

EUROPEAN PARLIAMENT



---

OFICINA DEL PARTIDO ANDALUCISTA

**LA REFORMA DEL SECTOR DEL ALGODON**

**Documento de trabajo  
grupo VERDES/ALE en el Parlamento Europeo.**

**Bruselas, Noviembre de 2000.**

## I. INTRODUCCION.

El 13 de diciembre de 1999, la Comisión propuso una reforma sobre el régimen de ayuda al algodón con el objetivo principal de conseguir una mayor neutralidad presupuestaria del régimen e introducir condiciones medioambientales de forma análoga a lo previsto en las reglas comunes para el régimen de ayuda directa inscrito en la Política Agrícola Común. (COM (1999) 492 final).

Asimismo las normas propuestas en el documento COM pretenden simplificar la normativa comunitaria, bastante compleja por la excesiva cantidad de disposiciones que se han ido sucediendo formando un engranaje legislativo poco habitual.

El régimen del algodón se fundamenta en el Protocolo nº4 anejo al Acta de adhesión de Grecia que ha sido adaptado y modificado en diversas ocasiones así como en sucesivos Reglamentos comunitarios que han ido introduciendo todo un conjunto de disposiciones que regulan el sector. En aras de una racionalización y simplificación, la Comisión ha considerado conveniente limitar las disposiciones del Protocolo a lo esencial y reunir las demás disposiciones en un único Reglamento del Consejo sobre la ayuda a la producción de algodón.

De conformidad con el Reglamento (CEE ) Nº1553/95 del Consejo, la Comisión está obligada a presentar un Informe sobre el funcionamiento del régimen de ayuda al algodón antes del inicio de la campaña 1999/2000. La Comisión presentó su propuesta al Parlamento sin haber presentado el Informe exigido por dicho Reglamento del Consejo. Atendiendo las peticiones de la Comisión de Agricultura del Parlamento Europeo, el pasado 17 de Octubre se presentó en la reunión de dicha Comisión un documento de trabajo relativo al sector agrícola del algodón en la Unión Europea en el que se contiene un análisis socioeconómico del sector.

## II. EL SECTOR DEL ALGODON EN LA UNION EUROPEA.

### **II.1 Consideraciones generales.**

El sector del algodón **no es una Organización Común de Mercado.** Se trata de un **sistema de ayuda a la producción** con objetivos muy determinados ya que estamos ante un producto altamente deficitario en la UE ( supone un 2,6% en el comercio mundial) y cuya producción se circunscribe a **zonas de objetivo 1**, donde su cultivo es la principal aportación a las rentas de los agricultores. Se trata por tanto de un producto altamente sensible, pero no sólo como cultivo, sino también porque tiene un importante trasfondo socioeconómico en las regiones productoras.

**El mercado mundial** del algodón se centra en la fibra ( algodón desmotado) ya que el comercio mundial del algodón sin desmotar es casi inexistente. El comercio internacional del algodón es muy importante ya que representa un 30% de la producción mundial. Los principales países productores son China, USA, India, Pakistán y Uzbekistán, siendo la UE uno de los principales mercados importadores. En la UE , Grecia es el principal proveedor, mientras que Italia, Alemania y Portugal son los principales compradores.

El precio mundial del algodón desmotado es sumamente volátil debido no sólo a factores aleatorios del comercio sino sobretudo a los de producción: el suministro de agua (demasiada o demasiada poca), la temperatura y los ataques de los parásitos son elementos especialmente imprevisibles en muchas regiones productoras.

## **II.2. Datos socioeconómicos.**

Grecia y España son los dos principales productores (hay una escasa producción portuguesa) donde la importancia de este producto es fundamental en las regiones productoras ya que de él dependen alrededor de 60.000 familias con explotaciones de diverso tamaño. De estas explotaciones corresponden a España una media de 13.000 y de estas **10.000 a Andalucía**. En Grecia el algodón representa un porcentaje del 12,5% de la Producción Agrícola Final, cifra que aumenta en sus tres regiones de producción: Tesalia, Macedonia-Tracia y Sterea Ellada.

En España el porcentaje correspondiente es del 1% alcanzando en **Andalucía** un 4,12% de la Producción Final Agraria, con un valor económico de 7.281mill.€ siendo la primera región productora y con un 95% de la superficie cultivada de algodón del total español, (Valencia y Murcia constituyen el resto). Dentro de Andalucía el porcentaje mas importante corresponde a las provincias de Sevilla (11,6%) y Córdoba (5,6%).

