerable y permanente en los mercados.

Aunque existe una estimación anterior, correspondiente a febrero de 2007²⁵ posteriormente, en mayo y en septiembre, se han publicado análisis específicos que son los que aquí se contemplan. Los estudios se refieren en concreto al bioetanol, biocarburante de interés en USA, y confirma que lo que está sucediendo no es un hecho coyuntural, que sus efectos sobre la agricultura van a persistir a medio y largo plazo, seguramente hasta que estén disponibles nuevas tecnologías, de segunda generación, que liberen a los productos agrícolas de doble uso (alimentación y carburante) de su servidumbre actual.

Desde la perspectiva USA el bioetanol representaba el 3,5% en relación con la gasolina utilizada en 2006, aunque absorbía el 14% de las utilidades de maíz. En 2017, alcanzará el 7,5% en relación con la gasolina, pero demandará el 30% del maíz. De hecho, se espera que en 2008/09 se doble la cantidad de maíz destinado en U.S.A. a la producción de bioetanol. Por tanto, la primera conclusión es que el efecto sobre el sector agrario-alimentario es muy superior al que se producirá sobre el sector de carburantes y, en consecuencia, sobre las emisiones de gases de efecto invernadero.

El principal efecto directo se producirá por tanto sobre la economía del maíz, con un notable incremento en su demanda y superficie utilizada, estimándose un aumento de precios de entre el 80-90% en 2009-10, que se suavizará posteriormente. En 2016-17 el aumento del precio será aun del 65%, todo ello respecto al precio

medio de 2005-06. El ajuste inmediato llevará a la disminución del maíz utilizado como pienso y de las exportaciones de maíz norte-americano. Es decir, afectará a la oferta mundial de maíz, con el consiguiente aumento en los precios de esta materia prima estratégica.

La verosimilitud de estas estimaciones ya se ha podido comprobar el invierno pasado en Méjico, donde el precio de las tortillitas de maíz ha aumentado hasta provocar un grave problema social. Como se verá posteriormente, Méjico es un país que necesita importar 20 millones de toneladas de maíz y, por tanto, no le es indiferente la estrategia adoptada por su país vecino y líder mundial en el mercado de exportación de maíz.

El posible incremento en las siembras de maíz en U.S.A. se estimaba en un 15%, en estos informes, a costa principalmente de la superficie dedicada a la soja y al algodón, aunque también se empieza a sembrar maíz en terrenos previamente dedicados a pastos y forrajeras y en los sometidos a programas de retiradas. Estas expectativas se han visto superadas y la superficie sembrada de maíz en 2007 ha sido superior en un 18% a la de 2006.

En consecuencia se espera un incremento de los precios de la soja, de su harina y de su aceite. Se estima un descenso del 14% en la superficie de soja, un incremento de un 20% en su precio hasta 2009-10, que se suavizará ligeramente después hasta 2016-17. También disminuirán las exportaciones de soja y, por tanto, las disponibilidades en el mercado mundial.

Los efectos en cadena se suceden, debido a que también aumentará la utilización de aceite de soja para

²⁴ Este apartado se basa en dos estudios: 1.- "Ethanol expansion in the United States. How will the agriculture sector adjust?". Paul C. Westcott. FDS-07D-01. May 2007. El documento ha sido aprobado por el World Agricultural Outlook Board del U.S.D.A.. www.ers.usda.gov 2.- "US ethanol Expansion Driving Changes Throughout the agricultural sector". Paul C. Westcott. Amber Waves. Revista del ERS-U.S.D.A.. Septiembre de 2007.

²⁵ U.S.D.A.. "2007 International Long Term Projections to 2016". February 2007.

la producción de biodiésel y, por tanto, el precio del aceite de soja puede incrementarse hasta 2010 en un 75%, manteniéndose elevado hasta 2016-17, fecha horizonte de las proyecciones del U.S.D.A.. De hecho, entre noviembre de 2006 y junio de 2007 el precio del aceite de soja ha aumentado un 25%.

Los principales sectores agrarios perdedores en U.S.A. son los ganaderos y, según estas previsiones, en mayor medida los monogástricos (porcino y aves) que los rumiantes (vacuno y ovino), que podrían adaptarse mejor al consumo de los subproductos en la obtención del bioetanol (DDG). No obstante, conviene recordar que se trata del mercado USA, que acepta sin limitaciones los productos derivados de maíz transgénico.

Obviamente el corolario es que las rentas agrícolas subirán, las de los ganaderos pueden descender²⁶, el precio de la tierra ascenderá aun más, creciendo también los costes de la alimentación por la subida de los precios de los productos ganaderos, de los aceites vegetales y de aquellos otros que utilicen las materias primas implicadas. Las disponibilidades para exportación disminuirán de un modo notable. El U.S.D.A. apenas considera efectos sobre el trigo y otros productos de alimentación o sus materias primas, debido a que en USA no se consideran implicados en la producción de etanol.

En definitiva, se comprueba que los efectos de la nueva estrategia sobre los biocarburantes en USA no son menores y van a ser permanentes. Pero el U.S.D.A. no estima los efectos externos de la estrategia U.S.A. Además de a sus ganaderos y sus consumidores afecta de un modo muy importante a todos los países importadores de maíz y de soja. Estados Unidos es el primer exportador mundial de maíz, realiza el 70% del total. La disminución de sus disponibilidades de exportación y el incremento de precios provocó

los primeros efectos críticos en el mercado de consumo vecino, Méjico, país que importa principalmente de U.S.A. cerca del 44% de sus necesidades de maíz. Pero también posteriormente, según F.A.O.²⁷, ha elevado la factura de importación de todos los países en vías de desarrollo, al tiempo que se han incrementado los costes de producción de la ganadería y los índices de precios al consumo en numerosos países, incluido España.

Frente a tantos trastornos provocados por la nueva estrategia, los efectos positivos sobre el consumo de carburantes fósiles son muy inferiores y sobre el cambio climático podrían calificarse de marginales, según se analizará posteriormente.

De cualquier modo sí cabe resaltar la capacidad de adaptación de la agricultura americana que ha reaccionado rápidamente a las nuevas condiciones del mercado. Contrasta con la rigidez detectada en la agricultura europea, debida a una política agraria que no estaba preparada para esta nueva coyuntura expansiva de producciones.

También debe subrayarse que la situación es muy volátil. El aumento de precios el pasado verano ha sido tan brutal que el primer sector afectado ha sido el productor de etanol que prácticamente ha detenido su producción, debido al coste de las materias primas. Incluso en USA la fuerte expansión de las plantas para bioetanol se ha detenido como consecuencia, no sólo de este brutal incremento de costes, sino también por dificultades logísticas surgidas en el propio desarrollo del programa biocarburantes.

Analizadas la situación y perspectivas de los mercados de cereales y las principales materias primas implicadas se pasa a continuación a profundizar en la nueva estrategia europea en materia de biocarburantes.

²⁶ Pueden descender si no son capaces de readaptarse a la nueva situación con nuevas formulaciones de piensos y/o trasladar el incremento de costes de producción a los precios de venta de sus productos.

²⁷ Véase la primera nota a pie de página de este documento.



La nueva estrategia en materia de biocarburantes.

Las nuevas disposiciones energéticas adoptadas tanto por la Unión Europea²⁸, como por Estados Unidos²⁹ y algunos otros países, con el fin de fomentar las mezclas de bioetanol y biodiésel con los carburantes fósiles convencionales procedentes del petróleo, constituyen un elemento de referencia muy relevante para analizar el escenario de futuro de la agricultura española, europea y mundial. En la Unión Europea se han establecido unos porcentajes mínimos de incorporación de estos biocarburantes que deben ser alcanzados por cada uno de los países miembros: el 5,75% en 2010, aumentando gradualmente hasta el 10% en 2020.

El principal objetivo perseguido por la Unión Europea es el de contribuir a la disminución de los gases de efecto invernadero (G.E.I.s) que, en principio, podrían ser inferiores utilizando materias primas vegetales renovables que, en su combustión, devuelven a la atmósfera la misma cantidad de anhídrido carbónico que habían fijado en su producción, a través de la fotosíntesis. No obstante, esta idea inicial puede verse desmentida según los procesos de producción de estos biocarburantes, considerando el ciclo completo de producción agrícola e industrial. Efectivamente desde el cultivo de las materias primas hoy día utilizadas (mediante el uso de fertilizantes, pesticidas, riego, maquinaria, etc.), el proceso industrial y de refinado, transporte y distribución, se están utilizando combustibles fósiles, que deben ser contabilizados en el balance final, de modo que puede ser mayor el consumo

energético y la emisión de gases de efecto invernadero, resultando con saldo positivo o negativo³⁰, pero en cualquier caso incierto.

Además, hay que tener en cuenta que la utilización de dichos “inputs” derivados del petróleo incide en los costes de producción de los biocarburantes actuales, incrementándolos con el aumento de los precios del petróleo.

De hecho la Agencia Europea de Medio Ambiente (E.E.A., en sus siglas en inglés)³¹ viene estudiando este problema, intentando orientar la producción bioenergética en una dirección que no afecte a los equilibrios medioambientales. Con un horizonte en el año 2030, la E.E.A. considera que a corto plazo el mayor potencial para la bioenergía procede del aprovechamiento de los residuos (urbanos e industriales), con un potencial de alrededor de 100 millones de toneladas de equivalente petróleo (MtOE).

A largo plazo son los cultivos agrícolas bioenergéticos, procedentes de superficies no cultivadas con fines alimenticios en la actualidad, los que tienen mayor potencial (pasando de 47 MtOE en 2010 a 142 MtOE en 2030). De cualquier forma, la E.E.A. está pensando en que los productos dedicados a la producción de bioenergía difieren de los convencionales destinados a la alimentación humana o animal, incluso en sus sistemas de cultivo al evitar los sistemas intensivos utilizados hoy día para satisfacer las necesidades alimentarias³².

²⁸ Directiva 2003/30/CE. y decisiones del Consejo Europeo de marzo de 2007.

²⁹ Renewable Fuels Act de 2005. Posteriormente el presidente Bush ha anunciado la nueva estrategia “Twenty in ten” Energy Security, con el objetivo de reducir en un 15% el consumo de gasolina en los próximos diez años.

³⁰ Daniela Russi. “Social Multicriteria Evaluation and Renewable Energy Policies”. Tesis doctoral leída en el Departamento de Economía e historia de la Universidad Autónoma de Barcelona.

³¹ EEA (European Environment Agency) (2006). “How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?”. Págs. 8 y 9. Copenhagen.

³² EEA. Op.cit. Pág. 8.

Por último la E.E.A. considera que la bioenergía compatible con la conservación medioambiental en la U.E. puede obtener 40 MtOE procedentes del sector forestal, de un modo constante a lo largo de un periodo que comprende hasta 2030. En definitiva, la Agencia Europea de Medio Ambiente, en 2006, no consideraba en absoluto que la producción de bio-energía se fomentara a partir de producciones agrícolas convencionales (cereales, colza, azúcar, etc.), sino a partir de nuevos cultivos anuales o perennes que aumentarían la diversidad, requiriendo menos pesticidas, fertilizantes y agua, provocando menos erosión y contribuyendo a desarrollar nuevas tecnologías que permitan la utilización de biomasa celulósica. De hecho, en el anexo nº 4 del mencionado estudio, el maíz, la colza, la remolacha y, en menor medida, el trigo, aparecen como los cultivos peor valorados desde la perspectiva de su presión medioambiental.

En consecuencia, en la U.E. no han sido razones de carácter medioambiental las que han provocado las decisiones adoptadas. Hay que valorar en mayor medida el contexto político, bastante complejo, que exige ser analizado con cierto detalle. Para comprender el escenario en que han sido adoptadas las decisiones en materia de biocarburantes hay que recordar que se han dado cita las conclusiones del IV Informe del Panel Intergubernamental de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, al tiempo que un alza notable en el precio del petróleo, una situación internacional muy enrarecida especialmente en las principales zonas productoras de petróleo en Oriente Medio, conflictos políticos en el abastecimiento de gas desde Rusia a algunos países de la U.E., un pulso político entre Brasil y Venezuela ligado al sistema energético en América Latina, la necesidad de alcanzar un acuerdo de liberalización comercial internacional en la Ronda Doha y, todo ello, en un momento de crisis agraria como consecuencia del

proceso de reforma de las políticas agrarias en U.S.A. y en la Unión Europea.

Seguramente son demasiados factores que se entremezclan y que han dado lugar a unas decisiones que, en mi opinión, son muy precipitadas y que están teniendo y van a tener en los próximos años una incidencia muy notable en la agricultura, la ganadería y el equilibrio del sector alimentario, tanto en España, como en Europa y, aun más, en el ámbito internacional. Tanto es así que incluso cabe la posibilidad de que puedan ser rectificadas, a pesar de las implicaciones que ello pueda provocar.

Las dudas que surgen sobre la oportunidad de las decisiones adoptadas son hoy día compartidas ampliamente a nivel mundial, incluyendo agencias y organismos internacionales de prestigio, según podremos analizar a lo largo de este documento. Son continuos los debates, estudios e investigaciones que se suceden para tratar este asunto, en multitud de foros e instituciones de todo el mundo. Hay opiniones muy diversas, como corresponde a una materia compleja y que determina unos ganadores y unos perdedores, afectando numerosos intereses de todo tipo. Muy directamente están implicados el sector petrolero, la industria del automóvil, el nuevo sector productor de biocarburantes, los sectores agrícolas beneficiados, los de producción ganadera, el resto de la industria de la alimentación, los consumidores, el presupuesto público, etc.

Además se trata de un problema que incide sobre el cambio climático, la conservación medioambiental, el hambre en el mundo y la inflación en los países desarrollados. Ante tan amplio panorama, este documento se ha centrado principalmente en los aspectos relacionados con la economía y la política agraria.



El trasfondo político.

Todo lo anterior permite sospechar que existe un trasfondo político que ha favorecido la adopción de una estrategia tan discutible y de un modo tan precipitado. Es opinión generalmente compartida que la agroenergética y otras energías renovables tendrán un papel importante en el modelo de abastecimiento energético en el futuro. Pero el carácter renovable no garantiza que los balances energético y medioambiental sean positivos en cualquier caso. Ello dependerá de las condiciones y características del proceso completo de producción, transformación, transporte y distribución.

En el caso de los denominados biocombustibles de primera generación hoy día disponibles es preciso evaluar concretamente el proceso productivo completo, los efectos medioambientales y sobre el equilibrio alimentario local y regional, para poder pronunciarse sobre su idoneidad. No se trata de una cuestión exclusivamente energética por tratarse de productos agrícolas tradicionalmente destinados a la alimentación, así como porque el enorme volumen de consumo de carburantes en la sociedad actual y su incremento futuro, pueden requerir una cantidad de tierras que podrían comprometer cualquier otro tipo de objetivos de conservación y medioambientales, además del impacto sobre la alimentación mundial. Y ello independientemente de que los actuales biocarburos, u otros que pudieran estar disponibles en el futuro, arrojen un balance favorable en materia de emisión de gases de efecto invernadero (G.E.I.s). Más adelante se volverán a desarrollar estas cuestiones.

Se trata de razonamientos tan obvios que el hecho de que este conjunto de efectos no hayan sido considerados y previamente evaluados solo puede deberse a la existencia de objetivos políticos de mayor entidad o, al menos, así valorados. Efectivamente, en los últi-

mos meses hemos podido observar movimientos políticos internacionales de largo alcance en relación con las estrategias energéticas.

