



COMUNICACIÓN

POSIBILIDADES DE APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN LA UNIÓN EUROPEA: Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)

INDICE:

INTRODUCCIÓN.	3
I. RIESGOS EN LA AGRICULTURA EUROPEA. INSTRUMENTOS Y POLÍTICA AGRARIA PARA SU GESTIÓN.	4
I.1. LOS RIESGOS EN LA AGRICULTURA.....	4
I.2. INSTRUMENTOS DE LAS EXPLOTACIONES PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS.	7
I.3. RIESGOS Y LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN DE LA UE.....	9
I.3.1. Garantías de precios y ayudas estatales.	9
I.3.2. Ayudas directas.....	12
I.4. LOS SEGUROS AGRARIOS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE RIESGOS EN LA AGRICULTURA EUROPEA.	12
II. SITUACIÓN Y POSICIÓN DEL SEGURO AGRARIO EN LA UE.	14
II.1. SITUACIÓN DEL SEGURO EN LA UE.....	144
II.2 POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN RELACIÓN AL SEGURO AGRARIO.....	155
<u>II.2.1 Documentos de la Comisión Europea</u>	166
Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.	16
Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.	177
<u>II.2.2 Presidencia española de la UE: Posicionamiento en relación a un sistema de seguros agrarios en la UE</u>	19

II.2.3 Conferencia internacional “los seguros agrarios y la garantía de rentas”.... 20

II.2.4. Documento: Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los Seguros Agrarios en la
Gestión de Riesgos en la agricultura y ganadería. VALORACIÓN DE COAG. 22

**III. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUROS
AGRARIOS EN LA UE. 25**

III.1. PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN LA UNIÓN
EUROPEA..... 25

III.2. PERSPECTIVAS EN LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN LA UNIÓN
EUROPEA..... 26

**POSICIÓN DE COAG EN RELACIÓN A UN SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN LA
UE. 32**

INTRODUCCIÓN

Con una frecuencia mayor de lo que sería deseable, la agricultura y ganadería de nuestros países se ven afectados por las consecuencias de riesgos climatológicos y naturales, que inciden negativamente sobre la economía de la explotación. Explotaciones que, en caso de graves daños, pueden ver en peligro su sostenibilidad económica e incluso verse obligadas al abandono de su actividad.

El sector agrario se caracteriza por una fuerte exposición al riesgo, el cual actualmente se está incrementando. Así el *riesgo de producción* se incrementa no sólo por las inclemencias climáticas sino también debido a los requerimientos de calidad de algunos productos y a reglas más estrictas con relación al uso de inputs y productos zoonosanitarios para animales. El incremento de la movilidad de personas y animales puede provocar una expansión de enfermedades de animales a través de las fronteras; el mismo fenómeno se aplica a las plantas. Es también probable que las frecuencias e intensidades de golpes de calor, lluvias, sequías se intensifique en Europa.

Además el *riesgo de precios* está aumentando debido a la liberalización del comercio agrícola, siendo innegable que las oscilaciones de los precios pueden suponer riesgos económicos añadidos. Riesgos que pueden llegar a originar quebrantos económicos tan relevantes como los derivados de los desastres climáticos.

Todos estos riesgos que inciden en una mayor fluctuación de las rentas agrarias requieren el desarrollo de un sistema de seguros agrarios que posibilite contrarrestar dicha fluctuación así como el logro de una estabilización efectiva de aquellas.

El Informe presente consta de tres apartados. En el apartado I se realiza una exposición de los **riesgos, instrumentos y política agraria para la gestión de riesgos en la agricultura europea**. Bajo el mismo se presenta los riesgos clásicos y nuevos que afectan a la actividad agropecuaria, al tiempo que se exponen el conjunto de instrumentos que un agricultor o ganadero europeo posee para gestionar de forma más eficaz los riesgos. Dentro de este conjunto de instrumentos se realiza una exposición del instrumento específico, objeto de este informe: los seguros agrarios.

Teniendo en consideración que los seguros agrarios son un instrumento que tiene regulado la forma en que se pueden conceder ayudas por cada Estado miembro lo cual condiciona, entre otros factores, un desarrollo desigual de este tipo de instrumento en el ámbito de la UE, se presenta en el apartado II **situación del seguro agrario en la Unión Europea** así como la **posición** de ésta. Bajo la misma se analiza cada uno de los documentos y acciones realizadas. En este sentido se presenta los documentos que la Comisión Europea a través de sus Direcciones Generales de Asuntos Económicos y Agricultura presentaron en 1999 y 2001, respectivamente. Además se analiza las acciones que se han desarrollado durante la Presidencia Española de la Unión Europea. En este marco, se presenta el Memorándum sobre Seguros Agrarios y la Conferencia que tuvo lugar en Madrid en mayo del presente año. Fruto de estas acciones existe un proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los Seguros Agrarios, el cual es analizado y presentado una valoración de COAG.

En el apartado III se expone los **problemas y perspectivas en la aplicación de un sistema de seguros agrarios en la Unión Europea**. Se finaliza el informe presentando las **conclusiones** del mismo y la posición de la Organización Profesional Agraria COAG.

I. RIESGOS EN LA AGRICULTURA EUROPEA. INSTRUMENTOS Y POLÍTICA AGRARIA PARA SU GESTIÓN.

1.. Los riesgos en la agricultura

La incidencia de los riesgos naturales es diferente en las distintas zonas productoras de la Unión, si bien el desarrollo de la actividad agraria se encuentra, en todas ellas, expuesto a las consecuencias de estos fenómenos no controlables.

Algunos autores han constatado cierta **variabilidad de las producciones** en regiones de Europa encontrando coeficientes de variación entre el 5% para leche (Holanda) y el 30% para patatas (Alemania) (Meuwinsen, Huirne y Hardaker, 1999).¹

Es de esperar que estos riesgos de producción se incrementen, a consecuencia de reglas más estrictas en el uso de fertilizantes y productos zoonosanitarios. La tabla siguiente muestra que regiones tienen las más altas y bajas variabilidades sobre producciones.

¹ $CV = SD/x * 100$ siendo
CV = Coeficiente de variación; SD = Desviación Estándar; y x = Media.

Tabla. Mayores y menores variabilidades de producción para productos seleccionados.

Producto	Región con	
	... con la más alta variabilidad	... con la más baja variabilidad
Trigo	Alentejo y Algarve (Portugal) 40,4	Ile de Francia 9,7
Patatas	Centro UE 67,7	Valencia (España) 8,9
Remolacha azucarera	Piamonte (Italia) 28,9	Holanda (1,4)
Leche	Toscana (Italia) 30,3	Suecia (4,7)

Fuente: RICA (1989-97), citado en (Meuwinsen, Huirne y Hardaker, 1999)

La **variabilidad en los precios** se espera que se aumente en los mercados europeos en el contexto de la reforma de la PAC y aumentando las tendencias hacia la liberalización agrícola y comercial. Todo ello debido a la transmisión del precio desde los mercados mundiales a los mercados domésticos.

Así los datos de Eurostat confirman una variabilidad fuerte para patatas en Austria, Alemania, Holanda, Bélgica y Reino Unido, mientras que los precios son menos fluctuantes en Italia y Grecia. Debido al apoyo precios de la PAC, la variabilidad nacional del trigo blando es muy limitada en todos los Estados miembros. La variabilidad de precios para leche fue mucho más bajo que para porcino y huevos.

Las propias modificaciones que se han introducido en la definición de las políticas agrarias a lo largo de los últimos años, han ido originando variaciones en el grado de exposición al riesgo y en su percepción por el sector agrario. Así por ejemplo, hasta hace unos pocos años, como consecuencia de las políticas de garantía de precios contempladas en la PAC para muchos de los principales cultivos, los riesgos derivados del mercado no constituían un motivo de preocupación para el sector agrario.

Pero además de los riesgos derivados del mercado, la situación actual se está viendo modificada de una manera importante a consecuencia de diversas circunstancias que tiene

cada día más incidencia sobre el desarrollo de la actividad agraria. Sirvan como ejemplo de esta situación algunos riesgos sobre los que el sector agrario ha empezado recientemente a adquirir conciencia de su importancia: (i) enfermedades; (ii) conciencia medioambiental; (iii) cambio climático, etc.