Las previsiones de superficie cultivada en el 2000 se sitúan en torno a las 88.000 has en España correspondiendo a **Andalucía 86.440 has**. En cuanto a producción estimada en este año, los datos provisionales apuntan a 322.000 Tm en España correspondiendo a **Andalucía 311.520 Tm**. Es importante destacar que en la evolución del cultivo del algodón en España, el período de sequía debido a la falta de agua para regadío en Andalucía ( campañas 93/95) produjo una reducción de las superficies cultivables y de producción, seguida en los años posteriores de una progresión hasta un nivel medio de 350.000 Tm.

El tamaño medio de las explotaciones de algodón en Andalucía es de 9,6 has<sup>1</sup>, siendo las estructuras considerablemente más grandes que en Grecia. En términos de generación de empleo y comparando con otros cultivos de regadío extensivo (girasol, maíz, trigo), el algodón con un 27% de la superficie de regadío generó un 64% del empleo. Además este cultivo genera una gran cantidad de empleo indirecto en las zonas de producción: transporte, maquinaria, desmotado.

En cuanto a la rentabilidad del algodón, el algodón es el cultivo que tiene una mayor rentabilidad en comparación con otros cultivos del regadío extensivo andaluz, pero es el que presenta los costes más altos.<sup>2</sup> Los costes del algodón rondan los 2050€/ha (1200€/ha los del maíz), y en la actualidad es prácticamente imposible reducirlos, dada la tecnificación del cultivo y la gran peculiaridad que supone el cultivo bajo

---

<sup>1</sup> Fuentes de la Comisión Europea señalan un tamaño medio de 6,5 has, con una superficie cultivable media de 17,9 has.

<sup>2</sup> El rendimiento del algodón en Andalucía es uno de los más altos del mundo (1000 Kg/ha). El rendimiento medio del algodón sin desmotar de las tres últimas campañas ha sido de 3.473 kg./ha.

plástico. Por lo tanto la supervivencia del sector no es posible sin la ayuda comunitaria.

Por otro lado, los costes del algodón están destinados a la generación de empleo y riqueza en zonas en las que difícilmente existe alternativa ya que se trata de producir un producto de calidad para la industria. El algodón es un cultivo de gran riesgo económico, determinado por las grandes variaciones en precios y rendimientos que tienen lugar de un año a otro. De los cultivos anuales del regadío extensivo andaluz, el algodón es el cultivo con más alto riesgo económico y además necesita una gran inversión, por lo que sólo es viable si existe un precio mínimo garantizado.

### II.3 Algodón y Medio Ambiente.

El algodón es la principal fibra textil de origen vegetal, su carácter "natural" es su mejor aliado. Sin embargo, sus **condiciones de producción** plantean problemas medioambientales como las de otros cultivos intensivos. Los principales problemas se centran en los siguientes aspectos:

- tendencia al monocultivo del algodón en algunas cuencas de producción
- necesidad de riego que se practica en regiones secas.
- erosión en regiones que se encuentran ya fragilizadas por falta de rotación de cultivos.
- riesgos fitosanitarios por el consumo de abonos y plaguicidas.
- cultivo bajo plástico

Según la Comisión europea, los EM productores han adoptado medidas de tipo medioambiental aunque de carácter limitado, y en España no se aplica ningún programa nacional en virtud del Reglamento 2078/92. No obstante existen importantes iniciativas en Andalucía que serán objeto de comentario en otro apartado.

### II.4 Régimen de ayuda.

El régimen de ayuda al algodón se fundamenta en un sistema de pagos compensatorios ("deficiency payments"). La ayuda, igual a la diferencia entre el **precio de objetivo** fijado por el Consejo y un **precio de mercado mundial fijado al menos mensualmente** por la Comisión, se abona a las empresas desmotadora, las cuales están obligadas a pagar como contrapartida un **precio mínimo** a los productores.

El importe de la ayuda que se abona es aquel que sea válido el día de presentación de la solicitud de ayuda. El derecho de la ayuda se adquiere en el momento del desmotado. No obstante la ayuda se puede abonar por anticipado, a partir del 16 de Octubre siguiente al comienzo de la campaña.