En primer lugar en América, donde en la estrategia de la actual administración de U.S.A. debe valorarse:

- La actual situación en Irak y Oriente Medio, que le impulsa a disminuir su dependencia del petróleo.
- Su preferencia por la vía brasileña del presidente Lula, ligada a los biocarburos procedentes de la caña de azúcar, frente a la estrategia petrolera del venezolano Chávez.
- Ambos países latinoamericanos están “echando un pulso” para consolidar sus respectivos modelos energéticos, a lo largo y ancho del continente. Nadie puede dudar de la sintonía de U.S.A. respecto al modelo brasileño.
- De hecho, Jeb Bush, gobernador de Florida, ha lanzado la denominada Comisión Interamericana de Etanol, con el objetivo de sentar las bases de un gran mercado del etanol en Centroamérica.
- La opción “biocombustibles” es una notable “baza” electoral para las próximas elecciones, al favorecer a los agricultores de las principales zonas agrarias de U.S.A. (Corn Belt), con precios sorprendentemente elevados para maíz y soja, al tiempo que pone en marcha una política de producción expansiva que no se aplicaba desde hace dos décadas.
- Maíz y soja son dos de los “puntales” básicos de la agricultura de U.S.A.. Ambos se ven beneficiados por la actual estrategia.

No obstante, la opción europea no es tan evidente y en ella cabe advertir un cierto “seguidismo” en las decisiones adoptadas, seguramente con la intención de no abandonar la investigación y puesta a punto de las nuevas tecnologías agroenergéticas en manos de U.S.A.

En la Unión Europea la opción hacia las energías renovables³³, adoptada en marzo de 2007, implica la obligación de utilizar un 20% de energías renovables en cada país miembro, incluyendo un 10% de incorporación de biocarburantes en los actuales carburantes fósiles, en el horizonte 2020. Estas decisiones se han tomado en un contexto conflictivo:

- Por la crisis de suministro energético procedente de Rusia, en el invierno de 2006/07. Quedó patente la fragilidad de la U.E., carente de política energética común.
- Por las divergencias entre países miembros respecto al carácter renovable de la energía atómica, que defiende Francia y probablemente Alemania.
- El incremento continuo en el precio del petróleo.
- Bajo el impacto mediático de las conclusiones del IV Informe del panel de Naciones Unidas sobre el cambio climático.
- En el contexto de una reforma de la P.A.C. que no asegura el futuro de la agricultura y del mundo rural europeo.

- Influidas por las decididas medidas de fomento adoptadas en USA, país que, al no haber firmado el Protocolo de Kyoto, no se ve obligado a limitar sus GEIs. Ello permite deducir que la estrategia biocarburantes en USA no tiene su principal objetivo en la lucha contra el cambio climático, como sí lo es en la U.E., al menos aparentemente.

Se trata de cuestiones cuyo análisis supera el ámbito de este documento, aunque no pueden ser ignoradas dado que explican la precipitación en la adopción de las decisiones europeas en la materia. La propia comisaria europea de Agricultura, Marianne Fischer Boel, decía el 8 de Febrero de 2006: “Ahora o nunca, es el momento de adoptar decisiones en materia de biocarburantes. Los precios del petróleo bruto se mantienen elevados, el protocolo de Kyoto nos fija objetivos estrictos y la controversia reciente sobre las importaciones de gas ruso ha aclarado la necesidad de aumentar la autonomía energética de Europa. Las materias primas para la producción de biocarburantes constituyen igualmente una nueva oportunidad potencial para los agricultores europeos, a los cuales la reforma de la P.A.C. ha dado los medios para convertirse en verdaderos empresarios”³⁴.

La comisaria menciona las razones políticas sin hacer la menor referencia al vínculo causa-efecto de las decisiones adoptadas: ni los precios del petróleo se modificarán por el uso de los biocarburantes en Europa, ni está claro que por ello se cumplan los objetivos de Kyoto, ni va a disminuir la dependencia energética o de materias primas para biocarburantes de Europa y, sobre todo, causa estupor que la

³³ Por energías renovables se entienden todas aquellas que no provienen de recursos agotables. De las actualmente disponibles tecnológicamente, destacan la solar, la eólica, de las mareas... y la procedente de biomasa pero, en este caso, parcialmente ya que determinados materiales vegetales no pueden ser aun utilizados y por eso se usan los biocarburantes de “primera generación”, a partir de productos destinados tradicionalmente a la alimentación humana o animal. Se mantiene el intenso debate sobre el carácter renovable o no de la energía nuclear.

³⁴ Mariann Fischer Boel. 8 de Febrero de 2006. Comisión Européenne. Fact Sheet. “Les biocarburants dans l’Union Européenne: une perspective agricole”. Recuadro en la página 3. 2006.

El trasfondo político

comisaria europea no sepa el peso relativo de los cereales y de la ganadería en la Unión Europea. Cuando la comisaria europea, Marianne Fischer, dice que la actual situación de elevados precios agrícolas favorece a los agricultores europeos, seguramente está ignorando que en la Unión Europea las producciones beneficiadas por la estrategia biocarburantes (remolacha, oleaginosas y cereales, excepto arroz)

representan el 13,5% del valor de la producción agraria en la U.E.-25, frente al 40,9% que suponen las producciones ganaderas³⁵.

De cualquier modo no es sencillo entender que se hayan adoptado decisiones tan incoherentes con el nuevo discurso de la Política Agraria Europea puesta en marcha en 2003, según se analiza a continuación.

³⁵ Tras la euforia de las primeras declaraciones, posteriormente la propia comisaria empieza a advertir del impacto sobre la ganadería, estimando que los precios de la carne de vacuno en la U.E. aumentarán en un 7%.



La estrategia “biocarburantes” en el contexto de la reforma de la P.A.C..

Vistas y analizadas las “razones políticas”, veamos el razonamiento más técnico de la Comisión Europea, a la hora de adoptar su estrategia biocarburantes: “Las medidas reglamentarias de la Unión Europea y de los Estados Miembros juegan un papel clave en la definición del nivel de demanda de biocarburantes. Sin políticas claras para satisfacer la demanda, es difícil para las tecnologías incipientes de biocarburantes pasar de la fase experimental a la fase piloto y, más tarde, al estado operacional. Las políticas comunitarias son esenciales para la constitución de una masa crítica suficiente en el sector de los biocarburantes y la creación de las condiciones necesarias para que una segunda generación de biocarburantes pueda unirse a la primera en el mercado de los carburantes”³⁶.

Con el anterior razonamiento, la Comisión Europea viene a coincidir con los argumentos esgrimidos por, prácticamente, todos los defensores de la expansión en el uso de los biocarburantes actuales. Tal vez su único argumento es “abrir camino a los biocarburantes de segunda generación” que, se supone serán la auténtica solución al problema planteado sin poner trabas a la expansión del transporte. Sin embargo, incluso bajo esa óptica, se está ignorando el aumento de la presión medioambiental que puede suponer una estrategia agroenergética basada en los biocarburantes de “segunda generación”³⁷. En este sentido sería deseable que cuando las nuevas tecnologías permitan disponer de esos biocarburantes de “segunda generación” no se cometan los mismos errores y se evalúen adecua-

damente los impactos sobre la utilización de tierras y sobre el medio ambiente.

No obstante, como veremos a lo largo de este documento, se desconoce el plazo que habrá que esperar para que esos biocarburantes celulósicos estén realmente disponibles. Mientras algunas opiniones mencionan plazos de una década para materiales ligno-celulósicos, otras fuentes mencionan la inmediata disponibilidad de algunas tecnologías para operar con materiales no alimentarios. En este último caso, se mencionan los “potentes intereses económicos” implicados en el actual sistema para frenar la introducción de dichas nuevas tecnologías.

Tampoco es obvio que haya que pasar a la “fase operacional” con los biocarburantes de primera generación para abrir el camino a los de la “segunda”, ya que podría esperarse sin duda en la “fase piloto”. Pero sobre todo, en los documentos comunitarios nada se dice de las consecuencias sobre los mercados alimentarios, sobre la evaluación fiable de las emisiones de GEI (gases de efecto invernadero), sobre la economía ganadera europea y mundial, sobre la lucha contra el hambre en el mundo o sobre los equilibrios medioambientales en los países que vayan a abastecer de materia prima a la nueva industria de biocarburantes europea que, en buena medida, serán países terceros, muchos de ellos en vías de desarrollo.

Tan sólo se insiste de un modo reiterado en que se tienen que garantizar las ventajas medioambien-

³⁶ Comisión Européenne. Fact Sheet. “Les biocarburants dans l’Union Européenne: une perspective agricole”. Página 3. 2006.

³⁷ EEA (European Environment Agency) (2006). “How much bioenergy can Europe produce without harming the environment?”. Págs. 8 y 9. Copenhagen.

tales y eliminar cualquier obstáculo no técnico que dificulte su aceptación³⁸. Llama la atención una afirmación tan categórica en un tema tan discutido en todos los ámbitos científicos, políticos y económicos y que, en tan corto espacio de tiempo ha creado situaciones tan preocupantes en los mercados alimentarios. El aparato conceptual teórico sobre el que se apoya la nueva estrategia de la U.E. en materia de biocarburantes es ciertamente frágil.

Lo que sí es cierto en el razonamiento de la Comisión Europea es que sin las perentorias decisiones comunitarias, obligando a la mezcla de biocarburantes con carburantes fósiles, no existiría apenas demanda de estos productos. De hecho es lo que ha ocurrido hasta ahora. La producción media de biocarburantes en la U.E. se ha mantenido muy reducida en el periodo 2002/04, con una media de 2 millones de toneladas, de las que el 78% es biodiesel. El primer productor de bioetanol ha sido España, con una producción media de 177.000 tm., es decir el 41% del total de la U.E. en ese periodo 2002/04.

No obstante, los nuevos estímulos de la política comunitaria han permitido elevar la capacidad de producción de biodiesel hasta 6 millones de tm., en 2006. Ello se debe a que el 60% del carburante consumido en la U.E. es diesel. Pero, eso sí, a costa de dedicar el 58% del aceite de colza de la U.E. a la producción de biodiesel.

Sin embargo, la evolución de los precios durante 2007 puede terminar frustrando la producción europea de biocarburantes, a partir de materias primas autóctonas, como consecuencia del incremento de costes.

La Comisión Europea es consciente de que los biocarburantes de segunda generación serán los que “contribuirán a reducir netamente las emisiones de gases de efecto invernadero y los costes de producción de los carburantes”. Los de “primera generación producidos en la U.E., incluso utilizando las tecnologías más modernas, tienen unos costes de producción que no les permiten concurrir económicamente a los carburantes fósiles...(por ello)...el fomento de la utilización de los biocarburantes actualmente disponibles debe ser concebido como una etapa intermedia para reducir la emisión de GEI, diversificar las fuentes de energía en el sector de los transportes...”³⁹.

Se mencionan los costes, aunque no se evalúan. Durante 2006 las ayudas públicas a los biocarburantes en la U.E. se elevaron a 3.700 millones de Euros, según un estudio del Instituto Internacional para el desarrollo sostenible (IISD) que aconsejaba evitar nuevas ayudas a su producción, suprimir las exenciones fiscales y proceder a evaluar la efectividad coste/beneficio de dichas ayudas⁴⁰.

La nueva estrategia de la U.E. hacia los biocarburantes se basa en un conjunto de objetivos que, según la Comisión Europea, pueden esquematizarse en⁴¹:

- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector de automoción y transporte.
- Diversificar las fuentes de abastecimiento de carburantes, con posibles efectos sobre el precio del petróleo.
- Diversificar las utilidades de los productos agrarios, elevando las oportunidades de empleo en el medio rural.

³⁸ Comisión Européenne. Fact Sheet. “Les biocarburants dans l’Union Européenne: une perspective agricole”. Página 7. 2006.

³⁹ Comisión Européenne. Op.cit. Página 7.

⁴⁰ www.globalsubsidies.org/IMG

⁴¹ Comisión Européenne. Op.cit.

La estrategia “biocarburantes” en el contexto de la reforma de la P.A.C.

- Nuevas oportunidades en materia de tecnología e innovación, que repercutirán en el conjunto de la economía.
- Crear nuevas oportunidades a los países en vías de desarrollo, por ejemplo a los productores de azúcar.

Para lograr estos objetivos la U.E. ha puesto en marcha un programa de mezcla de biocarburantes (34,6 millones de tm., de las cuales 16,2 de bioetanol y 18,4 de biodiesel), con carburantes fósiles. Si todo este biocarburante se produjera en la U.E., se necesitarían aproximadamente 18 millones de hectáreas, es decir, cerca del 27% de las tierras hoy día destinadas a los cultivos implicados (cereales sin arroz, remolacha y colza). En 2020 la U.E. tendría que dedicar a la producción de biocarburantes el 18% de su producción de cereales, unos 60 millones de tm.

Con la denominada “hoja de ruta” de las energías renovables de marzo de 2007 la U.E. ha dado un giro súbito al establecer un objetivo de incorporación de un 10% de biocarburantes en el horizonte de 2020⁴². Hasta ahora, el objetivo era de un 5,75% en 2010, pero era evidente que no se iba a conseguir⁴³.

Está demasiado reciente la reforma de 2003, que no contemplaba un cambio con consecuencias tan notables en los mercados agrarios y de alimentación. De hecho el modelo agrario que diseñó la reforma contiene importantes elementos contradictorios con la nueva estrategia y que han provocado súbitos incrementos de precios.

La reforma estaba planteada con el objetivo ya tradicional de alcanzar un acuerdo en la ronda Doha de la O.M.C. Para poder liberalizar en mayor medida las importaciones agrarias procedentes de terceros países, la reforma de 2003 establecía un modelo de agricultura “multifuncional” más vinculado a la consecución de objetivos medioambientales, de alimentación de calidad, de seguridad en la alimentación y de bienestar de los animales. Obviamente todo ello generaría sistemas productivos menos intensivos y, por tanto, provocaría déficits de autoabastecimiento en numerosos sectores, que podrían cubrirse con mayores importaciones.

Por ello se habían “desacoplado” las ayudas directas, al establecer “los pagos únicos” por explotación, sometidos a la “condicionalidad”. Pero este modelo agrario sostenible, respetuoso con la naturaleza, es difícilmente compatible con un aprovechamiento con fines energéticos.

Es este un resumen muy esquemático de la filosofía de la reforma de la P.A.C. (Política Agraria Común) de 2003, al menos tal y como se ha difundido por la Comisión Europea. Pero al mismo tiempo se han seguido manteniendo algunos mecanismos restrictivos de la producción, surgidos en la lucha contra los excedentes agrarios. En primer lugar las cuotas lecheras, que no se piensan suprimir al menos hasta el 2015. En segundo lugar la exigencia de mantener un 10% de “retirada de tierras”, con el objetivo de limitar el potencial productivo comunitario y contribuir al abandono de las tierras menos aptas para el cultivo, con fines conservacionistas. También la reforma azucarera, de fecha tan próxima como 2006, sigue la estrategia de disminuir cuotas y producción de remolacha, con el objetivo de cumplir

⁴² El nuevo Plan de Acción para la Energía en Europa fue aprobado por el Consejo de Ministros de Energía el 15 de Febrero de 2007 y, posteriormente ratificado por el Consejo Europeo del mes de marzo.

