



**DOCUMENTO DE DISCUSIÓN DEL
COPA-COGECA SOBRE LA GESTIÓN DE
LOS RIESGOS Y LOS SEGUROS AGRARIOS
EN LA UNION EUROPEA**

**Jean-Paul Bastian
Vicepresidente COPA. BRUSELAS.**

Madrid 13 y 14 de Mayo de 2002



1. Introducción

El COPA-COGECA organizó un taller sobre el tema "La gestión de los riesgos y los seguros agrarios en la Unión Europea" que se celebró desde el 1 al 3 de febrero de 2001 en Bruselas [RMI(00)01A5]/IP(01)11A4. El principal objetivo de este seminario era tratar algunos de los aspectos de los instrumentos de gestión de los riesgos de que disponen las explotaciones agrícolas y las cooperativas rurales y extender el debate interno del COPA-COGECA a los representantes de la Comisión Europea, a los sectores económicos concernidos y a representantes de América del Norte. Por eso, el punto focalizador del seminario era un intercambio de experiencias y de opiniones sobre los sistemas de seguros de cosecha existentes y la evolución de la gestión de los riesgos en los Estados miembros, en la UE y en EE.UU. También se debatieron las bolsas de futuros de los productos de base como instrumento de gestión de riesgos para garantizar los precios. Durante el seminario, la DG Agri presentó un documento de trabajo sobre este tema en el que, en general, se muestra más bien reacia a la participación de la UE en los seguros de cosecha (véase capítulo 3).

La intención de este seminario no era cuestionar los instrumentos de apoyo a la renta existentes ya en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), sino señalar enfoques (adicionales) 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, las epizootias etc.). También estudió la manera en que pueden gestionarse los riesgos relacionados con los precios utilizando instrumentos bursátiles.

La Presidencia española del Consejo ha recogido en su programa el tema de la gestión de los riesgos y de los seguros agrarios, estableciéndolo como una de sus seis prioridades en el ámbito de la agricultura del primer semestre de 2002. Actuando de esta manera, espera poder impulsar un debate profundo sobre este tema, estudiar la posibilidad de extender el sistema de seguro agrario al conjunto de los países miembros de la UE y buscar posibles fuentes de financiación. A tal fin, transmitió un memorándum al Consejo en fecha de 15 de febrero de 2002, que fue presentado a los Ministros de Agricultura de la UE con ocasión de su reunión del 18 de marzo de 2002.

Mientras que el Consejo ha mostrado un gran interés por el memorándum y ha invitado 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 basado en un examen profundizado.



El memorándum será también la contribución de la Presidencia española del Consejo al 7^{mo} Congreso Internacional de la ALASA sobre "el seguro agrario, una herramienta básica para el desarrollo del sector agropecuario en el siglo 21", que tendrá lugar del 5 al 8 de mayo de 2002 en Sevilla¹. El resultado de una segunda conferencia, organizada por la Presidencia española y prevista para los días 13 y 14 de mayo de 2002 [POCC(02)31X1] en Madrid a la que han sido invitados el COPA y el COGECA, constituirá la base para un debate de seguimiento sobre este tema en el Consejo Agricultura, probablemente los 10 y 11 de junio de 2002.

2. Situación en los Estados miembros

Las soluciones ofrecidas por los seguros que cubren los riesgos naturales de la agricultura a nivel nacional varían considerablemente. Esto es el caso tanto para el abanico de riesgos cubiertos como para la participación financiera de los presupuestos nacionales (principalmente subvenciones al 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, fondos de emergencia², etc.

En breve, las contribuciones al taller y el informe de la DG AGRI pueden resumirse como sigue:

- El interés que ponen los agricultores en los productos de seguro (subvencionados por el Estado), y sus opiniones sobre qué riesgos deberían estar cubiertos son muy variables de unos a otros Estados miembros. En general, existen carencias de información de los agricultores sobre las herramientas de gestión de los riesgos así como sobre su aplicación en la UE.
- 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).

¹ Detalles sobre la Conferencia pueden consultarse en la siguiente dirección : www.agroseguro.es

² En este contexto, conviene recordar que el fondo destinado a estabilizar la renta en el sector porcino propuesto por la Comisión Europea el 6 de abril de 2000 no fue aprobado por el Consejo de Ministros. Es sabido que este fondo debería ser financiado por un impuesto a pagar por el productor y posiblemente por contribuciones de las autoridades individuales concernidas.



- En algunos Estados miembros se están realizando esfuerzos políticos para extender o reformar los sistemas de seguros existentes (parcialmente debido a las presiones ejercidas por varias organizaciones agrícolas 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.

3. Posición de la Dirección General Agricultura

La DG Agricultura presentó un documento de trabajo³ con ocasión del taller del COPA/COGECA, en el que se han recogido los siguientes puntos de vista:

- El objetivo de una política de gestión de los riesgos no es proporcionar una ayuda a la renta sino simplemente reducir las fluctuaciones de las rentas agrícolas y los elementos que las constituyen. Por eso, nunca podrá sustituir a una política de apoyo de la renta. De todas formas, no es posible cambiar una tendencia de la renta a largo plazo utilizando los instrumentos de gestión de los riesgos.
- A través del marco comunitario de las ayudas del sector agrícola⁴, los Estados miembros de la UE disponen ya de suficientes medios para reaccionar a las necesidades específicas de los agricultores, incluido a nivel de la subvención al coste de las primas de seguro.
- Las soluciones ofrecidas por los seguros deberían elaborarse a nivel de los Estados miembros, y seguir un enfoque "ascendente" ("bottom-up approach"). La UE debería adoptar una actitud prudente por lo que se refiere a su participación (financiera).