En todo este marco, podemos identificar los siguientes tipos de riesgos:

A) RIESGOS DERIVADOS DE LA NATURALEZA:

- 1) Riesgos climáticos (heladas, sequías, inundaciones, pedrisco, incendios, vientos)
- 2) Riesgos sanitarios (enfermedades y plagas)²
- 3) Riesgos geológicos (terremotos, maremotos, erupciones volcánicas, avalanchas y deslizamientos del terreno)

A su vez los riesgos naturales pueden ser ordinarios o extraordinarios, según la probabilidad de que ocurra un determinado fenómeno y la amplitud del mismo.

B) RIESGOS DERIVADOS DEL MERCADO.

Bajo estos riesgos no sólo se consideran el impacto de variaciones de la producción agraria, sino también otras variables por el lado de la demanda. La pregunta fundamental que debemos responder es la siguiente ¿Los mercados agrarios de la UE son estables?. La experiencia demuestra que los mercados agrarios son MUY INESTABLES y sufren fuertes oscilaciones de precios, lo que supone un grave riesgo para el agricultor, que no tienen otros sectores (Sumpsi, 2000: 16-19).

C) RIESGOS MEDIOAMBIENTALES.

Los riesgos medioambientales se derivan de la actuación del hombre y pueden provocar daños considerables sobre las actividades productivas. Hay que distinguir entre riesgos ordinarios o extraordinarios.

- Un ejemplo de riesgo ordinario puede ser las emisiones de una central térmica, aunque los daños que provocan sobre la agricultura (frutales) pueden variar en función de las condiciones climáticas (lluvias y vientos) de cada campaña.

² Los acontecimientos que han afectado a la ganadería europea, con la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina y la Fiebre Aftosa, han causado importantes pérdidas en las explotaciones ganaderas afectadas.

- Los riesgos extraordinarios o accidentes ecológicos ocurren con una probabilidad muy pequeña, pero provocan grandes y a veces irreversibles daños en la agricultura, medioambiente e incluso las personas. Un ejemplo fue el de la rotura de la presa donde se almacenaban los residuos de la empresa minera Boliden, lo que provocó la contaminación por acumulación de metales pesados de los suelos y plantaciones frutales de la vega del Guadiamar.

Los accidentes ecológicos y las catástrofes naturales tienen en común que son riesgos extraordinarios, pero mientras los primeros derivan de la actividad del hombre, los segundos derivan de la naturaleza.

Todos estos riesgos pueden llegar a poner en cuestión la propia permanencia de la explotación en el ciclo productivo. Ante esta situación, los Estados miembros de la Unión Europea han de enfrentarse a un importante reto, ya que **no teniendo resueltos, de forma generalizada, los procedimientos para la gestión de los riesgos naturales**, ya es necesario EMPEZAR A TRABAJAR EN LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES EFICACES PARA AFRONTAR RIESGOS CADA VEZ MÁS COMPLEJOS, que trascienden de los fenómenos climatológicos o naturales.

I.2. Instrumentos de las explotaciones para la gestión de riesgos.

Las explotaciones agrarias disponen, al igual que cualquier otra empresa de ciertos procedimientos para garantizar el desarrollo de su actividad ante las consecuencias de los diversos riesgos que inciden sobre la estabilidad de sus rentas; sobre su sostenibilidad económica.

Sin embargo, el grado de utilización de dichos procedimientos es muy variable; influyendo el nivel de profesionalización de los agricultores y ganaderos y su competitividad. Además, la gestión del riesgo debe realizarse en varios niveles de actuación.

Entre los **instrumentos** que, con carácter general, tienen a su disposición los agricultores y ganaderos para tratar de estabilizar sus rentas se encuentran:

- Estrategias a desarrollar en el ámbito de la explotación agraria. En este grupo se incluyen todas aquellas cuya aplicación depende exclusivamente del agricultor

ganadero, sin intervención de instituciones ajenas a la propia explotación. Los ejemplos más claros los encontramos en:

- las estrategias de *diversificación de la producción*;
 - *ahorro de excedentes financieros*; o
 - *diversificación de las fuentes de ingresos*.
-
- Estrategias de externalización de los riesgos de la explotación. Basadas en el funcionamiento de instrumentos que permiten al agricultor o ganadero compartir el riesgo con otras empresas. Entre ellas se encuentran los sistemas de *contratos de producción*, la *integración vertical*, los *mercados de futuro* o los *sistemas de aseguramiento*.
 - Instrumentos públicos de apoyo. Los programas de ayuda pública ante situaciones de catástrofe contribuyen, también, a la estabilidad de la renta del sector.

Entre las actuaciones clásicas ante daños catastróficos en las producciones ganaderas, la Administración puede actuar bajo las siguientes acciones:

- Exenciones en tributos, cánones, rentas u otros tipos impositivos;
- Ayudas directas, a fondo perdido, a los agricultores, que compensen, al menos parcialmente, el daño producido.
- Préstamos con interés bonificado, para hacer más llevadero a los afectados el incremento de su endeudamiento con las entidades crediticias
- Actuaciones directas para reparar los daños producidos;
- Suministro de semillas, abonos u otros medios de producción.

Los problemas que se presentan son los siguientes:

- 1) Las medidas adoptadas son, normalmente, de carácter global, tanto en su definición y determinación como en su propia aplicación práctica;³
- 2) Dificultad de establecer una relación directa entre el daño real y la cuantía de la ayuda;
- 3) Demora en la percepción de la ayuda;
- 4) Dificultades para su tratamiento presupuestario;
- 5) Posibilidad de politizar la concesión de ayudas.

³ Esto supone que existen situaciones en las que agricultores individuales pueden haber sufrido importantes pérdidas en sus explotaciones, pero que al no presentarse el daño con un carácter zonal generalizado, que reúna las características para ser considerado como catástrofe, no se declara como tal y esos agricultores no perciben ningún tipo de compensación.

Además de los anteriores, los agricultores y ganaderos europeos disponen de instrumentos específicos en el marco de la PAC. Esta situación, sin embargo, no es general y así debe tenerse en cuenta que muchas producciones comunitarias carecen de este tipo de protección, como es el caso de producciones de gran importancia como las Frutas, las Hortalizas, las Patatas o el ganado Porcino.

I.3. Riesgos y la Política Agraria Común de la UE.

La Política Agraria Común fue creada por el Tratado de Roma (1957) y ha sido tradicionalmente la política común más desarrollada y con mayor peso en el presupuesto comunitario llegando a utilizar por encima de dos tercios del total. En el presupuesto del año 2002 el porcentaje de los gastos agrícolas en relación con el total se sitúa por debajo de la mitad, en el 46%.

Entre los objetivos asignados por el Tratado a la PAC se encuentra el suministro de alimentos a los consumidores a precios razonables y la estabilidad de los mercados. Estos objetivos también pueden enunciarse como protección contra el riesgo de crisis de escasez de alimentos y de inestabilidad de los mercados agrícolas con lo que inmediatamente puede verse que la necesidad de protección contra el riesgo está en la base de la PAC.

De todos los tipos de riesgos de la actividad agrícola la PAC tiene efectos directos sobre los *riesgos de mercado* y parcialmente sobre los *riesgos de producción*. Indirectamente reduce el impacto de todos los demás riesgos mediante el apoyo de la renta a través de ayudas directas.

I.3.1. Garantías de precios y ayudas estatales.

- Garantías de precios.

El instrumento de garantía de precios de mayor alcance para la protección contra variaciones de precios es la INTERVENCIÓN. Consiste en general en un precio fijado por el Consejo de Ministros sobre la base de una propuesta de la Comisión al que los organismos de intervención compran cualquier cantidad que los productores quieran vender con la condición de que el producto respete las condiciones de calidad fijadas en la reglamentación.

Entre otros instrumentos hay que destacar:

- PRECIO MÍNIMO (tipo de precio garantizado que se aplica en algunos sectores cuya producción se destina a la industria).⁴ Ej. ALGODÓN.

- ALMACENAMIENTO PRIVADO (Según este mecanismo, cuando los precios están a un nivel excepcionalmente bajo, los productores o sus asociaciones pueden retener la mercancía por períodos de tiempo predeterminados con financiación comunitaria en espera de que los precios se recuperen). Ejemplos de aplicación de este mecanismo son ACEITE DE OLIVA, VINO DE MESA Y CARNE DE CERDO.

- RETIRADA DE MERCANCÍA. En el sector de FRUTAS Y HORTALIZAS se aplica un mecanismo consistente en la retirada de mercancía con el objetivo de reducir la oferta y así sostener el precio.