⁴³ European Commission. Note to the file: “The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets. Julio 2007.

los compromisos comerciales internacionales (“Todo menos armas” y los que puedan derivarse de la Ronda Doha).

Todas estas decisiones y haber establecido el horizonte de 2013 para una nueva reforma de la P.A.C., confirman que los responsables de la P.A.C. no contemplaban un hecho de la trascendencia de la nueva estrategia energética y el reforzamiento en la utilización de biocarburantes. De hecho, la comisaria Sra. Fischer Boel en reunión con la prensa el pasado 16 de Noviembre de 2006, confirmó que el “paquete energético” era un proyecto sobre el uso de energía, no una política agraria⁴⁴. Sin duda, desconocía las interrelaciones existentes.

No obstante, dicha afirmación es contestada por el director ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), que ha descalificado “los objetivos que se ha fijado la Unión Europea para aumentar el porcentaje de biocombustibles en los carburantes para el transporte”, alegando que las ayudas europeas a los biocombustibles hay que enmarcarlas en las políticas agrícolas, pero no en las energéticas. Para él, la producción de bioetanol a partir de cereales y remolacha es “extremadamente costosa y además su balance medioambiental, en término de emisiones de gases de efecto invernadero, puede ser todavía peor que el del petróleo”⁴⁵.

En la reforma de 2003 se había contemplado un sistema de fomento de los cultivos energéticos, con una ayuda de 45 Euros/hectárea, pero restringida a una cantidad máxima garantizada de 1,5 millones de hectáreas, totalmente insuficiente para alcanzar los objetivos hoy día establecidos. Se trataba de un esquema muy tradicional en la P.A.C.,

con el fin de estimular regímenes experimentales para investigar en nuevas tecnologías y posibles utilidades futuras, pero dentro de una pequeña escala con costes presupuestarios reducidos. Este sistema ha resultado claramente insuficiente e inútil. En 2007 se ha superado la superficie de referencia, penalizándose dichas ayudas y, además, ha dejado frustrados a los agricultores que han participado en los contratos porque el mercado para alimentación ha superado sustancialmente los precios comprometidos por las industrias de biocarburantes.

La actual estrategia “biocarburantes” implica un esquema de clara intervención pública que distorsiona los mercados, chocando con la reiterada doctrina de la Comisión Europea de orientar las producciones hacia el mercado, que fue el lema supremo de la reforma de 2003. En palabras de García Olmedo⁴⁶: “Una Europa que empieza a salir del laberinto de las subvenciones agrícolas tendría que crear uno nuevo de semejantes dimensiones y complejidades, si decide acompañar sus deseos con acciones apropiadas”.

Pues bien, con las decisiones adoptadas, las consecuencias no se han hecho esperar y los mercados han sufrido la mayor distorsión que pudiera esperarse. Las consecuencias no van a ser iguales para los mercados de los distintos países europeos, que se enfrentan a situaciones muy diversas frente a la estrategia biocombustibles. España será de los más afectados, dada su fuerte dependencia exterior, tanto en cereales como en semillas oleaginosas.

En resumen, la nueva estrategia para el fomento de la utilización de biocarburantes en Europa ha irrumpido en una agricultura sumergida en la idea

⁴⁴ AgroNegocios. 24-29 de Noviembre de 2007. Página 6.

⁴⁵ Claude Mandil, director ejecutivo de la AIE. Conferencia en París ante la Unión Carretera de Francia. Recogido de EfeAgro. 11-07-07.

⁴⁶ García Olmedo, Francisco. “A favor y en contra de los biocombustibles”. Revista de Occidente. Número 313. Junio de 2007.

La estrategia “biocarburantes” en el contexto de la reforma de la P.A.C.

del “desacoplamiento de producciones” y la liberalización comercial internacional, que había segmentado el sector en dos. Desde una perspectiva estrictamente agrícola, una parte con vocación extensiva, o de abandono dada su escasa capacidad de competir internacionalmente, se aprestaba a ser una actividad “agroambiental” y sostenerse gracias a las subvenciones. La otra agricultura, intensiva y potencialmente competitiva, se aprestaba a desarrollar una estrategia óptima de costes, de dimensión empresarial, de tecnología punta, de producciones de calidad... Para ambas, la nueva estrategia ha supuesto una auténtica convulsión. Dados los nuevos precios en el mercado, la menos productiva se apresta a retornar al cultivo, con una notable afección medioambiental, y la otra a intensificar aun más sus producciones. Y todo ello con un evidente perdedor: la ganadería.

Sin duda los efectos son distintos para la agricultura que para la ganadería y, distintos también, según los sistemas productivos. La parte más negativa la sufrirá la ganadería intensiva, alta consumidora de cereales y harinas proteicas. Dentro de la ganadería española la situación seguramente más grave se presenta en vacuno de carne. Ese sector depende más del consumo de piensos que en otros países europeos. En el caso del porcino y de la avicultura la situación es muy similar en todos los países europeos.

La crisis ganadera no debe ser minusvalorada ya que, desde una perspectiva agraria, Europa es sobre todo una gran potencia ganadera. Estas actividades generan más del 40% del valor de la producción agraria europea. En aquellos países donde la ganadería dependiente de la tierra o extensiva es dominante, el impacto puede ser menor a corto plazo, al sufrir menos el encarecimiento de los piensos. Pero si la nueva estructura de precios agrícolas se consolida de un modo estable también surgirán tensiones para cambiar los usos tradicionales de las tierras

pastables y forrajeras hacia el cultivo de colza y cereales y, en el futuro, hacia otras materias primas vegetales para biocarburantes de “segunda generación”. Caso contrario, los grandes países ganaderos de la U.E. tendrían que importar también todos los biocarburantes o sus materias primas.

La Comisión Europea es consciente del encarecimiento del precio de los cereales y de su impacto sobre el sector ganadero. No obstante en todos sus estudios, hasta ahora, ha intentado limitar sus consecuencias. Por ejemplo, considerando que se producirá una disminución en el precio de las harinas proteicas, o valorando la futura incorporación a los piensos de los subproductos de la producción de bioetanol, los denominados DGS. Estos últimos generan distinto tipo de problemas técnicos y nutricionales que pueden retrasar varios años su utilidad práctica. Pero además, la normativa europea en materia de productos genéticamente modificados impide la importación de las variedades de maíz no autorizadas en la U.E., así como de los subproductos (DDGs) de ellas derivados.

Por lo que respecta a las harinas proteicas, las estimaciones comunitarias son bastante discutibles. En primer lugar porque, hasta ahora, la industria extractora europea de semillas oleaginosas ha sido excedentaria en aceites vegetales, que debían ser exportados al no consumirse tanto aceite de semillas en Europa. Efectivamente la U.E. ha importado masivamente granos y harinas dada la elevada demanda ganadera, sobrándole aceite que ha tenido que exportar. Hasta el punto que España, por ejemplo, no produciendo soja es uno de los primeros exportadores mundiales de aceite de soja. En consecuencia, que en el futuro pueda llegar a producirse un saldo excedentario de harinas proteicas en Europa que llevara a un descenso de precios es una eventualidad impredecible. Si el abastecimiento en el sector energético se logra a través de importar directamente biodiésel o aceite de palma, en

lugar de semillas oleaginosas, no se cumplirían dichos pronósticos.

Si no se modifica la actual estructura de precios de las materias primas destinadas a los piensos, la ganadería europea atravesará una profunda crisis. Las posibilidades de modificar sus formulaciones en alimentación animal, con el objetivo una vez más de minimizar sus costes, son muy reducidas ya que los cereales desempeñan un papel difícil de sustituir. Por otra parte, existen serios obstáculos para trasladar al consumo el incremento de costes, especialmente en los sectores exportadores, con producciones muy superiores a la demanda interna.

Por tanto, la crisis tiene que traducirse en una disminución de la cabaña. En las especies de ciclo corto, aves y porcino, dicha disminución puede llegar a corregirse más fácilmente al modificarse las circunstancias, en el futuro. En vacuno de carne la disminución de la cabaña llevará inevitablemente a una desaparición permanente de explotaciones ganaderas, que será mucho más intensa allí donde se desacoplen las ayudas comunitarias. Ahora bien, a largo plazo ello podría provocar un peligroso efecto “boomerang” para el sector cerealista europeo, cuando se empiecen a utilizar biocarburantes de segunda generación, con materiales de mejor rendimiento ambiental y energético y se abandonen los cereales. Entonces tal vez ya no pueda recuperarse la demanda ganadera de cereales para piensos, al menos a los niveles del pasado y, entonces, tal vez sobren cerealistas y estaremos importando grandes cantidades de carne.

En el momento actual los grandes beneficiarios son los sistemas cerealistas intensivos o semi-intensivos que ya son los grandes perceptores de “pagos únicos” y se encuentran, ahora, con precios jamás soñados. Esta es una contradicción que puede indu-

cir a acelerar el desmantelamiento de los actuales “pagos únicos”. En Estados Unidos, la existencia del “loan rate” y los pagos contracíclicos llevan a disminuir las subvenciones, al subir los precios, lo cual equilibra la situación y frena las críticas al despilfarrero que, en Europa, van a desencadenarse inevitablemente.

Y entre los principales perdedores: los consumidores. Parece increíble que los Ministerios de Economía no hayan reparado en el “fiasco” que se avecinaba. Los gastos en alimentación representan en la actualidad entre el 13-20% del gasto total de los hogares, en los países de la U.E.-15. En los 12 países más recientemente adheridos dicho porcentaje varía entre el 20-35%. El aumento de precios tendrá que trasladarse a los indicadores de inflación, en una medida aun por comprobar, como de hecho ya ha empezado a ocurrir a partir de agosto de 2007. Y ello por varias razones.

En primer lugar, debido a que el alza de precios se ha desencadenado también en los mercados internacionales que es de donde, realmente, procede el problema. Por tanto, no cabe esperar que nuevos acuerdos de liberalización comercial contribuyan a paliar el alza de precios interiores. En segundo lugar porque, al menos en España, los sectores beneficiados no disponen apenas de potencial productivo de reserva, o no en la cantidad de tierras que algunas fuentes estiman sería necesario utilizar para alcanzar los objetivos energéticos propuestos⁴⁷.

En cualquier caso, por disminución de producciones, caso de abandono, por influencia de los mercados exteriores o por traslación de costes hacia consumo, el incremento de los precios de la alimentación son inevitables.

⁴⁷ O.C.D.E. estima entre un 30 y un 60% en la U.E. Otros estudios establecen un 38% en la U.E. y un 43% en U.S.A. El cálculo que se menciona para el caso español, en el siguiente apartado, es del 38% de la superficie cerealista, con los rendimientos medios de la actual superficie cultivada.

La estrategia “biocarburantes” en el contexto de la reforma de la P.A.C.

Dicho efecto inflacionista en la alimentación tiene un impacto social y psicológico mayor de lo que indica su valor estadístico, al tratarse de productos de primera necesidad y producirse en un momento de aumento de los tipos de interés y de los gastos energéticos de las familias. Es en los sectores populares de menores ingresos donde más repercuten, debido a su mayor propensión al consumo de alimentos.

En sus primeras evaluaciones⁴⁸ la Comisión Europea parte de unos supuestos “ad hoc”, con el objetivo de concluir que la nueva estrategia tendrá efectos fácilmente “metabolizables”. Inicialmente se parte de estimar en el futuro una relación de paridades monetarias realmente alejada de la actual: 1,15 Euro, cuando los mercados se sitúan hoy día por encima de 1,4. También se estima que el 30% de los biocarburantes que se precisarán en 2020 provendrán de la segunda generación de productos, lo cual es obviamente tan imposible de desmentir, como de admitir. Se supone un incremento de rendimientos en cereales (+1% anual acumulativo, 38 millones de tm.), que añadido al cultivo en las superficies sometidas al “set aside” (+10/17 millones de tm.), prácticamente abastecería las nuevas demandas derivadas de las decisiones de marzo de 2007, que incrementan el uso de biocombustibles del 5,75% al 10%.

La suspensión en la aplicación del “set aside” para la campaña 2007/08 representa que de los 3,8 millones de hectáreas que han estado retiradas de la producción alimenticia⁴⁹ volverían a cultivarse entre 1,6 y 2,9 millones de hectáreas, obteniéndose una producción adicional de cereales de entre 10 y 17 millones de toneladas. Puede observarse la amplia incertidumbre existente respecto a la posi-

bilidad real de que esa superficie vuelva a cultivarse. En ello influye seguramente la existencia de los derechos de “pago único” desacoplado que perciben los agricultores.

En general el análisis de la Comisión Europea es poco claro y se sostiene en base a supuestos tan discutibles como la disminución del consumo de carne debido al “declinar de la población”, ignorando la actual avalancha migratoria de una población que, además, se caracteriza por una elevada propensión al consumo alimenticio. Según, estas proyecciones de la Comisión Europea, este declinar de la población arrastrará un menor consumo de carnes y en consecuencia de piensos lo cual, sin duda, es tan indemostrable, como irrefutable.

Realmente hay que concluir que la Unión Europea se ha lanzado a su nueva estrategia en materia de biocarburantes sin haber efectuado una valoración seria de sus consecuencias y la mejor prueba es que desde el primer día se han distorsionado los mercados de un modo que no habían previsto y que deja obsoleta y “fuera de juego” toda la estrategia agraria recientemente adoptada con la reforma de 2003. De hecho, como ya se ha mencionado anteriormente, ya se observan movimientos que anuncian un cambio de posición en materia de biocarburantes, en el seno de la propia Comisión Europea.

No se sabe si dichos “cambios de opinión” pueden llegar a influir en las próximas decisiones que deben ser adoptadas por la Comisión Europea. La denominada Hoja de Ruta de las energías renovables, aprobada por el Consejo Europeo en el mes de marzo de 2007, aun no se ha plasmado en las Directivas que den carácter

⁴⁸ European Commission. Note to the file: “The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets. Julio 2007.

⁴⁹ De ellas un millón de hectáreas ya se dedican a producciones agroenergéticas.

legislativo a los objetivos fijados por el Consejo, para el año 2020.

La U.E. no ha evaluado los costes de la estrategia biocarburantes. Por el contrario si lo hace la O.C.D.E. que, en su informe de septiembre de 2007 “Biocombustibles: ¿es peor el remedio que la enfermedad?”⁵⁰, elaborado tras una mesa redonda de expertos, estima que el coste de disminuir una tonelada de CO₂ en la UE oscilará entre 590\$ y 4520\$/tm. CO₂, según país y materia prima utilizada.

Si el anterior cálculo fuera correcto, la actual estrategia de limitar los gases de efecto invernadero a través de la mezcla de biocarburantes con carburantes fósiles es presupuestariamente un disparate. Especialmente si se tiene en cuenta que el precio en el mercado libre de emisiones se situaba el pasado 13 de septiembre en 29 euros/tonelada CO₂. Incluso ese precio es muy superior al que se obtienen los derechos adquiridos a través de los denominados “mecanismos flexibles”, que pueden costar 12 euros/tm. CO₂.

En definitiva, parece que la obtención de biocarburantes de “primera generación”, partiendo de materias primas alimentarias, es un negocio ruinoso para los presupuestos públicos.