4. Conclusiones del taller del COPA/COGECA

Sr. DEVISH, antiguo Presidente del COPA, sacó las siguientes conclusiones con ocasión del taller del COPA-COGECA.

1. En cualquier reflexión sobre la gestión de los riesgos, conviene establecer **una distinción entre estabilización y apoyo a la renta de las explotaciones agrarias. El apoyo a la renta pasa por mecanismos de las OCM que no**

³ Este documento puede consultarse en el sitio web de la DG Agri en la siguiente dirección:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm

⁴ Publicado en el Diario Oficial (2000/C 28/02) del 1.02.2000



corresponde modificar. No hay que caer en la trampa de sustituir las medidas de apoyo por un seguro de riesgo subvencionado. **Ambos sistemas son complementarios.** 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.

2. Es un espejismo creer o pensar que el seguro de riesgos y los mercados de futuros puedan estabilizar los ingresos de la explotación, o la renta del productor. Al igual que en el ámbito de la seguridad alimentaria, en la gestión de las empresas no existe el riesgo cero, ni debe existir. El objetivo es evitar catástrofes en caso de circunstancias excepcionales que amenazan la supervivencia de la explotación.
3. La presentación de la situación en los distintos Estados miembros de la UE puso de manifiesto la multiplicidad de seguros agrarios que existe y también un grado de desarrollo muy variable según los países. Este fenómeno no sólo se debe a una evolución distinta de las políticas (agrarias) nacionales o a condiciones climáticas distintas según los países, sino también a las condiciones marco económicas: pongamos el ejemplo del Reino Unido que, hasta la fecha, no se ha adherido a la zona euro.
4. 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". No obstante, me parece importante subrayar que cualquiera que sea el tipo de instrumentos de gestión de los riesgos que hayamos tratado y parcialmente desarrollado a escala nacional, sólo puede ser fuente de distorsiones de competencia en el seno de la UE. Por ello, la Comisión en su calidad de "guardián de los tratados" debe velar por el respeto de este principio. Lo ideal sería pues que el apoyo público viniese de la UE, para evitar cualquier discriminación. En cualquier caso, el seguro de renta no es viable sin contribución financiera de las autoridades públicas.
5. Además, parece importante poder integrar las competencias de los agricultores tanto a escala europea como a escala nacional en cualquier debate sobre este punto. Al final, los agricultores y sus cooperativas constituyen la meta y son por tanto, clientes para el sector de los seguros agrarios y de las bolsas de futuros para los productos de base. Esto no sólo vale a la hora de elaborar "productos" y "servicios" sino también a la hora de concebir un arraigo institucional duradero de la agricultura en los órganos de control y toma de decisión de aquellas organizaciones y empresas.



6. Por último, se ha puesto de manifiesto la existencia de carencias de información y en parte, también de formación de los agricultores que están en el "terreno" sobre los temas evocados.

5. Memorándum de la Presidencia española sobre los seguros agrarios en la gestión de riesgos en la agricultura y la ganadería

En su memorándum [POCC(02)26X1], 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 o incendio. Para profundizar el debate con los países miembros de la UE sobre los seguros agrarios, la Presidencia española considera necesario incidir en las siguientes cuatro cuestiones:

1. ¿Son suficientes las medidas contempladas en la actual PAC para garantizar la renta de las explotaciones agrarias europeas, 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?

6. Consideraciones generales del COPA y del COGECA sobre la iniciativa de la Presidencia española del Consejo

Aunque el COPA y el COGECA valoran positivamente la iniciativa de la presidencia española, desean formular las siguientes sugerencias:



- convendría distinguir claramente entre los sistemas de seguro destinados a compensar las fluctuaciones en el nivel de la renta debidas a la inestabilidad de los mercados y de los precios y los otros tipos de seguros.
- El COPA y el COGECA estiman que las Organizaciones Comunes de los Mercados (OCM) para los distintos sectores establecidas en el marco de la PAC proporcionan los medios más eficaces para lograr una estabilidad de los precios y de los mercados que no sólo permiten garantizar una renta más estable a los agricultores sino también ofrecen beneficios a los consumidores a la vez que contribuyen al buen funcionamiento de la cadena alimentaria en su conjunto. Resulta difícil concebir un sistema de seguros capaz de ofrecer el mismo nivel de estabilidad por lo menos en el contexto europeo en el futuro próximo.
- No obstante, el refuerzo de los instrumentos de seguro a escala de la UE podría contribuir a proteger de una manera más armonizada y fiable a los agricultores contra riesgos naturales específicos de la agricultura (inclemencias del tiempo, parásitos/epizootias). Por eso, se debería estudiar en qué medida podría incrementarse la participación de la UE en la cobertura de riesgos específicos de la agricultura, en particular al:
 - permitir a los Estados miembros de la UE que desarrollen instrumentos de gestión eficaces, adaptados a sus necesidades tanto en el sector vegetal como animal, dentro de un marco comunitario común;
- Crear una seguridad jurídica, en particular, para las medidas ad hoc adoptadas en situaciones de crisis para evitar que sean rechazadas con efecto retrospectivo por no ser conformes a las normas de competencia de la UE (véase las medidas de ayuda en el sector porcino en Portugal);
- Aplicar de una manera más coherente el "marco comunitario de las ayudas públicas del sector agrario" ya existente para evitar que se creen distorsiones de la competencia entre los Estados miembros. (Tal vez éste debería hacerse más concreto hasta cubrir elementos suplementarios (como la calidad,...));
- También debería crearse un fondo de financiamiento adicional en caso de catástrofes o de crisis a nivel europeo para ayudar a los agricultores a continuar con su actividad cuando se produzcan catástrofes excepcionales no asegurables.