Aunque no es un actual instrumento de la PAC, la UE tiene un gran interés en el buen funcionamiento de los MERCADOS DE FUTUROS Y DE OPCIONES. Primeramente, porque el apoyo a los precios está siendo reducido, nuevos instrumentos son necesarios para ayudar a los agricultores a través de Europa para cubrir la volatilidad de los precios. Segundo, los mercados de futuros y de opciones contribuyen a la transparencia del mercado, que favorece el funcionamiento interno del mercado. El desarrollo de mercados de futuros puede ser promovido a través de medidas de formación y políticas de desarrollo rural.

- **Ayudas estatales.**

La Unión Europea tiene desarrollado la LEGISLACIÓN SOBRE AYUDAS ESTATALES, con desarrollo específico en el caso de la agricultura. Así, Según la Comisión (2000), entre las ayudas estatales concedidas a la agricultura existe un grupo de medidas encaminadas a proteger a los agricultores de los daños que pudieran sufrir la producción o los medios de producción agrícolas, incluidos los de los edificios o las plantaciones, a causa de fenómenos imprevisibles tales como:

⁴ La industria recibe ayudas que cubren la diferencia entre el precio mínimo y el precio del mercado mundial (inferior), con la condición de pagar al menos el precio mínimo a los productores.

- DESASTRES NATURALES (Terremotos, avalanchas, corrimientos de tierras e inundaciones) o ACONTECIMIENTOS DE CARÁCTER EXCEPCIONAL (Guerras, alteraciones internas y huelgas, grandes accidentes nucleares e industriales e incendios con pérdidas generalizadas);
- CONDICIONES CLIMÁTICAS ADVERSAS: granizo, hielo, lluvias o sequías;⁵o
- BROTES DE ENFERMEDADES ANIMALES O VEGETALES (no se consideran normalmente como *desastres naturales* o *acontecimientos de carácter excepcional*)

Las **ayudas** para cada grupo se establecen en:

1) Ayudas para compensación de daños:

La legislación permite ayudas de hasta el 100% para compensar los daños materiales en:

- *Desastres naturales o acontecimientos de carácter excepcional*; y
- *Condiciones climáticas adversas* asimiladas a desastres naturales:

Las ayudas para combatir *enfermedades de animales o plantas* se pueden aceptar únicamente si forman parte de un programa de prevención, control o erradicación de la enfermedad. Las ayudas pueden alcanzar el 100% de dichos programas si la legislación comunitaria no especifica que tales costes tienen que ser soportados por los productores. La compensación por las pérdidas incurridas pueden alcanzar hasta el valor normal de las cosechas destruidas o de los animales sacrificados y pueden incluir una compensación razonable por la pérdida de ingresos.

2) Ayudas para el pago de primas de seguro.

La Comisión permite ayudas de hasta un 80% del coste de las primas de seguro para asegurar posibles pérdidas causadas por desastres naturales y acontecimientos de carácter excepcional o por fenómenos climáticos adversos asimilables a desastres naturales.

Si el seguro cubre también posibles pérdidas causadas por fenómenos climáticos adversos, o por enfermedades animales o vegetales, el porcentaje de ayuda se reducirá a un 50% del coste de las primas.

⁵ Estas condiciones climáticas adversas se asimilarán a desastres naturales cuando los perjuicios superan el 20% de la producción en zonas desfavorecidas y el 30% en las demás zonas.

Hasta ahora en la mayor parte de los Estados miembros son más importantes las ayudas para compensación de daños que las subvenciones de seguros. Sólo en Austria y España las subvenciones son superiores a las ayudas para compensación de daños (Sáez, 2002).

Entre 1988 y 1997, los países con más gasto por estos conceptos son Italia con 3.850 millones €, de los que el 71% fueron para compensación de daños, y España con 1.467 millones €, de los que el 79 % fueron para subvenciones de seguros (*Ibidem*).

1.3.2. Ayudas directas.

El sostenimiento de precios va perdiendo importancia progresivamente siguiendo una tendencia general hacia una mayor acción de las fuerzas del mercado. Al mismo tiempo ganan importancia como instrumento de apoyo las ayudas directas que tienen como resultado que una parte de la renta de los productores no sea afectada por la evolución de los mercados ni por las variaciones no planeadas de producción.

El proceso más característico es el que ha tenido lugar en cultivos herbáceos y en vacuno desde la reforma de 1992: reducción considerable de los precios de intervención y compensación a los productores mediante ayudas directas por superficie o animal, cuyo importe no está relacionado ni con las variaciones de los precios de mercado ni con el nivel de producción alcanzado. Esto hace que un porcentaje importante de la renta de los productores no esté sometido a variación ni tenga riesgo.

I.4. Los Seguros agrarios como instrumento de gestión de riesgos en la agricultura europea.

El instrumento de los Seguros Agrarios es utilizado con el **objetivo general** de estabilizar las rentas agrarias. Adicionalmente los seguros agrarios deben responder a los siguientes **objetivos específicos**:

- 1) Favorecer al agricultor y ganadero la continuación con el ciclo productivo al no tener que recurrir a endeudamiento a causa de pérdidas económicas en explotaciones;
- 2) Favorecer la cohesión y mejora del bienestar social en zonas agrarias; y.

3) Contribuir a una mejor planificación presupuestaria de la Administración.

En un hipotético sistema de seguros agrarios a nivel europeo, éstos deberían contemplar las siguientes **características**:

Para el agricultor:

- Que el seguro garantice al agricultor el conjunto de los riesgos naturales que pueden poner en peligro la obtención de su cosecha;
- Que el agricultor pudiera disponer de un contrato simple, de fácil comprensión y adaptado a sus condiciones de cultivo;
- Que la cobertura del seguro compense al agricultor los gastos necesarios para obtener el cultivo;
- Que la contratación del seguro se lleve a cabo de manera sencilla;
- Que la prima del seguro esté ajustada a las circunstancias del riesgo específico de su explotación;
- Que la cuantía de la prima del seguro esté al alcance de las posibilidades económicas del agricultor;
- Que en la tasación de los daños se tenga en cuenta las circunstancias de la explotación;
- Que el cobro de las indemnizaciones se realice en los plazos previstos.

Desde la Administración pública, el seguro deberá reunir los siguientes requisitos:

- Que el seguro reúna condiciones para ser contratado ampliamente por los agricultores;
- Que el seguro garantice el conjunto de riesgos capaces de producir daños sobre la producción;
- Que las indemnizaciones a percibir por los agricultores afectados alcancen una cuantía suficiente para permitir a los aseguradores continuar en el ciclo de producción;
- Que el modelo de seguro resulte de fácil comprensión y sencillo en su aplicación;
- Que el seguro pueda ser utilizado como instrumento para el desarrollo de políticas agrarias;
- Que el coste de la aplicación del seguro resulte asumible para la Administración pública.

Para las Entidades aseguradoras:

- Disponibilidad del correspondiente estudio que justifique la viabilidad técnica y actuarial;
- Existencia de un procedimiento sencillo y rápido para la tasación de los daños;
- Procedimientos para conseguir la dispersión del riesgo;
- Disponer, en el contrato de seguro, de instrumentos que permitan controlar el riesgo moral;
- Formación técnica del personal; y
- El reaseguro debe garantizar el desarrollo de la actividad de las Entidades aseguradoras.

II. SITUACIÓN y POSICIÓN DEL SEGURO AGRARIO EN LA UE.

II.1. Situación del seguro en la UE.

Tradicionalmente, los Estados miembros han estado al frente de las ayudas a los productores para cubrir el riesgo de producción (ayudas a desastres, medidas sanitarias y fitosanitarias, sistemas públicos-privados de seguros agrícolas, ayudas a los seguros). Mientras, el papel de la Comunidad ha sido limitado a establecer un marco (por ejemplo medidas sanitarias y fitosanitarias), suministrando algún apoyo financiero (por ejemplo control de enfermedades).

Las orientaciones de la UE a las ayudas estatales dan a los Estados miembros un considerable margen de maniobra en la respuesta de las necesidades de sus agricultores. Como resultado, la existencia de sistemas de aseguramiento que varían ampliamente entre los Estados miembros con respecto a la organización, cobertura, complejidad y participación del Estado.