Pero, por otra parte, las materias primas de carácter no alimentario que pudieran utilizarse, caso del sorgo dulce o la patata, para la producción de bioetanol, y la jatropha, ricino o las semillas de cardo para biodiesel, son en gran medida desconocidos en el medio rural europeo. A la hora de la verdad se cuenta exclusivamente con cultivos tradicionalmen-

te destinados a producir alimentos: cereales, azúcares y aceites vegetales (palma, soja y colza), con los cuales es inevitable la interferencia sobre los mercados de alimentación.

En cualquier caso el argumento a favor de la estrategia de biocarburantes de primera generación como imprescindible para el cumplimiento del protocolo de Kyoto es, por otra parte, insostenible. En la UE no se ha justificado el ahorro en GEI que se deriva de dicha estrategia. Los cálculos y estimaciones de los efectos varían de un modo sustancial, según los autores. Si los expertos de la O.C.D.E. estiman un 3% de ahorro⁵¹, otras opiniones son aun más pesimistas. Es el caso del premio Nóbel de Química Hartmut Michel que acaba de afirmar que “con los biocombustibles no se ahorran emisiones de CO₂ ...que recomendaría abolir esa Directiva⁵²,... no soy el único que dice esto, basta hacer los cálculos para verlo. Solo que los políticos no quieren escuchar esta idea, ...es que es una idea muy atractiva, el término bio vende mucho...”⁵³. En el apartado siguiente se analizarán los cálculos efectuados para España, por el CIEMAT.

En lo que casi todo el mundo coincide es que deberían acelerarse lo mas posible los procesos tecnológicos que puedan permitir la adopción eficiente de los biocarburantes de “segunda generación”. Y para evitar que la U.E. se vea sometida a una tensión insoportable, debería adoptar una moratoria respecto a la obligación de incorporar los de “primera generación”. Tal vez la denominada “revisión médica” que deberá abordarse en 2008 sea el momento de analizar el funcionamiento de la reforma de la P.A.C. pero también de corregir las decisiones en materia de biocarburantes. En este

⁵⁰ Paris. 11-12 de septiembre de 2007. O.C.D.E.. Secretaria General. SG/SD/RT(2007)3. Páginas 37 y 38.

⁵¹ Cinco Días. 13/09/2007.

⁵² Directiva 2003/30/CE y acuerdos del Consejo Europeo de marzo de 2007.

⁵³ EL PAIS. 12 de septiembre de 2007. Página 45.

La estrategia “biocarburantes” en el contexto de la reforma de la P.A.C.

sentido es preciso valorar cuidadosamente las recientes declaraciones del presidente francés Sarkozy sobre una refundación de la P.A.C.. Hay que tener en cuenta que Francia, como gran potencia cerealista y remolachera, podría ser uno de los

pocos países europeos beneficiados por la estrategia biocarburantes y, además, el debate se abordará bajo presidencia francesa en la UE, en el segundo semestre de 2008⁵⁴.

⁵⁴ Discours de Monsieur le President de la République. Rennes. 11 septembre de 2007. www.elysee.fr



La situación en España.

Aunque la U.E. no ha aprobado aun las directivas⁵⁵ de aplicación de la Hoja de Ruta de las energías renovables para el año 2020, hay que destacar que las decisiones adoptadas ya tienen reflejo legal en España, a través de las modificaciones introducidas a última hora en la Ley de Hidrocarburos, recientemente aprobada. No obstante, las previsiones del M.A.P.A. aun no han considerado el horizonte de 2020 y tan sólo podemos valorar la estrategia establecida para cumplir en 2010 la Directiva 2003/30.

Las previsiones del M.A.P.A.⁵⁶ para cumplir los objetivos de dicha Directiva, de incorporar un 5,75% de biocarburantes a los de origen fósil, son:

- Utilizar un biodiesel compuesto en un 50% de aceite de soja de producción nacional, obtenido con haba de importación, un 25% de aceite de palma de importación y un 25% de aceite de colza producido a partir de grano de producción nacional que habría que cultivar en el futuro sobre superficies básicamente cerealistas (412.000 has.).
- El bioetanol se produciría a partir de trigo (546.000 has.), cebada (245.000has.), maíz (53.000 has.) y remolacha (49.500), suponiendo rendimientos de 2,93 tm./ha. en trigo, 2,52 en cebada, 9,49 en maíz y 80 tm/ha. en remolacha.

En total 1,3 millones de hectáreas en 2010, que en 2020 tras los acuerdos del Consejo Europeo de

marzo de 2007, se convertirían aproximadamente en el doble, para elevar la incorporación de biocarburantes al 10%⁵⁷. España tendría que dedicar 2,5 millones de hectáreas, el 38% de su superficie cerealista, a la obtención de bioetanol, en 2020. Y dicha superficie sería tanto de secano, como de regadío. Suponer que dichas producciones podrían obtenerse en barbechos, o tierras hoy día abandonadas de la producción, implicaría un impacto medioambiental brutal y aumentar la superficie necesaria en varios millones de hectáreas, para compensar la debilidad de los rendimientos.

Hay que aclarar una cuestión metodológica relevante. Cuando se menciona el porcentaje de superficie que requerirá la producción de los biocarburantes, aquellas fuentes que intentan minimizar el impacto suelen utilizar el porcentaje sobre S.A.U. (Superficie Agraria Útil) que, lógicamente, resulta ser mucho menor. Sin embargo, si lo que se pretende es analizar los efectos sobre un mercado, caso de los cereales, debe utilizarse la superficie cerealista. De lo contrario sería preciso realizar el análisis de impacto sobre todos los mercados cuyos cultivos podrían verse desplazados por el auge del cultivo de cereales. Por ejemplo, el U.S.D.A. menciona que parte de la expansión cerealista se realizará a expensas de la soja pero, seguidamente, analiza el impacto sobre la soja y su mercado. Si pensamos que la expansión puede realizarse a costa de las tierras hoy día no cultivadas habría que analizar su productividad y los efectos medioambientales.

⁵⁵ Al contrario que los reglamentos comunitarios, las directivas de la U.E. no son directamente aplicables en los Estados Miembros. Deben ser traspuestas al derecho nacional y no es habitual que ello ocurra antes de poder analizar la "letra pequeña" de dichas disposiciones. Frecuentemente las directivas permiten un amplio margen de adaptación a las circunstancias de los diversos países.

⁵⁶ "Potencialidad del sector agrario español para la producción de biocarburantes". Dirección General de desarrollo rural. M.A.P.A. AgroNegocios. 20-26 de Octubre de 2006. Página 3.

⁵⁷ Ley 12/2007 modificando la Ley de Hidrocarburos. Se ha fijado un porcentaje indicativo del 1,9% en 2008, que se elevará ya de modo obligatorio a 3,4% y 5,7% en 2009 y 2010 respectivamente. El acuerdo del Consejo Europeo de marzo de 2007, preveía elevar dicho porcentaje obligatoriamente en toda la U.E. hasta el 10% en 2020. Quedan aun por elaborar las normas de desarrollo que aclaren las modalidades prácticas de aplicación.

En esta especie de “cuento de la lechera” hay que tener en cuenta que España, en el periodo 2002-05, importaba un promedio anual de 10,5 millones de toneladas de cereales, para alimentación humana y animal. Según datos provisionales del M.A.P.A., las importaciones de cereales se han elevado a 12,3 millones de toneladas en 2005/06 y hasta 15,5 millones en 2006/07⁵⁸. Estos datos parecen confirmar que la nueva estrategia de biocarburantes gravitará íntegramente sobre materias primas de importación. No producimos soja, ni apenas colza. Obviamente, tampoco producimos aceite de palma. La producción de girasol está en franco retroceso⁵⁹ y, además, apenas cubre el consumo humano de aceite de girasol. Importamos más de una tercera parte de la demanda interior de cereales para alimentación, dada la notable expansión de nuestro sector ganadero que se ha convertido en exportador neto, con un esfuerzo muy meritorio.

En estas condiciones las consecuencias de la nueva estrategia adoptada son muy sencillas de deducir: los precios van a aumentar significativamente a costa de los consumidores y crecerá nuestra dependencia exterior en cereales, semillas oleaginosas y aceites vegetales. Por su parte, el sector ganadero tendrá que sufrir un reajuste traumático hasta que consiga readaptar sus formulaciones de piensos⁶⁰, o bien sea capaz de trasladar a consumo el alza en los costes de producción. Por muy diversas circunstancias, ya analizadas en el epígrafe anterior, la capacidad de readaptación de las raciones en la ganadería española y europea es bastante reducida.

El incremento de precios dependerá del nivel que alcancen en los mercados mundiales y, en consecuen-

cia, del grado de proteccionismo que mantenga la política comercial exterior común. Con las elevadas cantidades importadas por España es obvio que el precio mundial, aumentado en los aranceles que deban ser pagados en frontera, será el precio de referencia para el mercado español.

Respecto a ambos elementos no cabe ser muy optimista. Siendo USA líder mundial tanto en maíz como en soja y, dada su meditada estrategia en materia de biocarburantes, no cabe esperar que los precios mundiales de ambas materias primas vuelvan a los niveles anteriores a la actual crisis, independientemente de que puedan descender respecto a los máximos alcanzados este año. Por otra parte, tampoco cabe esperar que Francia y otros grandes productores comunitarios vayan a aceptar un notable desmantelamiento arancelario consolidado en cereales, ante la OMC. La supresión de aranceles para la campaña actual ha sido adoptada dada la situación excepcional del mercado, pero no es predecible que se mantenga posteriormente. Por tanto, hay que temer que los precios de todas nuestras importaciones van a mantenerse elevados, las actuales y las nuevas para satisfacer la demanda energética, lo cual es un elemento inflacionario adicional.

En segundo lugar, España no dispone de reserva de tierras suficientemente productivas que poner en cultivo. Nuestro país no es un productor espontáneo de “commodities” y la prueba más evidente es que, aun teniendo en regadío más de un millón de hectáreas dedicadas a cereales, es preciso efectuar fuertes importaciones anuales. El esfuerzo inversor en esos regadíos se justificó en su día para alcanzar un nivel de

⁵⁸ Datos tomados de AgrNegocios. 7/13 septiembre de 2007. Página 6.

⁵⁹ La superficie media entre 2005/07 ha sido de 589.000 hectáreas y la producción de 583.000 toneladas, frente al millón de hectáreas y millón de toneladas que se producían en la década de los años noventa.

⁶⁰ El subproducto de la hidrólisis seca de los cereales, el denominado “distillers dried grains” (DDG), obtenido tras la fabricación de bioetanol, parece tener utilidad en la industria de piensos compuestos. No obstante, dada la prohibición europea de utilizar muchas variedades genéticamente modificadas de maíz, sus subproductos tampoco pueden ser utilizados por la industria europea de piensos. La incorporación de este tipo de subproductos es también muy limitada por razones técnicas y nutricionales.

La situación en España

autoabastecimiento alimentario imprescindible en el escenario económico anterior a la adhesión a la Unión Europea.

Pero posteriormente España se ha especializado en producciones de alto valor añadido (carnes, embutidos, vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas) y con vocación exportadora. La nueva estrategia de producción e incorporación de biocarburantes tan sólo tendría sentido si fuera acompañada de una nueva política expansiva en nuevos regadíos, que permitiera producciones intensivas de remolacha, cereales y oleaginosas lo cual, obviamente, constituye una “insensatez energética” e “hidráulica”.

La situación puede ser muy preocupante en años de sequía. Con unas utilizaciones alimentarias de entre 31 y 33 millones de toneladas, un año con producciones de 13/15 millones de toneladas, como ha sido 2004 y se presenta al menos una vez en cada década, podría tener consecuencias dramáticas según nos vayamos aproximando a 2020 y la superficie dedicada a biocarburantes se acerque a ese 38% de superficie cerealista que se precisará para ello. Y es que en España, no sólo hay un problema de rendimientos en los cultivos, también hay un problema de variabilidad en esos rendimientos que seguramente desconocen algunas de las empresas energéticas que están efectuando ahora sus inversiones en zonas rurales españolas.

España está avocada a depender de las importaciones de bioetanol y biodiesel, o sus materias primas. Y eso es cierto, al menos, mientras no se desarrollen tecnologías que permitan utilizar materiales vegetales de “segunda generación”, celulósicos, que pudieran ser

obtenidos en las condiciones agroclimáticas que se registran en las extensas superficies hoy día no utilizadas por la agricultura española. Ahora bien, incluso en ese caso, habría que valorar el impacto medioambiental que ello tendría y eso es hoy día imposible de realzar, dado el incipiente estado de la investigación autóctona al respecto.

Porque es cierto que en España se han abandonado en los últimos veinte años entre 2 y 2,5 millones de hectáreas de cultivo y barbechos. Se trata de una superficie muy poco productiva, que nunca debió haberse roturado. De hecho, buena parte de esa superficie se encuentra hoy día sometida a algún tipo de figura de protección medioambiental (zonas de especial protección de aves, lugares de interés comunitario de la red natura 2000, etc...). Según algunas estimaciones, el 24% de la S.A.U. en España está incluida en la Red Natura 2000⁶¹. Si algún día se recuperan dichas tierras para el cultivo, no debería ser para volver a producir cereal o colza. Más lógico sería que se destinarán a experimentar con cultivos energéticos que aprovechen toda la biomasa, no solo los granos. Pero dichos procesos tecnológicos “para la conversión industrial en biocarburantes está todavía en su infancia”⁶².

Hay que tener en cuenta que España es un país donde cerca del 20%⁶³ de su superficie cultivada se dedica a barbechos, dadas las fuertes restricciones de medio físico y climatología. Sólo la revolución verde, con la fertilización, la agroquímica, el riego y la mecanización fueron disminuyendo la superficie de barbecho⁶⁴, hasta que la P.A.C. alteró el proceso con las limitaciones en las superficies con derecho a ayudas a la hectárea, la imposición del “set aside” (retirada de

⁶¹ Esta es la estimación de María del Pilar Espinosa Goded, en su trabajo “Consideraciones en torno a la Política Agroambiental en el marco de la U.E. Aplicación a agricultores cerealistas de secano en la provincia de Granada”, presentado para obtener el Diploma de Estudios Avanzados (D.E.A.) en la E.T.S.I.A.-U.P.M.

⁶² García Olmedo, Francisco. Op. Cit.

⁶³ Según el M.A.P.A., en 2005, los barbechos ocupaban 3,5 millones de los 17,8 millones de hectáreas de superficie cultivada, es decir, el 19,8%.

⁶⁴ A principios de los años 70 del siglo pasado los barbechos representaban más del 26% de las tierras cultivadas.

tierras con derecho a percibir ayudas) y del “barbecho agronómico” (que no percibe ayudas), como exigencia española para el cobro de subvenciones.

En el futuro, dichas superficies sólo serían rentables con un sistema de nuevas subvenciones muy elevadas, irracional para tan bajas productividades. Además tendría efectos medioambientales seguramente disuasorios. No obstante, el M.A.P.A. ha decidido suprimir la obligatoriedad del barbecho agronómico para la campaña 2008/09, lo cual puede tener efectos puramente agronómicos muy negativos. Según algunas estimaciones, un millón de hectáreas podrían retornar al cultivo esta próxima campaña, adicionales a las 850.000 sometidas a la retirada obligatoria comunitaria, más otras 750.000 que están en régimen de retirada voluntaria.