Desde la reforma de 1995-1996, la Cantidad Máxima Garantizada (CMG) está distribuida en Cantidades Nacionales Garantizadas (CNG): 782.000 Tm para Grecia y 249.000 Tm para España. Cuando la producción real supera la CNG, entra en juego una **penalización en la ayuda concedida** de forma que el precio de objetivo se reduce

en un porcentaje del 0,5% por cada 1% de exceso de la CNG. Por tanto precio de objetivo, ayuda y precio mínimo se reducen.

Asimismo otra modificación de la reforma de 1995-1996 consistió en la **aplicación de sanciones** con el fin de penalizar, a lo largo de la misma campaña, a los productores responsables de los rebasamientos referidos a dicha campaña. Por lo que se estableció un régimen de pago que combinara los anticipos concedidos progresivamente a lo largo de la campaña y la liquidación de un saldo al final de la misma.

**Para el cálculo de los anticipos**, la Comisión fija la producción estimada de cada Estado Miembro y la aumenta en un 15% como margen de seguridad, con esta estimación calcula la reducción provisional a aplicar al precio objetivo y en consecuencia el anticipo. Al final de la campaña, con la producción efectiva se calcula la reducción definitiva y el saldo resultante. Desde la campaña 98-99 se ha establecido el principio de reevaluación de la producción en el mes de Noviembre, a la que se aplica un coeficiente de incremento igual al 7,5%.

Los Estados Miembros conceden a los desmotadores que así lo soliciten un **anticipo** de la ayuda, solicitud que está sometida a plazos. El saldo pagadero a los desmotadores al final de la campaña corresponde a la diferencia entre el nivel de las ayudas y el de los anticipos previamente concedidos. Durante la campaña de 1999-2000 supusieron únicamente un 3% de las ayudas<sup>3</sup>.

Desde la campaña 1995/1996 el precio objetivo fue fijado en 106,30€/100Kg. y el precio mínimo en 100,99 €/Kg.

### **III.LA PROPUESTA DE LA COMISION.**

Las medidas presentadas por la Comisión en su propuesta de reforma pueden resumirse como siguen:

- Simplificación de la normativa comunitaria reuniendo los principios del régimen aplicable al algodón, en un mismo Reglamento del Consejo.
- Mantener el régimen de ayudas actual.
- Concesión íntegra de la ayuda a los beneficiarios: precisión en las normas de pago y ajuste del precio mínimo.
- Aumento del porcentaje de reducción del precio de objetivo (penalización).
- Establecimiento por parte de los Estados Miembros de criterios objetivos de medio ambiente y limitación en su caso, a ciertas zonas las superficies que puedan optar a la ayuda.
- Obligación de los Estados Miembros de elaborar un Informe sobre la repercusión de las medidas nacionales adoptadas en el sector en materia de medio ambiente.
- Ampliación del plazo de las solicitudes de ayuda dentro de un sistema renovado de contabilización de las cantidades subvencionables.

---

<sup>3</sup> En Andalucía el nivel medio de ayuda concedida en virtud del régimen aplicable a los cultivos herbáceos en el periodo comprendido entre las campañas de 1995-1996 a 1999-2000 fue de 2071€.

La Comisión propone que se adopten **medidas de tipo presupuestario** como el refuerzo del régimen estabilizador y **medidas de tipo medioambiental**.

### **III.1 Medidas presupuestarias.**

La reforma contempla como principal objetivo **la contención del gasto** absorbido por el sector. Dicha contención pasaría por mantener las Cantidades Nacionales Grantizadas (CNG) para España y Grecia en sus niveles actuales y por el **endurecimiento del sistema de penalizaciones** vigente que aumenta el porcentaje de reducción del precio de objetivo (el coeficiente de penalización pasa del 0,5% al 0,6% lo que incrementa en un 20% la corresponsabilidad). El gasto ha dependido más de la **evolución de los precios internacionales** que del incremento de las superficies cultivadas.

El gasto se ha disparado en la campaña 1999/2000 debido a una **situación coyuntural de bajada continua de precios**. Dicho aumento del gasto se debe a la caída del precio internacional, que pasó, de una media ponderada de 35,498 €/100Kg. en 1995/1996 a 19,7 €/100Kg en 1999/2000.