Así, las soluciones ofrecidas por los seguros que cubren los riesgos naturales de la agricultura en el ámbito estatal varían considerablemente. Esto es el caso tanto para el abanico de riesgos cubiertos como para la participación financiera de los presupuestos nacionales (principalmente subvenciones para el coste de los seguros contratados por los agricultores). Los Estados miembros de la UE todavía disponen de otras herramientas para afrontar catástrofes naturales. Estas pueden adoptar la forma de indemnizaciones ad hoc, alivios fiscales, etc.

Además, la situación presente en cada Estado, es el resultado de la evolución experimentada por el mercado asegurador, en respuesta a las necesidades de protección del sector agrario,

habiéndose contado en algunos casos con la participación del sector público para su organización, desarrollo y fomento.

- La **intervención del Estado** con respecto a los instrumentos de seguro existentes puede clasificarse de la manera siguiente (a elección del Estado miembro):
 - Un sistema en su mayor parte público en Grecia;
 - Un partenariado público-privado en España y en Portugal;
 - Sistemas privados en Italia, Francia, Austria y Alemania (con diferencias considerables en cuanto a las subvenciones al coste de los seguros).
 - Sistemas totalmente privados en Países Bajos, Reino Unido y Suecia.
- En algunos Estados miembros se están realizando esfuerzos políticos o reformar los sistemas de seguros existentes (parcialmente debido a las presiones ejercidas por varias organizaciones nacionales), o para hallar soluciones de seguros adaptados al país y subvencionados por el Estado (también con una participación financiera del presupuesto comunitario). Por otra parte, hay Estados miembros en la UE (sobre todo en el Norte de Europa) donde hace falta interés político por la introducción de semejantes instrumentos de gestión de los riesgos

En este sentido hay que tener en cuenta que España ocupa un lugar preeminente entre los países europeos en el diseño e implantación de sistemas de seguros agrarios, disponiendo de una amplia experiencia que puede ser útil para promover la mejora de la protección al sector agrario y de los instrumentos para la gestión de los riesgos en la agricultura europea.

II.2 Posición de la unión europea en relación al seguro agrario.

Los instrumentos de los Seguros Agrarios han sido objeto de estudios y debate en el seno de la Unión Europea. Durante el semestre de Presidencia española de la Unión Europea (Ene-Junio 2002), se ha analizado y debatido el papel de la gestión de los riesgos y, en particular, el de los seguros agrarios como instrumento.

Así el grupo de trabajo de “Cuestiones horizontales agrícolas” en su reunión de 9 de abril de 2002 examinó el memorándum que sobre este tema fue presentado por la Presidencia española el 18 de marzo, así como las adaptaciones realizadas posteriormente como resultado del examen de la reunión del Comité Especial Agricultura celebrada el 3 de junio.

En los días 13 y 14 de mayo se celebró en Madrid una Conferencia Internacional de Seguros Agrarios con el objetivo de analizar la instauración de un posible sistema de aseguramiento a nivel europeo.

Fruto de todas estas reuniones y análisis existe en la actualidad planteado un proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los Seguros Agrarios en la Gestión de Riesgos en la agricultura y ganadería.

Previamente la Comisión publicó sendos documentos de reflexión sobre el papel de los Seguros Agrarios.

II.2.1 Documentos de la Comisión Europea.

Dentro de la Comisión, en el contexto de la reflexión sobre la adaptación de la PAC a la evolución económica y a la competencia internacional, el tema de los riesgos en la actividad agrícola ha dado lugar a la publicación de dos documentos, el primero de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, que es un número de la publicación periódica *European Economy*, y el segundo de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, que tiene como función ofrecer en un texto una panorámica de problemática del riesgo en agricultura y sacar algunas conclusiones sobre las posibilidades y dificultades de desarrollos futuros.

Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

El documento tenía como objetivo “los **seguros de renta** en la agricultura europea” y fue encargado a un grupo de investigadores con la misión de estudiar si hay justificación para un seguro de rentas agrícolas en Europa en el futuro, y con qué condiciones y de qué forma podría ser factible un programa de seguro de rentas.

Tras varios capítulos de descripción de la agricultura europea, consideraciones teóricas sobre riesgos y seguros,⁶ enunciado de tipos posibles de seguros en Europa y varias simulaciones, el estudio hace una serie de recomendaciones:

⁶ El estudio señala que dentro de los tipos de seguros el de renta total de la explotación tiene un gran atractivo para los políticos porque la renta es la mejor medida del bienestar de los agricultores. Sin embargo presenta problemas de definición (componentes de renta, información, riesgo sistémico). Otros

- Únicamente deben introducirse aspectos en los que el azar moral y la selección adversa puedan ser tratados adecuadamente;
- Seguros de ingresos brutos deben ser contemplados únicamente para productos vegetales, no para los sectores animales.
- Los seguros deberían empezar con mercancías realmente sujetas al mercado, es decir para las que no existe apoyo de precios;
- En el caso de que los gobiernos proporcionen reaseguro, tanto si es a precio nulo, a tarifas comerciales plenas o una combinación de estas dos modalidades, deben reasegurar solamente una parte de los riesgos contraído por los aseguradores.
- Antes de introducir los seguros ampliamente deberían realizarse algunos proyectos piloto. Es crucial para su implantación ulterior que los gobiernos intervengan sólo el mínimo necesario, usando reglas transparentes, es decir desde el principio no debe haber información asimétrica entre los aseguradores y los gobiernos.

Con relación a la intervención del sector público los autores comentan que:

- la existencia de fallos del mercado que se producen por las limitaciones cognitivas relacionadas con riesgos de gran magnitud y baja probabilidad, por el carácter sistémico de los riesgos y por la información asimétrica.
- Habrá un beneficio para la sociedad si la intervención incita a los agricultores a superar la aversión al riesgo (asignando los recursos, de esta forma, más cerca del punto de maximización de los beneficios).

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

El documento de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural tiene como objeto “Instrumentos para la gestión de riesgos en la agricultura europea, con especial atención a los seguros agrarios”. Es un documento de trabajo en el que se analiza:

- la naturaleza de los riesgos en agricultura,
- los instrumentos que los agricultores disponen para hacer frente a los riesgos,
- el papel que la política agrícola puede desempeñar en la gestión de los riesgos,
- ejemplos de sistemas de seguros agrícolas y redes de seguridad
- aspectos relacionados con la Organización Mundial del Comercio; y
- lecciones que se pueden extraer de la experiencia acumulada.

tipos de seguros analizados son: seguros de ingresos brutos por productos, seguros de rendimientos, de precios, de interrupción de las operaciones.

Los agricultores disponen de un conjunto de instrumentos para hacer frente a los riesgos entre los que se desarrollan los SEGUROS AGRARIOS. Seguros agrarios. En este sentido, se plantea la cuestión de si la Unión Europea tiene que desempeñar un papel que vaya más allá del papel actual. Las conclusiones son:

- 1) Las iniciativas tienen que basarse en un enfoque de abajo hacia arriba para tener éxito, ya que los tipos de seguros tienen que adaptarse a las necesidades de los agricultores que son diferentes según los países y regiones.
- 2) Un sistema de seguros necesita tiempo para desarrollarse y poder abarcar cada vez más productos y riesgos.
- 3) Es necesaria una vigilancia pública estrecha para evitar una complejidad excesiva que pueda dar lugar a la búsqueda abusiva de rentas y a la pérdida de vista de la finalidad original del seguro.

Todo esto significa que las soluciones basadas en los seguros deben desarrollarse primeramente en el ámbito de los Estados Miembros, que están mejor situados para adecuarlos a las necesidades específicas de los agricultores y tienen el incentivo de reemplazar crecientemente las ayudas por calamidades por financiación de programas de seguros.

Para la Unión Europea se aboga por un papel prudente. Su acción estaría justificada si los riesgos de producción fueran en cierta medida sistémicos y ello impidiera la oferta de productos de seguros o la hiciera muy cara y por tanto comercialmente inviable. Una posibilidad sería que la Unión Europea proporcionara el marco legal para que las compañías de seguros y reaseguros de Europa cubrieran conjuntamente tales riesgos creando “pools” de seguros y reaseguros.

A largo plazo se deja abierta la posibilidad de una mayor intervención si los socios comerciales más importantes utilizan tales instrumentos y en el futuro acuerdo sobre la agricultura en la OMC se aceptan como ligeramente distorsionadores del comercio. Pero ello sólo sería posible con dos condiciones:

- los instrumentos tendría que encajar coherentemente en la mezcla de medidas de la PAC, es decir no tendría que haber solapamiento con otros instrumentos dirigidos a hacer frente al problema de la exposición al riesgo; y

- sería necesario que hubiera suficientes fondos disponibles.