La situación puede ser distinta en otros países, caso de Francia por ejemplo, dado que en los últimos años pueden haberse retirado de la producción tierras que podrían considerarse relativamente productivas donde, debido a la obligatoriedad del “set aside”⁶⁵ o a los bajos precios de los productos agrícolas, el cultivo no resultaba rentable hasta ahora, para sus propietarios. Levantada la obligatoriedad del “set aside” y con los precios actuales es obvio que podrían volver a cultivarse, al menos una parte de dichas superficies. Pero quede claro que ese no es el caso del barbecho agronómico español, cuya necesidad viene impuesta por las restricciones climatológicas y edafológicas de buena parte de las comarcas del interior peninsular.

La subida de los precios de los cereales ha provocado el efecto contrario al deseado por la nueva estrategia de biocarburantes. Las superficies contratadas por los agricultores con tal fin han disminuido sus-

tancialmente para la campaña 2007-08. La respuesta es lógica, dada la escasez habitual de cereales en el mercado español y la imperiosa necesidad de adquirirlos por parte de las empresas ganaderas y la industria alimentaria. Las empresas de biocarburantes quieren efectuar contratos a medio o largo plazo, al menos de cinco o seis años, que en la situación actual del mercado español son claramente inviables. En estas condiciones se confirma que esta industria tendrá que abastecerse en los mercados internacionales y, por ello, tenderán a situarse en zonas próximas a los puertos, o instalarse directamente en otros países, caso de Abengoa en Brasil y en U.S.A.

Dada la dependencia exterior española habría que evaluar el coste energético, así como el balance en G.E.I. (Gases de efecto invernadero), del proceso completo basado en importaciones desde largas distancias, de los aceites, las semillas oleaginosas y los cereales, que España va a tener que realizar para cumplir con los objetivos establecidos⁶⁶. ¿Cuál será el balance energético neto de la utilización del bioetanol y biodiesel así obtenidos? Contamos ya con una primera aproximación llevada a cabo por el CIEMAT (Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas).

Según los datos de una reciente investigación efectuada en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, el CIEMAT, concluye provisionalmente que⁶⁷:

- Bioetanol producido con trigo (transporte camión en 400 Km.) o cebada (transporte camión 600 Km.), respecto a la gasolina, permite ahorrar un 36% de energía fósil en mezclas al

⁶⁵ Mantengo el término en inglés utilizado por la U.E. para diferenciarlo del barbecho agronómico impuesto en España.

⁶⁶ De hecho la creciente liberalización internacional del comercio agrario y alimentario hace que “cualquier bocado que consume un estadounidense ha viajado unos 2.500 kilómetros, lo que significa que está “marinado” en petróleo”. Artículo de Hill McKibben, “La nueva aritmética del carbono”. Nacional Geographic. Noviembre de 2007. Página 5.

⁶⁷ Ponencia presentada por Yolanda Lechón, del CIEMAT, en la 53 Feria de San miguel. Lérida. 26 de septiembre de 2007.

La situación en España

85% de bioetanol, aunque tan sólo un 1,12% de energía fósil en las previstas mezclas al 5%, en el horizonte 2010.

- Biodiésel producido con colza (100 Km., camión), o girasol (300 Km., camión), reduciría la energía fósil empleada respecto al diésel convencional, en un 75% para un 100% de biodiésel, en un 7% para mezclas con un 10% de biodiésel y en un 3% para las mezclas al 5% previstas para 2010.

Lo más llamativo es que los supuestos utilizados han sido sobre producciones todas ellas en secano que, lógicamente no incluyen el consumo energético ligado a la producción en regadío. Se trata de un supuesto que no es homogéneo con los rendimientos previstos por el M.A.P.A., en sus estimaciones de superficie necesaria para cumplir los objetivos previstos, mencionados con anterioridad. Dichos rendimientos previstos por el M.A.P.A. son en realidad los rendimientos medios españoles en el periodo 2005-07, por lo que se supone incluirían indistintamente superficies de secano y de regadío.

Con mezclas al 5% el ahorro energético es tan ínfimo, de un 1,12% en bioetanol y de 3% en biodiésel, que la sola consideración de las superficies de regadío llevaría a anular el balance energético, o a convertirlo en negativo.

Datos más amplios son los que aporta la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA)⁶⁸ en un reciente informe en el que, amplía los datos de un estudio que, se supone, es el comentado anteriormente realizado por el CIEMAT:

- Biodiésel 100%: reduciría entre el 57/88% las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).
- Biodiésel al 10%: reducción de entre el 6/9% de la emisión de GEIs.
- Bioetanol al 85%: reducción de GEIs de 70%.
- Bioetanol al 5%: reducción de GEIs de un 3%, un ahorro de energía primaria del 0,28% y de energía fósil del 1,12%.

Obviamente si se trata de los cálculos efectuados para cultivos en secano, independientemente ya de cual sea el origen de la materia prima y la distancia recorrida sea la considerada en el experimento, o importada de ultramar, el balance tanto energético como de GEIs pasaría a ser negativo, dados los ahorros ínfimos que se destacan en dicho estudio.

Se deduce de todo lo anterior que, solo mezclas elevadas, al 85/100%, representarían efectivamente una opción a considerar. Pero lógicamente no es ese el objetivo establecido por la Hoja de Ruta comunitaria. Dichas mezclas precisarían de una superficie cultivada enorme, que supera cualquier ficción⁶⁹.

En definitiva, estos resultados para el caso español confirman la idea de que ni el balance energético, ni los ahorros previstos en la emisión de GEIs justifican la estrategia adoptada por la Unión Europea. En España, no cabe argumentar que la estrategia biocarburantes adoptada contribuye a disminuir los gases de efecto invernadero, ni a ahorrar energía fósil, ni a contribuir en la lucha contra el cambio climático.

⁶⁸ APPA. "Biocarburantes y Desarrollo Sostenible: Mitos y realidades". Septiembre de 2007.

⁶⁹ Si mezclas al 10% requieren 2,5 millones de hectáreas, suponiendo linealidad, las mezclas con el 85% de bioetanol precisarían 21,25 millones de hectáreas, superior a toda la superficie cultivada en España.

No obstante si conviene tener en cuenta el papel que seguramente debe tener la agroenergética en el futuro. Pero bajo supuestos muy distintos a los planteados en la actual estrategia europea en materia de “biocarburantes”. Lo destaca Valeriano Ruiz al afirmar que “el sistema energético del futuro debe parecerse al del pasado sobre todo en cuanto a proximidad entre la producción y el consumo”⁷⁰.

En este sentido creo oportuno también citar a Jesús Fernández, uno de los científicos que desde hace muchos años trabaja en temas agroenergéticos y es hoy día uno de nuestros principales expertos en esta materia. Recientemente escribía: “a la hora de planificar el establecimiento de una agroindustria energética en una zona determinada, habrá que realizar un estudio sobre el tipo de agroindustria a instalar y las posibilidades de disponer de la materia prima adecuada. En estos tipos de actividad, la industria es la que condiciona el tipo de materia prima a producir, debiendo elegir su ubicación en una zona próxima a los lugares de desarrollo de los cultivos energéticos, con objeto de que el gasto de energía en el transporte de la materia prima hasta la industria transformadora no sea superior a la energía que se vaya a producir de la biomasa transportada”⁷¹.

Obviamente se está pensando en cultivos energéticos para “biocarburantes de segunda generación” y que garanticen, no sólo un balance energético y en G.E.I.s positivo, sino también que sean admisibles los efectos mediambientales y sobre la proporción de tierras a ellos destinadas, que no alteren el equilibrio de los mercados alimentarios. Ninguna de estas condiciones se cumple hoy día con los biocarburantes producidos a partir de cereales o remolacha. Como ya se ha visto en el caso del estudio del CIEMAT, los resultados

pueden variar de positivo a negativo, según los consumos energéticos ligados al conjunto de procesos y técnicas de producción agrícola, sistemas productivos en secano o en regadío, transformación industrial, transporte y distribución que se utilicen. Algún caso de Análisis del Ciclo de Vida (ACV) realizados, como el efectuado para el caso del trigo por Bueno Oliveros⁷², resultan claramente insuficientes y parciales.

El caso español puede ser paradigmático de lo que representa extender la norma comunitaria a situaciones radicalmente distintas. Si de lo que se trata es de alcanzar un 20% de utilización de energías renovables en el año 2020, cada país debería analizar su potencialidad en las distintas fuentes de este tipo de energías (eólica, solar, mareas, hidráulica, biomasa...), con la mayor flexibilidad, especialmente si el objetivo es el de cumplir los objetivos de Kyoto, y los planes que le sucedan a partir de 2012, en materia de emisión de gases de efecto invernadero (GEIs). Dichos objetivos pueden alcanzarse a través de muy diversos sistemas y el elegido en materia de biocarburantes de primera generación, en España al menos, no es el más eficiente.

En este sentido y dada su autoridad en la materia es de destacar la opinión del Director General del I.D.A.E. (Instituto para la diversificación y el ahorro de energía) que, preguntado en julio de 2006 sobre los cultivos energéticos mencionaba: “la visión del I.D.A.E. es una mezcla de cautela y confianza. La cautela tiene que ver con que somos conscientes de que se trata de una alternativa que, en buena medida, está aun por desarrollar, pues necesitamos saber mucho más de alguna de las especies que podrían ser de mayor interés para el agricultor español.....de ahí precisamente nuestra confianza en que, a medio plazo, esta alterna-

⁷⁰ Valeriano Ruiz (2006). “El reto energético: Opciones de futuro para la energía”. Página 263. Almuzara.

⁷¹ “El desarrollo de los cultivos energéticos, garantía de futuro sostenible de la agroenergética”. Jesús Fernández. Vida Rural y M.A.P.A. Monográfico sobre el encuentro en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Santander 16-18 de agosto de 2006. Página 42.

⁷² Bueno Oliveros, José Antonio. (2007). “Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 106/2007. Página 37. Madrid.

La situación en España

tiva superará las dificultades a las que hoy se enfrenta”⁷³. Lástima que, pocos meses después, las autoridades comunitarias no tuvieran en cuenta tan sabios y prudentes consejos.

El problema comunitario, y en especial de España, es el del transporte que representaba el 38,7% del consumo total de energía final de nuestro país, en 2005⁷⁴, y que en un 99% depende de los carburantes fósiles. Según Pérez Arriaga⁷⁵ “los estudios de prospectiva indican crecimientos importantes de la demanda futura de transporte en España, entre el 3% y el 6% de media anual de viajeros y entre el 4,5% y el 6% en mercancías”. Las previstas mezclas de carburantes “bio” y fósiles, se verían rápidamente sobrecompensadas por el incremento de consumo anual previsto. Por tanto, sin actuar sobre la demanda de transporte, no debe pensarse que la incorporación de biocarburantes pueda facilitar en absoluto el cumplimiento de nuestras obligaciones derivadas del Protocolo de Kyoto.

Buscar soluciones a corto plazo para tan elevado nivel de movilidad, aconsejaría la adopción de medidas directamente ligadas al uso de vehículos que, a veces, alcanza límites incomprensibles de irracionalidad. Ciudades como Londres, Estocolmo..., han diseñado sistemas de limitación en el uso urbano de vehículos privados que, en mi opinión, todas las grandes ciudades tendrán que plantearse, antes o después, pero seguramente muy pronto. Los niveles de contaminación, las afecciones a la salud, las dificultades de circulación por la densidad del tráfico, el estrés acumulado, el tiempo perdido en los atascos, el coste de las infraestruc-

turas que se multiplican exponencialmente y el coste monetario creciente para el propio usuario...y, ahora, el precio de la alimentación y su nueva contribución al problema del hambre en el mundo. Son tan sólo algunos de los motivos que cabe argumentar y que no se han debatido con claridad en la sociedad española.

Pérez Arriaga⁷⁶ menciona la estimación realizada por la Agencia Internacional de la Energía, sobre el ahorro superior a un millón de barriles de petróleo, que representaría un solo día de aplicación de la prohibición de circulación de la mitad de los vehículos, según matrícula par o impar, en los países miembros de la Agencia.

Incluso desde una perspectiva financiera, cumplir los objetivos comprometidos en el Protocolo de Kyoto según las estimaciones actuales del Gobierno, le costará a España entre 2.000 y 3.000 millones de Euros por adquisición de derechos de emisión en el mercado. Cualquiera que sea el cálculo de ahorro en emisiones de GEI, la valoración económica de dicho ahorro en CO₂, derivado de la utilización de un 5,75% de biocarburantes en 2010, con objeto de cumplir los compromisos de Kyoto para el periodo 2008-12, arroja un resultado ruinoso para las finanzas públicas, como ya se ha visto anteriormente, a poco que se valoren las nuevas ayudas agrícolas a los cultivos y las desgravaciones fiscales a los biocarburantes⁷⁷, independientemente de los demás efectos traumáticos sobre el mercado alimentario, la inflación, la balanza comercial sobre el sector ganadero y, probablemente, sobre el medio ambiente.

⁷³ Entrevista a Enrique Jiménez Larrea. Página 30. Vida Rural y M.A.P.A. Monográfico sobre el encuentro en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, en Santander 16-18 de agosto de 2006. Página 42.

⁷⁴ Pérez Arriaga, José Ignacio et al. (2007). “La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 114/2007. Página 46. Madrid.

⁷⁵ Pérez Arriaga. Op. Cit. Página 51.

⁷⁶ Pérez Arriaga. Op. Cit. Página 64.

⁷⁷ A parte de los cálculos efectuados por O.C.D.E., ya mencionados anteriormente, esta es también una de las conclusiones obtenidas por el Instituto de Investigación Agraria de Francia (I.N.R.A.). www.leblogfinance.com/2007/06/biocarburants_b.html En España, según cálculos de Alfonso Raffin del Riego, el coste de la política de apoyo a los biocarburantes se elevaría a 6.500 millones de Euros.

Análisis de la actual estrategia europea en materia de biocarburantes

También habrá que comprobar las posibilidades reales de aplicar las recientes normas, en los plazos establecidos. Son muchos los sectores comprometidos por la nueva estrategia. Suponiendo que se cumplan los objetivos de abastecimiento de materia prima agrícola, sea esta nacional o de importación, habrá que ver si la capacidad industrial necesaria está a punto para producir el bioetanol y el biodiesel necesarios. Hay que tener en cuenta que se trata de negocios privados y la rentabilidad dependerá de muchos factores y los precios de las materias primas son solo uno de ellos.

Posteriormente habrá que adaptar la red logística. Según Bueno Oliveros⁷⁸, “La Compañía Logística de Hidrocarburos no tiene capacidad de almacenamiento diferenciado para biocarburantes, lo que dificulta enormemente ponerlos a disposición del consumidor e impide el acceso al mercado de gran consumo”.

En España ya se han pronunciado contra la actual estrategia en materia de biocarburantes todas las organizaciones sectoriales ganaderas. También la F.I.A.B., en un comunicado hecho público en julio de 2007 afirmaba: “a corto plazo, el desarrollo de esta nueva política está contribuyendo a crear disfunciones en el funcionamiento de los mercados.....Nuestro sector se está viendo afectado no sólo por problemas de abastecimiento sino también por un aumento de los precios de la materia prima para la industria. Los costes de producción de alimentos básicos están aumentando y esto tendrá cada vez más una influencia considerable en el IPC y la competitividad de las empresas. Se puede decir pues que inicialmente existe una vinculación evidente de los precios de alimentación y sus materias primas con el desarrollo de los biocombustibles”.