El sistema de ayuda al algodón (**deficiency payments**) que se basa en la diferencia entre el precio de objetivo y el precio mundial tiene su justificación precisamente en la **volatilidad** que caracterizan los precios mundiales del algodón. Argumentar que es necesario aumentar la penalización por la forma en que ha evolucionado el mercado en un sistema de deficiency payments tiene poco sentido. El aumento de la penalización con el objetivo de reducir el gasto provoca efectos estructurales muy graves ya que pondrá al borde de la rentabilidad un gran número de explotaciones agrícolas.

En efecto, debido a que el precio percibido por los agricultores está directamente ligado a la relación entre la cantidad realmente producida y la CNG<sup>4</sup>, **el margen bruto del cultivo** disminuye a medida que aumenta el porcentaje de penalización por rebasamiento y la superficie de siembra de la campaña. El desfase entre tales cantidades conlleva que los productores de algodón estén sometidos a una **penalización estructural del precio mínimo** y por tanto a un recorte sistemático del precio que perciben.

Las consecuencias de una medida semejante a la que plantea la Comisión afectarían al 97% de los agricultores y comprometería gravemente la viabilidad de las más pequeñas que podrían ser expulsadas del sector, lo cual provocaría una reestructuración de la producción tendente a una mayor concentración de la superficie sembrada en manos de unos pocos.

La Comisión propone solucionar una **situación coyuntural** (precios internacionales bajos) con un **cambio estructural** (reducción de las rentas de los agricultores). La

---

<sup>4</sup> En España la producción se ha estabilizado en 350.000 Tm. La, reivindicación del sector algodonero español con respecto a la revisión de su CNG consiste en el reconocimiento de un desajuste entre el régimen y la realidad.

Comisión debería retirar su propuesta y presentar otra más adecuada que se adapte a la realidad de los precios mundiales que en la actualidad son más favorables.

### **III.2 Medidas medioambientales.**

De acuerdo con la propuesta de la Comisión, los EM deben establecer medidas adecuadas en lo que se refiere al uso de las tierras agrarias para la producción algodonera así como adoptar medidas para limitar el cultivo conforme a **criterios objetivos** de medio ambiente.

Conviene señalar que el algodón ha sustituido en los últimos años otros cultivos de irrigación similares y excedentarios en la UE (maíz, tomate para transformación, remolacha azucarera) con limitaciones de producción. Las condiciones de cultivo del algodón con ayuda de abonos y de productos fitosanitarios acarrear **muchos menos problemas** que otros cultivos intensivos similares. El recurso cada vez mayor a sistemas de irrigación nuevos y de alta tecnología permite reducir el consumo de agua. Además el algodón puede cultivarse en suelos salinos donde no se adaptan otros cultivos, siendo un magnífico elemento de diversificación de cultivo.

El algodón en Andalucía es el cultivo que tiene **mayor rentabilidad** esperada aunque también es el que posee los **costes más elevados** sobre todo a que gran parte de la superficies se cultiva bajo plástico cuya utilización conlleva la realización de una serie de labores culturales que requieren mucha mano de obra. En contrapartida el algodón que se produce es de la **mejor calidad**.

La amenaza que podría suponer la utilización de plásticos está siendo controlada por las administraciones públicas mediante **programas de recuperación de los plásticos al 100%** y gestión de residuos plásticos utilizados en agricultura. Existe el compromiso por parte de la administración andaluza de incentivar tales medidas. Además hay un bagaje importante de estudios realizados en relación con los aspectos fitotécnicos del cultivo con el objetivo de eliminar riesgos y el respeto al medio ambiente: así respecto de los **fertilizantes nitrogenados**, la Junta de Andalucía obliga a realizar muestros periódicos de la calidad de las aguas y ha establecido un Código de Buenas Prácticas Agrícolas.

El sector del algodón lleva aplicando el **programa ATRIAS** (Agrupaciones para el Tratamiento Integrado del Algodón) con el objetivo de reducir los tratamientos fitosanitarios, reducir costes, lucha biológica integrada y formación de especialistas del sector.

**La disponibilidad de agua** es el principal factor limitativo del cultivo del algodón. El fomento del riego por goteo que se está llevando a cabo es muy importante, ya que permite un uso más eficaz del agua a la vez que redundando en una mejor calidad. En la actualidad se ha desarrollado en Andalucía un **Programa de Producción Integrada** con un Reglamento Específico para el Algodón. Los conocimientos técnicos actuales, la experiencia recogida por las ATRIAS y las características de los cultivos del Algodón presentan considerables ventajas para la aplicación de las técnicas de PI, iniciativa que se basa en las directrices de la Organización Internacional de la Lucha Biológica.