II.2.2 Presidencia española de la UE: Posicionamiento en relación a un sistema de seguros agrarios en la UE.

La **Presidencia española del Consejo** recogió en su programa el tema de la **gestión de los riesgos: seguros agrarios**, estableciéndolo como una de sus *seis prioridades en el ámbito de la agricultura del primer semestre de 2002*. A tal fin, transmitió un memorándum al Consejo, que fue presentado a los Ministros de Agricultura de la UE con ocasión de su reunión 18 de marzo de 2002.

En su memorándum la Presidencia española se pronuncia a favor de la incorporación de los sistemas de seguros agrarios a la política agrícola común (PAC) como parte de una "Estrategia comunitaria de gestión de los riesgos" con la participación financiera de los poderes públicos. Deberían igualmente iniciarse los estudios sobre "Programas sectoriales de estabilización de las rentas". En este contexto, España se refiere a sus propias experiencias positivas así como a las vividas en EE.UU. y Canadá, donde los agricultores tienen la posibilidad de contratar seguros multirriesgo, seguros de rendimientos y seguros de ingresos, mientras que en la gran mayoría de los países europeos no se dispone más que de seguros con coberturas mínimas para pedrisco. Para profundizar el debate con los países miembros de la UE sobre los seguros agrarios, la Presidencia española considera necesario incidir en cuatro cuestiones (véase cuadro).

Cuadro. Cuestiones planteadas por la presidencia española.

1. ¿Son suficientes las medidas contempladas en la actual PAC para garantizar la renta de las explotaciones agrarias, o es necesario disponer de nuevos instrumentos?
2. ¿Aumentarán en el futuro inmediato los riesgos que afectan a la agricultura y se incrementará la necesidad de disponer de nuevos instrumentos de gestión?
3. ¿Hasta qué punto sería conveniente que los agricultores y ganaderos europeos dispusieran de los mismos, o mejores, instrumentos de gestión de riesgos de los que ya disponen sus competidores en los mercados mundiales?

4. ¿Sería conveniente que desde la UE se fomentasen los intercambios de información y experiencia entre los Estados miembros y con terceros países sobre este tema?

Fuente: Memorándum.

Mientras que el Consejo mostró un gran interés por el memorándum e invitó a los servicios del Consejo a profundizar el tema teniendo en cuenta el gran número de propuestas de los Estados miembros y de la Comisión, el Comisario FISCHLER ha subrayado que existen suficientes razones para mantener una **posición prudente** por cuanto se refiere a una *participación más fuerte de la UE en los seguros agrarios* y que cualquier proyecto a favor de una mayor participación de la UE debería estar basada en un EXAMEN PROFUNDO.

II.2.3 Conferencia internacional “los seguros agrarios y la garantía de rentas”.

Como antes se ha indicado, la acogida del documento por los ministros de agricultura fue positiva manifestándose un cierto consenso en que el tema merece una reflexión más profunda. Sobre todo había gran interés en lo referente a un intercambio de información y experiencias.

En esta línea de intercambiar información y experiencias el Ministerio español de Agricultura organizó la Conferencia Internacional sobre “Los Seguros Agrarios y la Garantía de Rentas”, desarrollada en Madrid durante los días 13 y 14 de mayo de 2002.⁷ La misma fue planteada como respuesta a la necesidad inicial de las explotaciones agrarias que por sus propias condiciones productivas se muestran frágiles ante las consecuencias que se derivan del acaecimiento de los riesgos naturales, tanto climáticos en el caso de la agricultura, como zoonosológicos en el caso de la ganadería.

Se planteó bajo la necesidad de potenciar las políticas de gestión de riesgos en los distintos países de la Unión Europea. La Conferencia permitió continuar el debate sobre las posibilidades que ofrecen los seguros agrarios en la garantía de la renta de la agricultura y la ganadería europeas.

⁷ COAG estuvo presente en la misma a través de una nutrida representación de sus diferentes Uniones. Los representantes sindicales y técnicos tanto de estas Uniones como del Área de Seguros Agrarios de COAG realizó una efectiva cobertura de la Conferencia.

La Presidencia española planteó la idea de establecer una directiva marco en la que se definieran y desarrollaran los seguros agrarios en la UE; en concreto un documento: “Elementos para el establecimiento de una Directiva marco para el fomento y desarrollo del seguro agrario en la Unión Europea”. Durante una sesión a puertas cerrada entre las delegaciones oficiales de la UE, casi todos los Estados miembros aceptaron en principio la propuesta española, consistente en pedir a la Comisión que realice un estudio preliminar y un análisis sobre los riesgos y probabilidades de un seguro agrario. No obstante, una mayoría de Estados miembros expresaron reservas generales sobre las sugerencias formuladas por la Presidencia:

- crear inmediatamente un grupo de Alto nivel que supervise y coordine el trabajo que deba desarrollarse;
- Empezar a trabajar concretamente en torno a una “Estrategia Comunitaria sobre la Gestión del Riesgo”.
- Dar la clara indicación de que el año 2007 debería ser la fecha apropiada para la puesta en práctica de la Directiva Marco o del Reglamento relativo a la posible incorporación del sistema de seguros agrarios al arsenal de medidas que deben utilizarse para cumplir los objetivos de la nueva PAC.

Las **conclusiones de la Conferencia** pueden resumirse en los siguientes puntos:

- (i) La exposición al riesgo y la búsqueda de instrumentos para su gestión forman parte inseparable de la actividad agraria;
- (ii) La actividad agraria en el seno de la Unión Europea se verá expuesta en el futuro inmediato a nuevas incertidumbres como consecuencia de los procesos de *liberalización de la economía mundial* y el creciente interés por riesgos de carácter zoonosanitario, medioambiental o de seguridad alimentaria;
- (iii) La puesta a disposición de instrumentos para la gestión de los riesgos como los seguros, de uso común en otros sectores productivos, contribuirá a la estabilización de las rentas;

- (iv) la máxima eficacia en la protección se logra cuando trabajan de manera conjunta, en régimen de partenariatado, los aseguradores privados, los productores y la administración pública;
- (v) Existe una creciente preocupación entre los ganaderos por la falta de instrumentos eficaces para la gestión de los riesgos derivados de las enfermedades animales;
- (vi) Necesidad de fomentar el conocimiento e intercambio de experiencias, entre los países de la Unión,
- (vii) Iniciar estudios y análisis de los riesgos que afectan a los diferentes sectores productivos y las posibilidades del seguro agrario en su gestión.
- (viii) Iniciar un proceso de reflexión sobre la conveniencia de establecer un marco básico común que permitiera una estrategia comunitaria de gestión de riesgos.

II.2.4. Documento: Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre los Seguros Agrarios en la Gestión de Riesgos en la agricultura y ganadería. VALORACIÓN DE COAG.

Existe en la actualidad un proyecto de conclusiones en el que se acepta que las explotaciones agrarias, se encuentran expuestas a **riesgos** no solo **naturales (climáticos)** sino también **sanitarios** (p.ej. enfermedades de animales), del **mercado** (variabilidad de precios).

Desde COAG pensamos que es positiva en la medida en que se están reconociendo públicamente los diferentes riesgos que afectan a una explotación agraria. De esta forma se defiende el carácter diferenciador del sector agrario respecto a otros sectores económicos.

Por otro lado, el proyecto de conclusiones hace referencia a que los seguros agrarios son instrumentos de ESTABILIZACIÓN DE RENTAS. En este sentido ha de reiterarse, que estos instrumentos son únicamente para ESTABILIZACIÓN DE RENTAS pues para el apoyo a las mismas se ha de impulsar los instrumentos que contempla la PAC. En este sentido hay que diferenciar que un objetivo es gestionar los diferentes riesgos que afectan a la estabilidad de las rentas y otro el apoyo público a las mismas mediante la PAC al sector agrario en su conjunto, cuyo nivel económico se sitúa por debajo de otros sectores.

El proyecto de Conclusiones, no aclara que **participación tendría el sector público** en la definición de estos seguros. En este sentido desde ENESA se nos comunica que hay algunos

Estados Miembros que creen que los riesgos son inherentes a la actividad empresarial y que, por ello, el sector público no ha de participar en la subvención.