⁷⁸ Bueno Oliveros, José Antonio. (2007). “Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles”. Fundación Alternativas. Documento de trabajo 106/2007. Página 35. Madrid.

El problema a escala mundial.

Donde la estrategia de los países desarrollados en materia de biocarburantes raya ya en la inmoralidad es al contemplar los eventuales efectos en el escenario internacional. La alimentación es una necesidad y los gastos en ella son rígidos. Si desciende su porcentaje en el total de gastos efectuados en los hogares, en el caso de los países desarrollados, ello se debe al aumento de la renta, no al hecho de que descienda el consumo alimentario. Por tanto, si se sigue avanzando hacia un escenario de incremento sustancial en los precios de la alimentación ello repercutirá más, en definitiva, sobre otros sectores económicos cuya demanda sea menos rígida, que sobre el sector alimentario. Costará más comer, pero se seguirá comiendo....en los países desarrollados.

Sin embargo, el incremento de precios de las materias primas de alimentación en el mercado mundial, así como la cantidad de tierras que van a dedicarse a producir para la industria de biocarburantes, provocarán un cambio estructural que afectará en particular a los países en vías de desarrollo en sus objetivos de lucha contra el hambre y la miseria. Esos países carecen de medios para trasladar los efectos a otros agentes o países, en el contexto internacional.

Lo acaba de afirmar con toda claridad 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"⁷⁹.

Gran parte de los países importadores de cereales son de los más pobres del mundo, o están en vías de desarrollo. Los países beneficiarios de esta situación actual, los principales países exportadores de cereales, son todos ellos ricos o potencias emergentes: USA, la Unión Europea, Canadá, Australia, Brasil, Argentina, Rusia y Ucrania.

Por tanto este es un argumento que debe alertar a las organizaciones no gubernamentales (O.N.G.s) de desarrollo frente a la nueva estrategia bioenergética en los países desarrollados. También a las organizaciones medioambientalistas que, una vez que valoren adecuadamente los efectos mínimos, o ambiguos, sobre el cambio climático, comprobarán que la actual estrategia biocarburantes puede tener efectos catastróficos sobre muchos ecosistemas, como de hecho ya los están sufriendo países como Indonesia, Malaisia y Brasil. En este último país, la deforestación amazónica ha vuelto a repuntar, después de dos años de disminución, como consecuencia del aumento del cultivo de la soja debido al alza de los precios en el mercado internacional⁸⁰. La progresión del cultivo de la caña de azúcar para producir bioetanol está desplazando la soja y la carne de vacuno a las zonas selváticas.

Según las proyecciones de evolución demográfica generalmente aceptadas, "para 2050 la población total crecerá un 50% hasta alcanzar los 9.100 millones de habitantes. Lo más significativo es que casi todo el crecimiento se concentrará en los países subdesarrolla-

⁷⁹ "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.

⁸⁰ www.madrimasd.org 18/10/07.

dos de esas áreas geográficas, que pasarán de 5.300 a 7.800 millones- y en su seno, los 50 países menos desarrollados más que duplicarán su población, pasando de 800 a 1.700 millones de habitantes, mientras que los países ricos se mantendrán entorno a los 1.200 millones de habitantes”⁸¹. La evolución será continua, previéndose 7.000 millones en 2015 y 8.000 millones de habitantes en 2030.

Según F.A.O., en la actualidad existen 840 millones de personas subnutridas, principalmente concentradas en el África subsahariana, en Asia y en el Pacífico. En un mundo que ha sido incapaz hasta ahora de alimentar al conjunto de su población, en su composición actual, 6.300 millones, la aparición de una demanda adicional de productos agrícolas para utilizar como carburantes, por parte de los países desarrollados, no sólo desviarán el uso de la tierra hacia la satisfacción de dicha demanda sino que, también, elevará los precios de los alimentos en el mercado internacional. Aparece en el mercado una nueva demanda de países solventes que, sin duda, pondrá en funcionamiento todo un conglomerado empresarial propio para abastecerla. La oferta vendrá en gran medida de países de medio y escaso desarrollo, por razones obvias de inferiores limitaciones medioambientales y menores costes de producción.

Si el problema del hambre era ya una cuestión complicada de resolver, ante la insolencia de las poblaciones afectadas, la evolución demográfica esperada y las nuevas utilidades bioenergéticas terminarán por dibujar un escenario más explosivo aun que el actual. Partiendo de la situación de insatisfacción alimentaria de una parte de la población actual, hay que tener en cuenta que “las necesidades alimenticias de una persona equivalen a 0,5 tonela-

das de cereales al año, mientras que un automóvil circulando 20.000 km. anuales, con un consumo eficiente de 7 litros de etanol/100 kms., requeriría 3,5 toneladas, es decir siete veces más....generando una demanda sobre la producción agrícola mayor que la de suministrar una dieta adecuada a 9.000 millones de personas en 2050”⁸².

También hay que considerar la inflación como fenómeno que afecta en mayor grado a los segmentos populares de la población, en todos los países. Según datos recientes de la economía china, el precio de los cereales ha empujado la inflación desde las previsiones del 3%, al 5,6% el pasado mes de julio. La cesta de la compra ha aumentado en un 15,4% en un año, a causa de los alimentos: + 45,2% en carnes y +30,6% en huevos.

Con datos recientes de F.A.O.⁸³, el gasto en las importaciones de alimentos de los “países en vías de desarrollo de bajos ingresos y con déficit de alimentos” (PBIDA) ha aumentado ya un 10% en 2006/07, respecto al año anterior. Este incremento se debe principalmente al alza de un 13% en los precios de cereales y aceites vegetales, como consecuencia de la nueva demanda para biocarburantes. Además, también se han incrementado de modo sustancial los precios de los productos lácteos, un 46% en el índice F.A.O., entre noviembre de 2006 y junio 2007, y los precios de exportación de la carne de aves, + 20% la procedente de U.S.A. y + 14% la de Brasil, países que suponen el 70% del comercio mundial de este producto. El índice F.A.O. de precios de la carne se había elevado un 7,6% en marzo, respecto a igual mes del año anterior.

Todo lo anterior demuestra que el impacto inflacionista no se ha hecho esperar y puede obser-

⁸¹ Martínez González Tablas, Ángel. (2007). “Economía política mundial. I. Las fuerzas estructurantes”. Página 104. Ariel Economía. Barcelona.

⁸² David Connor e Inés Minguez. (2006). En Science. Vol.312 Pág. 1743. 23 de Junio de 2006.

⁸³ Perspectivas alimentarias de F.A.O.. Junio 2007.

El problema a escala mundial

vase ya de un modo evidente en los mercados mundiales. En su pasada reunión de primavera, el 11 de Abril de 2007, el Fondo Monetario Internacional ha advertido sobre la amenaza que la expansión de los biocarburantes representa para el precio de los alimentos.

Por otra parte, es una quimera pensar que la agricultura europea abastecerá de materia prima a la nueva industria de biocarburantes. La actual tendencia a la deslocalización de las actividades económicas de más bajo valor añadido trasladará los cultivos agrícolas a países lejanos, independientemente de que la industria extractora y elaboradora de bioetanol y biodiésel se instale en territorio europeo. Con ello se consolidarán las nuevas tecnologías implicadas en el sector, sin afectar los objetivos medioambientales y de “agricultura multifuncional” de la actual P.A.C. Tan sólo será inevitable el incremento de precios y la inflación derivada de la presión ejercida por la nueva demanda sobre el mercado mundial.

Las grandes empresas multinacionales son las mejor adaptadas al suministro regular a Europa de las materias primas, o el biocarburante ya elaborado. Disponen de estructuras logísticas y de transporte para abastecer de aceite de palma, colza, soja, azúcar, maíz y otras materias primas que vayan siendo tecnológicamente útiles para la producción de biocarburantes, que empezarán a fluir regularmente a las industrias europeas, con el correspondiente impacto sobre la utilización de la tierra en los países productores, el alza de precios en los mercados alimentarios internacionales y un aumento considerable en los flujos mundiales de trans-

porte que implican nuevos consumos energéticos y emisión de GEIs⁸⁴.

Por tanto, buena parte de los nuevos esfuerzos para incrementar las producciones agrícolas se desarrollarán en los países en vías de desarrollo y en economías emergentes, muchos de ellos incapaces aun de satisfacer las necesidades básicas en alimentación de su población. “El 50% de las reservas de tierras aun disponibles se encuentran en 7 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Angola, República Democrática del Congo y Sudán”⁸⁵, a los que habría que añadir algunos países de la antigua U.R.S.S. y el Lejano Oriente en aceite de palma (Indonesia, Malasia, Tailandia...). De hecho Indonesia prevé dedicar a la producción de “carburantes verdes” entre 5 y 6 millones de hectáreas, en los próximos ocho años. A parte de producir aceite de palma, estas plantaciones se piensan destinar también a la producción de mandioca, caña de azúcar y jatrofa.

Junto a los problemas alimentarios es fácil imaginar los que pueden generarse de carácter medioambiental. De hecho, se estima que el auge de los biocarburantes repercutirá al alza sobre las industrias productoras de “inputs” agrícolas, especialmente la industria de fertilizantes, dada la mayor demanda de tierras de cultivo en todo el mundo, así como la necesidad de mayores rendimientos⁸⁶.

Ante la fuerte demanda de biocombustibles, va a aumentar su producción en régimen de monocultivo. Un ejemplo es la expansión del cultivo del maíz en U.S.A., donde se está incrementando el monocultivo, + un 18% de superficie en 2007, en zonas donde hasta ahora se alternaba con soja o algodón. Según un

⁸⁴ El incremento del transporte puede verse estimulado por los beneficios fiscales diferenciales que conceden distintos países desarrollados. Ya se han detectado desviaciones de tráfico en biodiesel de palma procedente de Indonesia y Malasia que, una vez mezclado en U.S.A. para percibir allí las subvenciones americanas, termina siendo exportado a Europa donde obtiene precios de venta superiores. Estos “carruseles” en el transporte son conocidos desde antiguo en la U.E., por razones de ajustes monetarios, anteriormente a la introducción del Euro.

⁸⁵ Tomado de Edouard Luneau. Cargill Grain and Oilseeds Supply Chain Europe. “Tendencias y perspectivas en los mercados de biocombustibles. Seminario sobre “Piensos y mercados”, celebrado en Barcelona el 24 de mayo de 2007.

⁸⁶ Estudio realizado por la consultora Integer Research. www.media.netpr.pl/notatka_72660.html

reciente informe de Naciones Unidas⁸⁷, los cultivos que tienen finalidades energéticas suelen presentarse en forma de monocultivos en gran escala, cosa que podría llevar a una pérdida importante de biodiversidad, erosión del suelo y lixiviación de nutrientes. Se destacan los casos de India, Sri Lanka y Tailandia, donde los cultivos de biocombustibles ya han llevado a una deforestación a gran escala. También debe rechazarse su producción si los nuevos cultivos sustituyen a bosques, praderas⁸⁸, o donde provoquen efectos de eutrofización del agua, acidificación de suelos y aguas superficiales e incluso disminución de ozono.

En referencia al uso de cereales con estos fines agroenergéticos se afirma que “en general, es necesario evitar los cultivos que necesitan un alto aporte de energía fósil y de tierras de labor de calidad y que presentan un bajo rendimiento energético por hectárea”. El Informe mencionado se pronuncia por el establecimiento de un sistema internacional de certificación que incluya la comprobación de emisiones de gases de efecto invernadero, para garantizar que los biocarburantes cumplen las normas medioambientales en todo el proceso de producción.

Son numerosos los estudios e investigaciones que se están abordando por las más variadas instituciones evaluando la nueva estrategia en materia de biocarburantes. Ello se debe tanto a la trascendencia del tema en áreas muy relevantes, como a la ambigüedad de los efectos positivos/negativos, según se ha mencionado anteriormente. Según un estudio encargado por las autoridades de Suiza al Instituto de Investigación y Tecnología de dicho país (EMPA)⁸⁹, se subraya que los biocarburantes no son una panacea para resolver los problemas energéticos del país, cuestionándose los supuestos beneficios medioambientales. Analizando el

ciclo completo de producción y haciendo un balance energético y del carbono, se comprueba que por término medio puede arrojar un tercio menos de emisiones que los combustibles fósiles pero, además, hay que valorar el hecho de tener que dedicar tierras a los cultivos energéticos y el impacto medioambiental propio de esos cultivos. El impacto medioambiental se reduciría si se desarrollan nuevos métodos de producción basados en la biomasa celulósica.

Pero hay que destacar que una de las dificultades para llevar a cabo una evaluación completa es que, en esta materia, se entrecruzan especialidades muy diversas. Los investigadores en energía, en química y en las diversas tecnologías relacionadas con los biocarburantes, no suelen tener en cuenta los aspectos sociales y económicos implicados. Por ejemplo, los cálculos no incluyen los efectos ligados al abastecimiento de materias primas procedentes de largas distancias, ni evalúan la potencialidad de autoabastecerse, o depender de terceros países. En el caso del estudio español del CIEMAT no se ha tenido en cuenta la dependencia del regadío, en buena parte del territorio que podría ser utilizado.

Los efectos medioambientales, o sobre el sector alimentario serán muy distintos si la producción de materia prima se obtiene en Brasil, USA, Indonesia, Sudán, Sri Lanka o España. También lo serán según sea el país donde finalmente se utiliza el biocarburante.

También hay que tener en cuenta que se tratará de una situación temporal, mientras se desarrollan las tecnologías que permitan usar los biocarburantes de segunda generación, que permitan la utilización de materiales lignocelulósicos. En cualquier caso se trata de un periodo “mínimo de una década”⁹⁰. Posteriormente se adoptará una nueva estrategia en el

⁸⁷ “Sustainable Bioenergy: a framework for decision makers”. Informe del grupo UN-Energy, patrocinado por FAO. Director: Mats Karlsson. Agrodigital.com 10 de Mayo de 2007.

⁸⁸ Por ejemplo, Colombia se apresta a dedicar 3 millones de hectáreas de pastos a la producción de biocarburantes.

⁸⁹ Tomado de Agrodigital.com 30-05-2007. www.empa.ch

⁹⁰ Edouard Luneau. Op. Cit.

El problema a escala mundial

abastecimiento de materias primas, con el consiguiente abandono de actividad en los territorios que ahora se van a explotar.

En cualquier caso y por los efectos a corto plazo, deberían realizarse urgentemente estudios rigurosos sobre el Balance Neto Energético (BNE), en las condiciones que se van a producir los biocarburantes en cada país, en cada situación concreta, para cada materia prima procedente de cada origen geográfico y con los sistemas productivos aplicados en cada caso. Sólo dichos estudios permitirían sentar las bases de un auténtico sistema de “certificación medioambiental”.

Como resumen, García Olmedo clarifica los efectos globales de la actual estrategia de los países desarrollados: “A parte de los escollos de su desarrollo tecnológico, las principales limitaciones de la producción de biocombustibles son su posible competencia por el suelo laborable, con la producción de alimentos y la invasión de hábitats naturales, degradados o no. La aventura brasileña, aunque no exenta de inconvenientes y contraindicaciones, es por ahora la única que progresa por sí sola. El uso de granos de maíz y otros cereales para producir alcohol adolece de unos costes elevados, un balance neto energético desfavorable y de unos efectos económicos perniciosos sobre el precio de alimentos básicos y sobre el problema del hambre en el mundo. La producción de

biodiesel es cara por ineficiente, salvo el caso de las plantaciones de palma. Sin embargo, dichas plantaciones suponen un verdadero desastre ecológico y una aberración económica, desde el punto de vista de los países donde se realizan, aunque sea beneficiosa para los intereses industriales que las controlan”⁹¹.