Es necesario subrayar que mientras la Comisión propone la puesta en marcha de medidas medioambientales, omite proponer cuáles medidas permitirían poner en marcha instrumentos eficaces en el campo medioambiental.

La prevención de efectos ambientales nocivos sería mucho más eficaz si se realizase de forma coordinada, teniendo en cuenta que el algodón es un cultivo concentrado en determinadas zonas. Atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de los productores correspondientes, las asociaciones de productores de algodón podrían ser las estructuras más idóneas para mejorar la eficacia de medidas de protección del medio ambiente, pero las medidas de apoyo a tales agrupaciones quedaron suprimidas en 1992.

### **VALORACIONES FINALES.**

- El cultivo del algodón representa una importante fuente de riqueza para las regiones del objetivo 1 de Grecia y España, como Andalucía, donde el cultivo del algodón es la principal aportación a las rentas de los agricultores. Se trata de un producto especialmente sensible, deficitario en la UE y pilar destacado en la economía de las regiones desfavorecidas, de ahí la necesidad de sostener su producción en tales regiones.
- El endurecimiento del sistema a través de un incremento del coeficiente penalización desde el 0,5% al 0,6% (incremento del grado de corresponsabilidad en un 20%) originaría una pérdida tal que rebajaría el precio percibido por el agricultor, dejándolo al borde de la rentabilidad, y pondría en peligro la pervivencia del sector y de las actividades asociadas.
- El gasto del sector ha dependido más de la evolución de los precios internacionales que del incremento de las superficies cultivadas. El gasto se ha disparado en la campaña 1999/2000 debido a una situación coyuntural de bajada continua de precios. El sistema de ayuda al algodón tiene precisamente su justificación en la volatilidad que caracterizan los precios mundiales del algodón. Argumentar que es necesario aumentar la penalización por la forma en que ha evolucionado el mercado en este sistema no tiene mucho sentido.
- La Comisión propone solucionar una situación coyuntural con un cambio estructural: el incremento del gasto presupuestario es un fenómeno coyuntural que no justifica un incremento de la corresponsabilidad y una reducción de las rentas de los agricultores.
- El desfase entre la cantidad realmente producida y la CNG conlleva que los productores de algodón estén sometidos a una penalización estructural del precio mínimo y por tanto a un recorte sistemático del precio que perciben. La CMG global para cada campaña de comercialización debe ascender a 1.550.000 Tm de algodón sin desmotar, correspondiendo a Grecia 1200.000 Tm. como CNG 350.000 Tm. a España y 1500 Tm para cada uno de los EM restantes.
- El sector algodonero español está poniendo en marcha una serie de medidas destinadas a mejorar y en su caso corregir los problemas medioambientales a que pueda dar lugar esta producción. En este sentido conviene reforzar todas las actuaciones encaminadas al ahorro de agua, disminución en el uso de plaguicidas, correcta gestión de los residuos plásticos y el cumplimiento de la normativa a aplicar a las zonas vulnerables a contaminación por nitratos de

origen agrario. Los PI deben ser un elemento fundamenta que debe encontrar los apoyos financieros necesarios.

- Es necesario subrayar que mientras la Comisión propone la puesta en marcha de medidas medioambientales, omite proponer cuáles medidas permitirían poner en marcha instrumentos eficaces en el campo medioambiental.
- La prevención de efectos ambientales nocivos sería mucho más eficaz si se realizase de **forma coordinada**, teniendo en cuenta que el algodón es un cultivo concentrado en determinadas zonas. Atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de los productores correspondientes, **las Asociaciones de Productores de Algodón** podrían ser las estructuras más idóneas para mejorar la eficacia de medidas de protección del medio ambiente, pero las medidas de apoyo a tales agrupaciones quedaron suprimidas en 1992.
- Es necesario la implantación de un sistema permanente de reconocimiento de **Asociaciones de Productores de Algodón** y que puedan beneficiarse de nuevo estas APAS de ayudas, tanto para su constitución y gastos administrativos y de gestión, como para inversiones en producción, industrialización y comercialización.