Desde el sector agrario ha de seguir solicitando que el Sector Público participe en la financiación de estos instrumentos pues el COSTE ECONÓMICO de los seguros es mucho mayor en la agricultura y ganadería que en otros sectores económicos.⁸ En este sentido, la UE no valora la mayor eficacia de la protección contra el riesgo cuando trabajan de manera conjunta, en régimen de partenariado/apoyo público, los aseguradores privados, los agricultores y la administración pública, en las tareas de diseño, tutela y fomento de sistemas de seguros agrarios.

Además creemos que debería de realizarse un apoyo a las entidades mutuales que crearan los agricultores con el objetivo de fomentar la componente autogestionaria de la gestión del riesgo.

Otro de los considerandos establecidos es el reconocimiento por parte de la UE a la no presencia de **suficientes instrumentos para la gestión de un importante número de riesgos** susceptibles de afectar a la renta del sector (p.ej. enfermedades de animales). Creemos positivo esta apreciación siempre y cuando dichos instrumentos de gestión del riesgo sean complementarios pero no excluyentes de los de la PAC.

En una segunda parte del documento, el Consejo invita a la Comisión a:

1) Iniciar **ESTUDIOS Y ANÁLISIS sobre los riesgos** a los que se enfrentan los agricultores.

Estos estudios deben de tomar en consideración las características específicas de los distintos riesgos a los que los agricultores y ganaderos están enfrentados, debiendo igualmente contemplar los instrumentos específicos necesarios para cubrir los mencionados riesgos. Los trabajos señalados, una vez ultimados, permitirían abordar el diseño de una ESTRATEGIA COMUNITARIA DE GESTIÓN DE RIESGOS, con criterios de flexibilidad.

2)promover CONOCIMIENTO MUTUO e INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS entre los Estados Miembros;

1) realizar un SEGUIMIENTO de las POLÍTICAS NACIONALES DE GESTIÓN DE RIESGO.

⁸ Baste indicar que las primas de un seguro de un vehículo se sitúa en tantos por mil mientras que en la agricultura se habla de tantos por cien o incluso decenas por cien del capital asegurado.

Estos puntos anteriores son positivos pero insuficientes. El hecho de eliminar como objetivo la adopción de una estrategia (que no instrumentos de aplicación inmediata) comunitaria de Gestión de riesgos, en la que se diseñaría un marco común que facilitase el desarrollo de sistemas de aseguramiento en los países de la Unión, empobrece las medidas adoptadas.

Tampoco se indica lo contemplado en el Memorándum de la Presidencia española relativo al inicio de estudios de “Programas Sectoriales de estabilización de las rentas”, es decir avanzar en la definición de programas de aseguramiento adaptados a las condiciones específicas de los distintos sectores productivos y en cuyo diseño se tengan en cuenta otros posibles instrumentos de protección, todo ello en concordancia con el marco normativo de la Unión y las específicas condiciones de los mercados aseguradores de los Estados miembros.

Por último se adopta la promoción de medidas de piloto que puedan favorecer y mejorar la gestión de los riesgos en diferentes sectores. En este marco se señala la inclusión del coste de los seguros contratados por las OPFH entre gastos elegibles con cargo a su Fondo Operativo dentro del límite del marco financiero existente.

Bajo este punto se está aceptando la utilización de instrumentos diseñados en la OCM de frutas y hortalizas para la financiación de los seguros agrarios. Creemos que los seguros agrarios deben contar con una financiación propia que contemple instrumentos apropiados de gestión de los riesgos en la producción de frutas y hortalizas. Pero lo que es menos aceptable es aún usar fondos que financian los fondos operativos instrumentos importantes como cualquier otro diseñado bajo la PAC en el apoyo al sector agrario y que ha de dejarse para lo que ha sido creado; en este caso, mejorar estructuras de producción y comercialización a través de los Programas Operativos.⁹

⁹ Entre los objetivos de los programas operativos se ha de contemplar: (i) perseguir varios de los objetivos de las OPs, además de la mejora de la calidad de los productos, incremento de su valorización comercial, la promoción de los productos ante los consumidores, la creación de líneas de productos biológicos, el fomento de la producción integrada u otros métodos de producción que respeten el medio ambiente y la reducción de retiradas; 8ii) incluir medidas destinadas a la utilización de técnicas respetuosas con el medio ambiente, tanto en lo que respecta a las prácticas de cultivo como a la gestión de los materiales usados; e (iii) incluir en sus previsiones financieras los medios técnicos y humanos necesarios para garantizar el control del cumplimiento de las normas y disposiciones fitosanitarias y de los contenidos máximos autorizados de residuos.

III. PROBLEMAS y PERSPECTIVAS EN LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN LA UE.

III.1. Problemas en la aplicación de un sistema de seguros agrarios en la Unión Europea.

En el ámbito de los seguros agrario, como instrumentos de gestión de riesgos, se constatan grandes diferencias entre los países de la Unión, tanto en el tipo de organización como en su grado de desarrollo. Además de este problema hemos identificado los siguientes:

- 1) Existe una amplia variabilidad de los riesgos que afectan a la agricultura (y en concreto a sus condiciones de producción) a nivel de la Unión Europea. Por ejemplo en España y Portugal incide en bastante medida el riesgo de la sequía, mientras que en Alemania se padece el riesgo de pedrisco e inundaciones.
- 2) Hay una gran diversidad de grados de protección y de condiciones de cobertura en los Estados miembros de la Unión Europea;
- 3) La mayor parte de los Estados miembros de la UE no parecen estar muy dispuestos a poner en marcha una política comunitaria de seguros agrarios.
- 4) En gran número de países de la UE, la penetración de los seguros agrarios en el mercado es muy bajo; la penetración es escasa y el grado de cobertura en términos de producción es limitada.
- 5) Si observamos a nuestro alrededor podemos comprobar cómo la actividad agraria, en cuanto a la protección de los riesgos que le son propios, ocupa un lugar secundario en el mercado potencial al que se dirigen las entidades aseguradoras, que se muestran mucho más pendientes de los restantes sectores empresariales.
- 6) Los seguros suponen una política que ha de construirse de abajo hacia arriba según las características socioeconómicas y productivas de cada zona y región. Esto

puede dificultar el establecimiento de una armonización conjunta en el ámbito de toda la Unión Europea.¹⁰

- 7) Una de las razones que justifica el escaso desarrollo de los Seguros en la UE, es que una gran parte importante de la producción agrícola, depende de la Organización Común de Mercados, estructurada por la PAC y estos dispositivos de apoyo comunitario que se aplican en algunas producciones no son una incitación muy fuerte hacia al seguro, ya que representan una garantía contra los riesgos.¹¹
- 8) Otra de las razones del desarrollo débil de los Seguros agrícolas en la UE es que una parte del territorio europeo (caso del francés) se beneficia de un clima más o menos bueno, sin excesos importantes, que puedan perjudicar la agricultura.
- 9) El diseño podría estar sujeto a presiones políticas para que se proporcionen seguros no suficientemente probados que pueden debilitar todo el sistema;

III.2. Perspectivas en la aplicación de un sistema de seguros agrarios en la Unión Europea.

El sector agrario se enfrenta a nuevos riesgos que trascienden los tradicionales, como consecuencia del proceso de liberalización de los mercados, de una sociedad cada vez más preocupada por el medio ambiente o la seguridad alimentaria y las variaciones de precios en mercados poco regulados. En este marco las perspectivas que identificamos en el establecimiento futuro de un sistema de seguros agrarios, son las siguientes:

- 1) Los seguros agrarios pueden jugar un papel importante en el mantenimiento de las rentas de las explotaciones agrarias, tal y como sucede desde hace años en países como Canadá, Estados Unidos o España.

¹⁰ No obstante esto tiene como ventajas las siguientes: (i) que la oferta pueda adaptarse a las necesidades de los agricultores; y (ii) que en el futuro los seguros puedan reemplazar a las ayudas para compensar los daños y a integrar las consideraciones del riesgo en las decisiones de los agricultores y ganaderos;

¹¹ La PAC tiene el mayor impacto en el riesgo de los agricultores, incluso si su principal objetivo fuera la estabilización y la no reducción del riesgo (ejemplo, intervención del mercado, pagos directos, medidas de desarrollo rural con medidas para la diversificación).