También hay que destacar la opinión de una persona tan cualificada como el director ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (A.I.E.)⁹², que considera “el etanol de caña de azúcar la única alternativa competitiva, por ahora, al petróleo en el transporte. Para él, “la producción de cereales y remolacha para producir bioetanol es extremadamente costosa y, además, su balance medioambiental en términos de emisiones de gases de efecto invernadero puede ser todavía peor que el petróleo”. También recordó que “las previsiones a largo plazo de la agencia sobre el transporte, que incluso en el caso de que hubiera saltos tecnológicos favorables, auguran un aumento de las emisiones mundiales de dióxido de carbono del orden del 20% en el horizonte de 2050. A largo plazo, el gran problema del desarrollo sostenible es el transporte y la eficiencia energética es la herramienta más eficaz. Según los estudios de la AIE el transporte representa, de forma directa e indirecta, dos tercios del consumo de petróleo mundial y dentro de este los vehículos particulares pesan el 44%, los camiones el 24% y la aviación el 12%”.

⁹¹ García Olmedo, Francisco. “A favor y en contra de los biocarburantes”. Revista de Occidente. En prensa.

⁹² Claude Mandil, director ejecutivo de la AIE. Conferencia en París ante la Unión Carretera de Francia. Recogido de EfeAgro. 11-07-07.



La estrategia Biocarburantes y la Ronda Doha de la O.M.C..

Restaría por considerar la influencia de la estrategia biocarburantes de los países desarrollados sobre las actuales negociaciones de la Ronda Doha, en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Dada la actual situación de las negociaciones es muy posible que se intenten ignorar las interferencias que plantea, desde varias perspectivas. La conclusión de dichas negociaciones pende de un hilo y por tanto lo más probable es que nadie quiera comprometer un eventual y complejo acuerdo.

No obstante, no debería ignorarse la nueva situación creada y los acuerdos comerciales internacionales deberían incorporarla. Unas negociaciones que se denominan indistintamente como Ronda del Desarrollo, del Milenio, o Doha, no deben ignorar la nueva situación creada a los países en vías de desarrollo, principalmente a los importadores de alimentos.

Además, en el comité especial sobre “Comercio y Medio Ambiente” debería abordarse la aplicación de un sistema de certificación de los biocarburantes, que establezca los criterios para determinar de un modo efectivo la reducción de emisiones de GEIs que puedan justificar los sistemas de preferencias fiscales que actualmente les benefician⁹³.

También la Unión Europea, en su oferta definitiva, debe considerar el actual desequilibrio que se ha generado entre sectores ganadores y perdedores, en el nuevo escenario. Parece oportuno valorar el man-

tenimiento pleno de la actual protección comercial a las producciones ganaderas, al tiempo que se facilite el acceso a las materias primas destinadas a alimentación animal. La política de “pagos únicos” desacoplados⁹⁴ no permite trasladar parte de las ayudas desde los sectores beneficiados a los perjudicados por la estrategia biocarburantes, pero la política arancelaria si lo permite.

Efectivamente frente un incremento notable y estable en los precios de los cereales parece razonable que se ofrezca una reducción arancelaria sustancial en esta partida de la Tarifa Exterior Común, así como en todas aquellas correspondientes a materias primas que puedan ser utilizadas en la formulación futura de los piensos. De igual modo, dada la crisis en que se encuentran los sectores ganaderos, y el carácter permanente que según todas las estimaciones tendrá el encarecimiento de los piensos, parece lógico que todos los productos ganaderos europeos sean considerados como “productos sensibles” y sometidos a una reducción mínima o nula de sus aranceles.

Esto en cuanto a la oferta comunitaria. Pero es cierto que el fondo del debate del capítulo agrario de la Ronda Doha se ha visto alterado por las nuevas políticas en materia de biocarburantes. Con los nuevos sistemas de subvenciones para el fomento de las producciones agrícolas destinadas a la producción de bioetanol y biodiesel se produce una distorsión sobre el mercado con efectos directos sobre los precios mundiales, al afectar a las producciones de los países

⁹³ Biofuels: is the cure worse than disease?. (Biocarburantes. ¿es el remedio peor que la enfermedad. Secretariado General de O.C.D.E.. SG/SD/RT(2007)3. Paris 11-12 de septiembre de 2007. Página 9.

⁹⁴ La elevación en el precio de los cereales puede ser un potente argumento en el desmantelamiento del actual sistema de “pagos únicos” que pretenden, desde hace tiempo, algunos países comunitarios tradicionalmente contrarios a la PAC. Será un tema que se planteará durante la revisión de la PAC en 2008.

(U.S.A., U.E....) que influyen de modo determinante en el mercado internacional, tanto de los cereales como de los aceites vegetales.

El nuevo escenario puede arrastrar a situaciones paradójicas. Por ejemplo, un país importador de cereales y que no haya decidido fomentar su producción de biocarburantes. Se enfrentaría a un encarecimiento de los cereales en el mercado mundial, estimulado por un sistema de subvenciones a la producción de bioetanol. En esas condiciones es posible que dicho país decidiera subvencionar a sus productores de cereales para aumentar la producción interior, a través de un sistema de ayudas acopladas a dichas producciones que, por tanto, podrían ser denunciadas ante la Organización Mundial de Comercio. Veamos el ejemplo de Méjico.

La situación inflacionaria creada este año 2007 en Méjico, con el riesgo de desabastecimiento en una materia prima básica en su cultura alimentaria como es el maíz, y con importaciones de más de 17 millones de toneladas anuales la mayoría proveniente de USA, puede generar la necesidad de aplicar una política de autoabastecimiento, con mecanismos de fomento de la producción interior que choquen con las disciplinas tradicionales de la O.M.C. Pero la producción de bioetanol en USA sí podría percibir notables ayudas no denunciadas ante la O.M.C. De hecho, Méjico se ha planteado una reordenación productiva y está subvencionando la distribución de maíz desde las zonas productoras a las consumidoras.

La crisis de las “tortillitas” en Méjico puede reproducirse cualquier día en otros países en desarrollo que, como Indonesia, Argelia, Nigeria o Egipto, son muy dependientes de las importaciones de cereales⁹⁵.

Más aun. Argentina ha decidido subvencionar el maíz destinado a la alimentación animal, con ayudas para el ganado porcino y vacuno⁹⁶. Se trata tan sólo de ejemplos que delatan el cambio sustancial que se ha producido en el mercado de materias primas básicas para la alimentación y que puede provocar legítimas intervenciones en los mercados, principalmente por parte de los países importadores de alimentos.

La filosofía que preside los acuerdos comerciales internacionales en materia agraria se basa en el desmantelamiento de las medidas de apoyo a la agricultura y de supresión de las trabas, gravámenes y subvenciones en el comercio mundial. Pero también se ocupa de suprimir todo tipo de trabas que distorsionen los mercados. Las subvenciones a la producción de biocarburantes suponen una subvención al consumo de estos productos. Esta nueva estrategia para los productos de doble uso, alimentario y energético, vuelve a introducir mecanismos de subvención directa y de desgravación fiscal con efectos de distorsión sobre los precios y los mercados de sus materias primas. Si se quiere, al elevar los precios agrícolas, en lugar de deprimirlos, los efectos ahora no afectan a la competitividad en el mercado de un producto, pero sí a los sectores utilizadores de dicho producto, así como a todos los consumidores cuyo índice de bienestar dice proteger la Organización Mundial de Comercio.

⁹⁵ Lester Brown. Director del Earth Policy Institute. Declaraciones recogidas en El País. Página 8. 24 de Enero de 2007.

⁹⁶ Agrodigital.com 9 de Marzo de 2007.

Conclusiones

El impacto sobre precios y mercados.

Si la causa principal del incremento en el precio de los cereales fuera el aumento de la demanda alimentaria en los países emergentes, la única respuesta posible sería aumentar las producciones. Nadie debe negar el derecho de la población de China, la India, o cualquier otro país a una mayor y mejor alimentación. Si el incremento de precios se ha originado por las especiales características climatológicas de esta campaña, cabría esperar una corrección de los mercados el año próximo. Sin embargo, los precios están bajando mucho antes, en otoño, sin que ni la demanda mundial, ni la producción, se hayan alterado sustancialmente respecto al verano 2007.

Por el contrario, las estimaciones generalizadas apuntan a un cambio estructural en los mercados. Es muy posible que aunque los precios bajen en los próximos meses debido al “mal de altura” provocado por el elevado nivel alcanzado, no se retorne a la situación precedente. Al menos si no se modifica la estrategia bio-carburantes adoptada, o se produce una expansión de la producción mundial suficiente para atender a ambos mercados: el alimentario y el energético.

Existen realidades que no pueden ser alteradas: en primer lugar la variabilidad climática, tampoco las expectativas de cambio climático y, por último, las aspiraciones de la población mundial a una alimentación necesaria y suficiente. Si todas ellas constituyeran las principales causas del actual desequilibrio en los mercados, la solución exigiría elevar la potencialidad productiva de la agricultura, suprimiendo trabas como las que hoy frenan a la agricultura europea a través de la P.A.C., e intensificando el desarrollo tecnológico de la agricultura.

Sin duda son muchos los factores que han podido configurar la actual situación del mercado, incluido

un coyuntural desajuste oferta/demanda, tal vez provocado por algunas malas cosechas o un cierto incremento de demanda en algunos países emergentes. Todo ello podría haber generado una cierta especulación en los mercados y un alza temporal en los precios. Pero no es eso lo que nos anuncian las estimaciones de futuro del U.S.D.A., del F.A.P.R.I. y de la O.C.D.E.-F.A.O., que pronostican que el alza tendrá efectos estructurales y se mantendrá durante toda la próxima década. Además, un reducido desajuste coyuntural entre oferta y demanda no podría explicar ascensos de precios tan pronunciados como los registrados a lo largo del 2007.

Excepto la Comisión Europea, la opinión unánime del resto de agencias internacionales es que la nueva estrategia de biocarburantes de los países desarrollados es uno de los factores principales que están provocando la escalada de precios. En mi opinión, el efecto se está produciendo a través de dos mecanismos que la U.E. no ha valorado suficientemente: las expectativas de futuro y el precio mundial.

La entrada de fondos de inversión y de pensiones en el mercado de las materias primas agrícolas añade un elemento especulativo a la evolución de los precios. Pero la especulación no surge de la nada, en buena medida se nutre de la obligatoriedad en el uso de biocarburantes impuesta, principalmente, por la nueva normativa americana y europea, que establece un aumento gradual y continuo en su utilización a lo largo de la próxima década. Ese elemento de incremento programado de la demanda de biocarburantes es novedoso. Hasta ahora nada garantizaba un incremento de demanda ya que la demanda alimentaria depende en buena medida de la evolución de la coyuntura económica internacional, de la capacidad de compra de los países deficitarios y del propio funciona-

miento del mercado libre. Ese es el origen de las nuevas expectativas de los operadores financieros. Se trata de un cambio estructural en el mercado mundial, independientemente de que la U.E., o España, hayan producido una cantidad escasa de biocarburantes este año.

La relevancia de lo que está pasando ha provocado análisis y respuestas de la F.A.O., la O.C.D.E., el F.M.I., la Agencia Internacional de la Energía... con opiniones que, en general, incluyen una cierta alerta. Las decisiones adoptadas en materia de biocarburantes no responden a un problema exclusivamente energético porque comprometen intereses sociales, económicos y medioambientales muy notables y, por todo ello, la Unión Europea debe reconsiderar dichas medidas.

El impacto medioambiental.

Hasta el momento, no se ha diseñado un sistema homologado de cálculo que permita establecer el Balance Energético Neto, o un Análisis del Ciclo de Vida, de los procesos completos de producción de biocarburantes que permitan comparar la eficiencia energética y las emisiones de gases de efecto invernadero provocados por su utilización, en relación con los de naturaleza fósil. Numerosos estudios e investigaciones difieren en sus resultados al contemplar procesos de un modo más o menos amplio. En definitiva, se contemplan, acotan y valoran procesos industriales distintos, en función de la materia prima, los sistemas productivos empleados en la obtención de estas, el origen geográfico, la logística de transporte y distribución... Como dice Pérez Arriaga⁹⁷, la contribución de los biocarburantes a la eficiencia energética aún está por estudiar.

Si lo que se pretende es una mayor eficiencia energética y contribuir a la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), debería procederse al establecimiento de un método homogéneo e internacional de cálculo que permitiera garantizar de un modo fiable los resultados. Dicho método permitiría además la certificación internacional de la sostenibilidad del sistema productivo y de la cantidad de energía y de GEI.

De lo contrario cualquier empresa podrá promocionar sus “carburantes verdes y sostenibles”, sin valorar la destrucción de selvas tropicales o el consumo energético requeridos en su producción y transporte. O incluso, como dice Sanz Pech⁹⁸, la propia U.E. y los gobiernos nacionales vulnerando su propia normativa en materia de productos “bio”, que no pueden utilizar productos químicos en sus procesos productivos.

Al mismo tiempo, desde los países desarrollados se envía una señal errónea a los países emergentes: es posible mantener el ritmo desenfadado de consumo de recursos no renovables simplemente entrando en una nueva espiral de intensificación en el uso de los recursos naturales, aparentemente renovables pero igualmente escasos, como son la producción agrícola y la tierra. Con esta idea se oculta el hecho de que el actual modelo de desarrollo económico no es extrapolable al conjunto de las economías hoy día emergentes, ni a los países que aspiran a salir del subdesarrollo. Antes que los problemas medioambientales o climáticos produzcan un cortocircuito en el actual modelo económico es probable que los desequilibrios económicos y sociales provoquen una ruptura y generen una dinámica de cambio en el sistema económico internacional⁹⁹.

⁹⁷ Pérez Arriaga. Op. Cit. Página 57.

⁹⁸ Mariano Sanz pech. Carta al diario EL PAÍS.

⁹⁹ Esta idea es desarrollada también con elocuencia por José Manuel Naredo, en el capítulo 7 (Revisión de la mitología del desarrollo) en su obra “Raíces económicas del deterioro ecológico y social”. Siglo XXI. Madrid. 2006.

Conclusiones

Los problemas medioambientales no se pueden circunscribir exclusivamente a los efectos del modelo energético sobre el cambio climático. Por ejemplo, la salud de la población afectada por las emisiones de gases y partículas de los vehículos no se verá mejorada por el 10% de biocarburantes mezclados con los combustibles fósiles ya que el consumo total de estos últimos seguirá aumentando. Según la Agencia Internacional de la Energía (A.I.E.)¹⁰⁰, entre 2007 y 2012 la demanda mundial de petróleo aumentará un 11,2%, es decir un 2,2% anual, alcanzándose crecimientos del 10% en el caso de China e India.

Esta idea la expresa muy gráficamente Martínez González Tablas¹⁰¹: “si cada habitante del planeta viviera como un norteamericano medio, necesitaríamos tres planetas como el actual para tener una vida sostenible”. Por tanto, parece evidente que la mejor solución a los problemas energéticos y al uso de carburantes exigiría actuar en primer lugar sobre el modelo de consumo.

Realmente el único factor novedoso en la situación actual es la aparición de una nueva demanda de tierra y producciones agrícolas con fines energéticos. Ese es el elemento que provoca el cambio estructural en los mercados. Ese es el problema adicional al que hay que dar respuesta y que obliga a una reflexión más profunda de la efectuada hasta ahora.

La solución de los problemas de cambio climático y de carácter energético no tienen una respuesta única ni sencilla pero, seguramente, deberán incluir un conjunto amplio de propuestas que incluyan también una nueva disciplina en el consumo de carburantes. La tierra y la agricultura también están llama-

das a aportar una parte de la solución, en el futuro. Pero, ¿cómo? y ¿en qué medida? Eso es lo que aun genera debate. Porque una energía renovable no garantiza automáticamente que el balance energético, medioambiental y de emisión de GEIs sea automáticamente positivo. Ello dependerá del análisis completo de su ciclo productivo.

La agroenergética debe aun avanzar en la investigación de nuevos materiales y procesos que le hagan realmente eficiente. En palabras de Jesús Fernández¹⁰², “Los futuros cultivos energéticos, que sin duda serán diferentes de los cultivos tradicionales, deberán producirse en tierras no requeridas para la producción de alimentos además de tener un balance energético positivo y un balance favorable respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero. Cultivos como la patata, el cardo o la chumbera pueden ser ejemplos de posibles cultivos productores de materias primas para obtención de biocarburantes de primera y segunda generación, adaptados a zonas marginalizadas para los cultivos tradicionales”.

La clave política.

La actual estrategia en materia de biocarburantes adoptada por los países desarrollados encubre su carácter instrumental en el desarrollo e investigación hacia una agroenergética realmente eficiente, basada en productos de segunda generación. La agroenergética y los biocarburantes, así como otras energías renovables, deberán incorporarse de un modo creciente al modelo energético de futuro que, por otra parte, tendrá que basarse en un uso más eficiente y moderado, evitando el actual despilfarro en el consumo. La utilización de energías renovables, entre ellas la

¹⁰⁰ La A.I.E. pone en duda “la viabilidad económica a medio plazo” de la industria del biofuel debido a una razón de precios: los fuertes incrementos de las materias primas que sirven de base, como el maíz, el azúcar, la soja, el trigo y el aceite de palma. Además, el biofuel supondrá en 2012 sólo un 2% del consumo mundial de carburantes, a pesar de su fenomenal progresión en el mercado de carburantes para vehículos, tanto en Europa, como en U.S.A.”. Diario El País. Página 55. 10 de Julio de 2007.

¹⁰¹ Martínez González Tablas, Ángel. (2007). “Economía política mundial. I. Las fuerzas estructurantes”. Página 125. Ariel Economía. Barcelona.

¹⁰² “Una apuesta por el desarrollo rural diversificado”. EL PAÍS. 16 de septiembre de 2007. Página 17.

agroenergética y los biocarburantes, requiere un nuevo modelo de producción y consumo de proximidad, basado en sistemas productivos menos contaminantes y con menor dependencia de consumos intermedios de energía fósil que el sistema actual.

Sin embargo el problema que se ha planteado en la actualidad es otro distinto. Con la actual tecnología disponible y la experiencia brasileña con caña de azúcar, tanto Estados Unidos como la Unión Europea se han lanzado a subvencionar la producción de bioetanol y biodiesel con materias primas mucho más ineficientes y habitualmente destinadas a la alimentación (cereales y aceites vegetales), sin garantizar los pretendidos efectos beneficiosos de carácter ambiental, con un enorme gasto presupuestario y con nefastos efectos sobre los mercados alimentarios nacionales e internacionales y, especialmente, sobre las producciones ganaderas.

La estrategia U.S.A. con los biocarburantes es más nítida ya que responde a una situación distinta, en el país líder mundial del maíz y la soja. Pero los análisis del U.S.D.A. no dejan lugar a dudas: los efectos sobre el consumo de gasolina son muy inferiores que los que se producirán sobre la agricultura y el sector alimentario. La apuesta americana por los actuales biocarburantes está correlacionada con Oriente Próximo, Irak, Irán, el petróleo de Venezuela, el bioetanol de Brasil y con el voto rural en las elecciones presidenciales próximas, pero muy poco con el cambio climático. Además se trata de un “país continente” con territorio suficiente para adoptar una nueva estrategia agrícola expansiva, como se ha demostrado este año en la producción récord de maíz.

El caso europeo es más complejo. Para mantener el apoyo social a la posición oficial de la Unión Europea es decisivo que se demuestre el carácter “limpio” de los biocarburantes, así como el pretendido ahorro en gases de efecto invernadero. Por ello resultan devasta-

doras las opiniones contrarias, como la del premio Nóbel Hartmut Michel, las del director general de la Agencia Internacional de la Energía, o las más recientes de un grupo de expertos de la O.C.D.E., todas ellas recogidas anteriormente en este informe. La actual sensibilidad de la sociedad europea por los temas medioambientales y de cambio climático justificaría cualquier desatino, si pudieran mantenerse los positivos efectos en estas materias, algo que no se ha logrado al menos hasta ahora.

Lo que realmente puede dismantelar la actual estrategia comunitaria en materia de biocarburantes es que se hagan los “cálculos” efectivos en destrozos medioambientales y en emisión de GEIs del biodiesel producido con el aceite de la palma que está devastando las selvas tropicales de Indonesia, o que se efectúe un cálculo riguroso del consumo energético de un cultivo de maíz o trigo para producir bioetanol en los regadíos de la Mancha o del valle del Guadalquivir, con el consumo de inputs que exigen sus actuales rendimientos, incluido el agua. Además, también sería conveniente que se hiciera público el balance presupuestario total de la actual estrategia “biocarburantes”.

Muchos perdedores y pocos ganadores.

Y además, hay que añadir los problemas económicos y sociales: el precio al que se van a abastecer de alimentos los países en vías de desarrollo más pobres del mundo, el impacto sobre otros muchos sectores económicos, incluida la ganadería europea (40% del valor de la producción agraria) y los efectos inflacionistas que repercuten principalmente en las clases más populares de los países desarrollados.

Aunque existen recursos y medios técnicos suficientes la sociedad actual se ha mostrado incapaz de alimentar a la población mundial, 6.300 millones de habitantes que aumentarán hasta más de 9.000 millo-

Conclusiones

nes en 2050. En este escenario aparece una nueva demanda solvente de productos de alimentación para utilizar como carburantes en los países desarrollados, sustrayendo tierras agrícolas para su producción y elevando los precios de los alimentos. Los primeros resultados ya se han podido comprobar este mismo año 2007, provocando una inmediata reacción de las Naciones Unidas, como ya ha sido analizado. Y además, al menos en la Unión Europea, una parte muy importante del abastecimiento en biocarburantes tendrá que ser suministrada desde el exterior, por países emergentes o por los propios países en vías de desarrollo que sustituirán sus cultivos para alimentación hacia este nuevo destino.

En los países desarrollados, entre los grandes perdedores hay que destacar a los consumidores y, entre ellos, a las clases populares que tienen una mayor propensión al consumo de alimentos. El incremento de precios de los alimentos básicos inevitablemente tiene que generar inflación, como ya se está comprobando. Resulta extraño que, habiéndose doblado el precio de los cereales y con aumentos sustanciales en semillas oleaginosas y sus aceites, las autoridades económicas atribuyan el alza de precios principalmente al incremento del petróleo o a prácticas contrarias a la competencia, por parte del sector agroindustrial. Se trata sin duda de ignorar la parte de responsabilidad propia derivada de la adopción de una estrategia biocarburantes que no fue adecuadamente evaluada.

Es obvio que el fuerte incremento en el precio del petróleo implica aumentos de costes de producción agrarios, a través de los inputs derivados: energía, fertilizantes, gasóleo... Es una servidumbre que se comparte con el conjunto de la economía. Pero a ello, se añade un alza de costes adicional y que gravita sobre determinados sectores concretos: ganadería e industrias alimentarias derivadas de los cereales y las semillas oleaginosas. Ese

hecho diferencial es el que en buena medida se trata de ocultar.

La mayor preocupación proviene de que el crecimiento del precio de los alimentos no va a ser un fenómeno coyuntural y elevará el coste de la vida de un modo estable, lo reflejen o no los índices de precios al consumo. Como es bien sabido, un cambio estructural provoca un salto en los índices de precios al consumo, que puede llevar a retrocesos posteriores, aunque los precios se mantengan más elevados que en el momento inicial del cambio.

Corregir dicha situación será muy complicado al haberse elevado simultáneamente los precios en todos los mercados: español, europeo y mundial. En España no disponemos de potencial productivo agrario para satisfacer simultáneamente las demandas agroenergética y alimentaria y, por tanto, estaremos a expensas de los precios europeos y mundiales.

El fenómeno inflacionario en España puede tener varias fases. En primer lugar, la actual, derivada del incremento en el precio de los cereales y otras materias primas agrarias. Pero posteriormente, ello puede provocar una crisis de rentabilidad en muchas explotaciones ganaderas, que les lleve al abandono productivo. Si el fenómeno fuera intenso y el sector ganadero se mostrara incapaz de trasladar el incremento de costes hacia delante, elevando los precios de venta de sus productos, la inflación se generaría por disminución de la oferta ganadera interior que, de igual modo, presionaría los precios al consumo al alza. Y vuelvo a insistir que, en cualquier caso, las nuevas importaciones (carnes y otros productos elaborados) se efectuarían también a precios más elevados por tratarse de un fenómeno internacional.

El alza en los precios de los alimentos tendrá un impacto social y psicológico mayor de lo que indica su

valor meramente estadístico, al tratarse de productos de primera necesidad, con mayor repercusión sobre sectores de población de bajos ingresos y por producirse en un momento de aumento general del coste de la vida por muy variadas razones, sobradamente conocidas.

Pero también hay que valorar otras dificultades con que va a tropezar la actual estrategia europea en materia de biocarburantes. No cabe ignorar los problemas logísticos que se le plantean al propio sector energético, debido a que los plazos establecidos por la U.E. son demasiado cortos. En U.S.A. parece que ya se han planteado serios problemas de desajuste en la industria de biocarburantes.

También en el sector del automóvil la adaptación puede generar problemas. En ocasiones anteriores, cuando se han producido modificaciones en los carburantes distribuidos a consumo se han establecido periodos de adaptación y moratorias para los vehículos del parque existente. En esta ocasión las garantías deben ser igualmente respetadas. La defensa de esos legítimos intereses va a ser un campo de actuación importante para las organizaciones de consumidores.

Por último, unas referencias a uno de los principales sectores productivos afectados, la ganadería española. La expansión ganadera en España se ha logrado mediante un modelo económicamente eficiente de carácter industrializado que se basa en el suministro intensivo de piensos compuestos por cereales y harinas proteicas, principalmente. Para el sector vacuno español es el único modelo productivo que puede garantizar el abastecimiento nacional y que, además, nos ha permitido convertirnos en exportadores de carne. Dicho modelo también está ya introduciéndose en la producción vacuna en países tradicionalmente de vocación extensiva, como Brasil y Argentina debido, precisamente, a su alta eficiencia económica. Por el

contrario, en el caso del porcino y de la avicultura, salvo excepciones, el modelo intensivo es el universalmente utilizado.

El mantenimiento de la ganadería es vital para la propia agricultura española. En primer lugar debido a que es uno de sus principales clientes. Una crisis ganadera afectaría directamente a la agricultura cerealista y forrajera de un modo grave. Además, la mayoría de los agricultores complementan sus rentas con las derivadas de la producción ganadera. En definitiva, es obvio que la actual potencia ganadera española es un logro histórico que no debemos arriesgar ya que comprometería seriamente el futuro del medio rural español.

Cuando me refiero a una crisis rural estoy haciendo referencia precisamente, no solo a los efectos directos sobre las explotaciones ganaderas, también a los indirectos sobre multitud de actividades económicas que van vinculadas a las ganaderas: abastecimiento de “inputs” veterinarios, fábricas de piensos, transporte, mataderos, salas de despiece, industrias cárnicas y chacineras...

Y una referencia al principal sector agrario “ganador” con la actual estrategia de biocarburantes, el cerealista. Si bien es cierto que los precios de los cereales han estado congelados durante años, también es cierto que las ayudas de la P.A.C. han sido especialmente generosas con este sector. Precisamente se introdujeron en 1993 para compensar las expectativas de una evolución negativa de los precios. Por tanto, una cosa es festejar unos precios inesperadamente altos esta campaña y, otra muy distinta, apoyar una estrategia de precios permanentemente elevados.

Nunca fue buena estrategia económica “matar a la gallina de los huevos de oro” y algo similar puede ocurrirle al sector cerealista con el nuevo cliente “ener-

Conclusiones

gético”. La actual situación puede ser un “boomerang” para el sector cerealista. Llegarán los biocarburantes de segunda generación, se abandonarán los cereales y se buscarán bioetanol y biodiésel allí donde con menores costes se produzcan. El ganadero no volverá, especialmente en vacuno. Y no debe olvidarse que las 265.000 explotaciones ganaderas consumen entre el 50 y el 60% de los cereales en España.

En definitiva, con la actual estrategia europea en materia de biocarburantes se han añadido multitud de problemas nuevos, sin solucionar aquellos que se pretendía abordar. Si teníamos un problema de cambio climático, ahora tendremos idéntico problema y habremos añadido otros varios más, de carácter medioambiental, social y económico.

Reflexión final.

La estrategia de fomento subvencionado de los biocarburantes de “primera generación”, bioetanol y biodiésel, a partir de materias primas de uso alimentario (cereales y aceites vegetales) que han adoptado los países desarrollados, principalmente USA y la UE, ha sido precipitada y está generando nuevos problemas en los mercados de alimentación, así como efectos medioambientales perversos y, al mismo tiempo, sin garantizar la disminución de GEIs que aparentemente motivaron su adopción.

Estas son razones suficientes que justifican la demanda urgente de una moratoria que aplaze duran-

te cinco años las medidas adoptadas en la Unión Europea, tal y como ha propuesto el relator de la O.N.U. para el Derecho a la Alimentación. Tal decisión alertaría a otros países respecto a las dudas razonables que han surgido sobre la oportunidad de adoptar dicha estrategia de forma precipitada.

Siendo importante el debate actual sobre el precio de los cereales y de los alimentos, especialmente para los países en vías de desarrollo, no debemos olvidar la clave de la cuestión: ¿están estos biocarburantes que se producen hoy día, a partir de cereales, semillas oleaginosas y aceite de palma, contribuyendo, y en qué medida, a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y su utilización tiene efectos medioambientales positivos, o no?

En el actual debate sobre los biocarburantes se están mezclando dos temas distintos. En primer lugar, los efectos a corto plazo sobre el mercado de cereales y de productos alimentarios provocados por una estrategia energética a medio y largo plazo que, además, tiene costes presupuestarios muy elevados y provoca efectos colaterales negativos muy notables. Y en segundo lugar, el debate sobre los efectos saludables de carácter medioambiental y contra el cambio climático que justificaron su adopción, que se simboliza por el uso del prefijo “bio” pero que, por ahora, son ampliamente discutidos.



asoprovac

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA
DE PRODUCTORES DE
VACUNO DE CARNE