- 2) Es más eficaz y eficiente la participación financiera del Estado a través de las subvenciones al coste de los seguros contratados por los agricultores, “que el uso de mecanismos de ayudas públicas, a posteriori, para socorrer a los productores afectados por daños climatológicos o incidencias sanitarias no asegurables.
- 3) Los seguros están teniendo en los Acuerdos Internacionales que se establecen en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) la consideración de ayuda interna no sujeta a compromisos de reducción, al estar incluidos en la denominación de “caja verde”.
- 4) España dispone de una amplia experiencia que puede poner al servicio del resto de los miembros, para promover la mejora de los seguros agrarios.
- 5) Los agricultores y ganaderos europeos deberían disponer de las mismas herramientas de gestión de riesgos de que disfrutaban los restantes empresarios europeos de otros sectores económicos.
- 6) La reducción a largo plazo de las ayudas directas de la PAC y de eliminar o reducir los mecanismos de intervención y gestión pública de los mercados agrarios, creará serios problemas en la agricultura europea que no podrán ser resueltos sólo mediante ayudas agroambientales y ayudas al desarrollo rural. Será necesario introducir ciertos mecanismos de estabilización de los precios agrarios para evitar que el agricultor quede sólo ante el peligro, es decir sólo ante unos mercados volátiles y con fuertes oscilaciones de precios. Por ello *podría ser conveniente* introducir o potenciar MECANISMOS de estabilización de los ingresos agrarios (seguros de cosecha y seguros de ingresos).
- 7) El apoyo a los ingresos anticíclicos podrían ser una opción atractiva a largo plazo. El verdadero significado de tal enfoque es proveer apoyo a los ingresos en períodos de necesidad, mientras que se reduzca el apoyo durante períodos de prosperidad. Este instrumento tiene la potencialidad de responder de una manera transparente a las necesidades de los agricultores, previendo graves interrupciones en el sector agrario

y para ganar apoyo de la sociedad. Esto podría resolver los problemas de las medidas de desastres y parece ser compatible con la caja verde de la OMC.¹²

- 8) En un hipotético sistema de seguros agrarios, debería de impulsarse el papel de las MUTUAS de agricultores y ganaderos a fin de hacer más partícipe al agricultor y ganadero así como de promover la cooperación entre las mismas a nivel europeo, de manera que los riesgos sean compartidos por mutuas que cubran diferentes riesgos o sean activas en diferentes regiones.

- 9) Se hace necesario comenzar a realizar estudios de viabilidad con el fin de avanzar en la cobertura de riesgos en el ámbito de la Unión Europea. Una posible estrategia sería aquella que se basara en ir avanzando desde la modalidad básica del Seguro Combinado de Daños al Seguro de Rendimientos pasando por el Seguro Integral. En cuanto a la cobertura de los precios, habría que estudiar si la misma pudiera realizarse más eficazmente a través de instrumentos de mercados de futuros y opciones (en lugar de seguros de ingresos/precios).

- 10) Si hablamos de los Estados miembros que componen la UE y, para el caso del Estado español, las perspectivas de futuro serían las siguientes:
 - (i) Completar la cobertura contra todos los riesgos climatológicos (riesgos tales como inundaciones, sequía o lluvias torrenciales y persistentes)
 - (ii) Ampliar la protección en el sector ganadero (especialmente el zoon sanitario)
 - (iii) Completar la relación de producciones susceptibles de aseguramiento (caso del ganado porcino)
 - (iv) Estudiar la viabilidad de un sistema de “seguros de precios”;
 - (v) Trabajar en la definición de nuevos sistemas de contratación (seguros de explotación)
 - (vi) Mejorar la calidad de la información y del servicio al asegurado.

- 11) Un sistema de seguros agrarios a nivel de la UE solo puede ser un nivel de referencia, por debajo del cual ha de darse soluciones de corte estatal debido a las

¹² Tal solución tiene características similares a aquellas que se encuentran socialmente motivadas como las redes de seguridad, cuestiones de compatibilidad con sistemas de seguridad nacional tienen como objetivo el aseguramiento de ciertos mínimos de niveles de vida. Sería necesario explicar cuidadosamente el porque los agricultores necesitan redes de seguridad.

diferencias en las condiciones de producción de cada Estado miembro (esas diferencias son demasiado grandes como para poder operar con un único sistema).

En este sentido:

- No es planteable cortar a todos los países por el mismo patrón;
- No se deben trasponer directamente las experiencias extranjeras a nuestros propios sistemas.

Se trataría de desarrollar un sistema de seguros a nivel de la UE pero al tiempo cada Estado miembro ha de desarrollar sus propias soluciones en la gestión de sus riesgos (esto es sistemas de organización y funcionamiento diferentes adecuados a las necesidades de cada Estado), aprendiendo de las experiencias desarrolladas en otros países para mejorar nuestros propios diseños.

12) Los sistemas podrían adoptar la siguiente organización (según el enfoque de abajo hacia arriba):

- PRIMERO: En cada EEMM se desarrollaría un “Sistema Estatal de Seguros Agrarios”, de acuerdo a las características específicas de su agricultura y del mercado asegurador;
- SEGUNDO: Se establecería una “Protección comunitaria” que no sería rígida (a fin de atender las diferencias en el desarrollo de sistemas de seguros agrarios entre los distintos Estados miembros):
 - ampararía los sistemas nacionales participando en su fomento y desarrollo,
 - cofinanciaría las subvenciones a la contratación del seguro;¹³
 - Participaría en la financiación de los excesos de siniestralidad que pudieran generarse en los sistemas nacionales.

13) Tanto en el marco europeo como nacional se ha de realizar un apoyo público a las primas de los seguros. Esta subvención de las primas va acompañado de los beneficios que se le reporta al Estado y, por consiguiente, a la sociedad al verse descargado de obligaciones presupuestarias.

14) A través del desarrollo de un sistema de Seguros Agrarios en la Unión Europea contribuiríamos al logro de los objetivos contemplados en el Tratado de la Unión, en cuyo artículo 39.2 se establece que en la elaboración de la política agrícola común

¹³ La agricultura es un sector dentro de nuestras economías que se ve muy afectado por las catástrofes naturales (pedrisco, heladas, vientos, lluvias, sequías, etc) que pueden poner en supervivencia la continuidad de la actividad del agricultor y su explotación. Este hecho justifica que se utilicen recursos

se deberán tener en cuenta las características especiales de la actividad agrícola que resultan de las DESIGUALDADES NATURALES ENTRE LAS DISTINTAS REGIONES AGRÍCOLAS.

- 15) Estados Unidos y Canadá tienen a disposición de sus agricultores seguros más desarrollados que los utilizados por los agricultores europeos. Estos sistemas les permiten estabilizar las rentas mediante la utilización de ayudas desligadas de la producción y, por tanto, compatibles con el proceso de liberalización de la economía que se deduce de las rondas de negociación que se desarrollan en el marco de la OMC. No obstante también es necesario conocer los resultados de EVALUACIONES SOCIOECONÓMICAS de estos tipos de seguros (esta actividad ha de ser también ejercida en los sistemas de seguros aplicados actualmente en la Unión Europea) afín de certificar la validez de los mismos.
- 16) La política de seguros en el ámbito de la UE necesita financiación adicional. Desde Organizaciones como COAG consideramos no realista la supresión de las medidas de la PAC por alguna forma de seguro de ingresos. Sería, por consiguiente, necesario habilitar nuevos recursos de la UE o presupuestos nacionales para financiar las nuevas medidas sin poner en peligro las ya existentes. LAS POLÍTICAS DE SOSTENIMIENTO DE RENTAS NO PUEDEN SER SUSTITUÍDAS POR LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RIESGOS. EL OBJETIVO DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RIESGOS NO ES EL APOYO DE RENTAS SINO LA REDUCCIÓN DE LAS FLUCTUACIONES DE LA RENTA O DE SUS COMPONENTES.
- 17) Los gobiernos europeos podrían intervenir creando las condiciones necesarias para el desarrollo de mercados de seguros que proporcionen instrumentos de gestión del riesgo y su gestión a los agricultores.
- 18) La política podría ir en la dirección de bajar los costes de los instrumentos de la gestión del riesgo.¹⁴ Las posibilidades incluyen subvenciones para las primas de seguro y de reaseguro.

públicos para subvencionar las primas en los seguros de cosecha, conduciendo además a realizar una gestión de riesgos y empresarial de la explotación por parte del agricultor.

¹⁴ En lo que se refiere a los seguros, las subvenciones estarían justificadas por el carácter sistémico del riesgo que cubre o por la información asimétrica.

- 19) Los gobiernos europeos podrían también desarrollar la cobertura en aquellos países en los que no se desarrollan suficientemente los mercados privados de riesgos.
- 20) El seguro agrario puede jugar un papel en el conjunto de una serie de instrumentos de gestión de riesgos tales como: diversificación de la producción, contratos de producción, integración vertical, mercados de futuro.
- 21) Las experiencias existentes en los países comunitarios ponen de manifiesto la incapacidad de la iniciativa privada aseguradora para poner en el mercado sistemas de garantía contra los riesgos demandados por los agricultores y ganaderos, si no es mediante la intervención de los poderes públicos en los procesos de diseño y financiación de los sistemas de aseguramiento. Para lograr un adecuado desarrollo de un sistema de seguros agrarios en la UE resulta, por tanto, necesaria la colaboración entre los actores públicos y privados interesados en su puesta en marcha, a través de un sistema de “partenariado”.¹⁵
- 22) Han de considerarse asegurables todo tipo de riesgos desde los ordinarios a los extraordinarios. Esto es tanto los daños ocasionados por el pedrisco como los producidos por las inundaciones o la sequía.¹⁶

Todo ello habrá de pasar por el diseño de un marco común que facilite el desarrollo de sistemas de aseguramiento en los países de la Unión, a la vez que se inicien los trabajos que permitan conocer los problemas y riesgos que afectan a los diferentes sectores productivos, identificando posibles soluciones específicas para cada sector.

¹⁵ La necesidad de dicha colaboración se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que en aquellos países en que la misma existe, como es el caso de Estados Unidos, España y Canadá, el sector asegurador es capaz de ofrecer a los agricultores coberturas multirriesgo, seguros de rendimientos e incluso seguros de ingresos, mientras que en la gran mayoría de los países europeos no se dispone más que de seguros con coberturas mínimas para pedrisco o incendio.

¹⁶ El tradicional debate que todavía se mantiene en bastantes países de la Unión en relación con la consideración de los riesgos, como asegurables o no asegurables, ha venido limitando el desarrollo de los sistemas aseguradores en el sector agrario. Las experiencias de España, de Estados Unidos y de Canadá demuestran que casi todos los riesgos pueden ser asegurados, bajo determinadas condiciones que deben ser establecidas con criterios técnicos, en el marco de una estrecha colaboración entre la iniciativa privada (asegurados y aseguradores) y la administración pública.

POSICIÓN DE COAG EN RELACIÓN A UN SISTEMA DE SEGUROS AGRARIOS EN LA UE.

COAG considera importante un futuro sistema de seguros Europeo en donde el aseguramiento de la estabilidad de las rentas y el actual sistema de ayudas compensatorio de precios de la producción agraria (a través de la PAC) sean sistemas complementarios y no excluyentes.

Se hace importante indicar que se pueda articular mecanismos mediante los cuales se libren a los agricultores de las incertidumbres que no sean inevitables. En este sentido desde COAG apostamos por un modelo de seguro agrario en el ámbito europeo que salvaguarde la economía de las explotaciones así como apoye la estabilidad social de las áreas rurales. En este sentido, por encima de la búsqueda de soluciones técnicamente adecuadas no ha de olvidarse que detrás de la producción agraria se encuentran veinticinco millones de familias en la UE que dependen de la actividad económica generada en las explotaciones. Por ello, toda medida deberá contar con el suficiente humanismo que nos haga ver detrás de cada problema al “rostro” de la agricultura o agricultor que lo padece.

COAG ve al seguro además como una forma de evitar la descapitalización ante un siniestro, como una obligación y, sobre todo, como un instrumento que no interesa perder. Bajo esta perspectiva, realizamos las siguientes consideraciones con relación a la posible aplicación de un sistema de seguros en el ámbito de la Unión Europea:

- Es necesario **DISPONER DE INSTRUMENTOS** (aparte de las medidas PAC) que permitan a los agricultores europeos **gestionar de forma más eficiente los riesgos** que afectan a sus explotaciones agrarias. Ante un **incremento de otros riesgos** además de los naturales (variabilidad de los precios) se hace necesario **DISPONER DE MEJORES INSTRUMENTOS** de gestión de riesgos.
- El apoyo a las rentas pasa por mecanismos de las OCM que no corresponde modificar. La **política de gestión del riesgo tiene solamente como objetivo reducir las fluctuaciones de las rentas** agrícolas y de los elementos que la

componen. Por lo tanto NO PODRÁ REEMPLAZAR LA POLÍTICA DE APOYO A LAS RENTAS.¹⁷

- Existen numerosas posibilidades de respuesta a las necesidades particulares de los agricultores, igualmente en lo que concierne a las subvenciones a las primas de seguro.
- Las soluciones en materia de seguros deberán ser elaboradas a nivel de los Estados Miembros y realizados a partir del enfoque de ABAJO a ARRIBA.
- Una evolución más clara hacia distintos instrumentos de estabilización de la renta es de desear y pertinente puesto que los riesgos se multiplican rápidamente en las explotaciones, debido a una mayor especialización y la alta volatilidad de los precios.
- Será preciso **examinar** si conviene mantener en el estado "**EL ACTUAL MARCO COMUNITARIO DE AYUDAS PÚBLICAS AL SECTOR AGRARIO**" que incluye también un capítulo relativo a las ayudas públicas para los seguros, o si es preciso adaptarlo o incluso crear un nuevo marco de disposiciones legales a escala europea. Lo cual vale también para los instrumentos "seguro de cosecha" y "mercados de futuros para los productos de base".
- Los Seguros Agrarios se han de constituir en un insumo más de la explotación; pero para ello es necesario que su precio sea asequible a TODOS los agricultores de la Unión Europea.

En definitiva la introducción de un sistema de seguros agrarios no es cuestionar los instrumentos de apoyo a la renta existentes ya en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), sino señalar enfoques capaces de **estabilizar la renta agrícola** en los sectores de las producciones vegetales y animales, teniendo en cuenta en particular los riesgos naturales específicos de la agricultura (por ejemplo, las inclemencias del tiempo, etc.). También estudiar la manera en que pueden gestionarse los riesgos relacionados con los precios utilizando otros tipos de instrumentos.

¹⁷ Los dos sistemas Apoyo a las Rentas y No fluctuación de las Rentas son complementarios.

Bajo nuestro punto de vista, creemos que el sector agrario europeo resultará más competitivo y estará mejor adaptado si, al igual que otros sectores económicos, se dispone de herramientas eficientes para la gestión de los riesgos que le son propios.

En relación con los próximos pasos a dar EN UN CORTO PLAZO, serían:

- 1) Con objeto de ir dando pasos para mejorar la manera en que se gestionan los riesgos naturales, la Comisión debería empezar a realizar los estudios y análisis de los riesgos que afectan los diversos sectores de productos, y las probabilidades que tienen los seguros agrarios en la gestión de dichos riesgos.
- 2) Pensamos que debería abrirse un proceso de reflexión en paralelo con los estudios y análisis antes indicados, acerca de la conveniencia de establecer un marco común y financiero en relación con el régimen de gestión del riesgo, en forma de asociación entre el sector público y privado.

Por último desde COAG, reiteramos que: EL OBJETIVO DE LAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RIESGOS NO ES EL APOYO A LAS RENTAS SINO SOLO REDUCIR FLUCTUACIONES DE LOS INGRESOS Y SUS COMPONENTES.

Un régimen de SEGUROS, incluso adaptado, NO PUEDE REPRESENTAR UNA ALTERNATIVA A LA POLÍTICA AGRARIA ESTABLECIDA EN LA PAC. No se trata de sustituir la PAC sino de acompañarla.

Los seguros agrarios en el futuro tendrán una función cada vez más importante afirmándose en el marco de las actuaciones actuales de la política agraria como un instrumento adecuado para la estabilización de las rentas de los agricultores, contribuyendo así al desarrollo del sector agrícola y del mundo rural.

Para el agricultor europeo el sistema básico de protección contra los riesgos del mercado, en la escala europea y mundial, debe ser la política agraria que suponga un mercado regulado de manera óptima. De esta forma, creemos que se debe avanzar hacia la cobertura de riesgos climáticos y dejar los económicos para la PAC.