

FERNANDO J. BURGAZ MORENO (*)

Las políticas de ayudas a las catástrofes agrícolas y a los seguros agrarios en la Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

Los riesgos climatológicos, y en general los fenómenos de naturaleza catastrófica, al incidir en el medio rural originan que, en muchas ocasiones y lugares, la actividad agraria encuentre importantes dificultades para desempeñar adecuadamente la doble misión, económica y territorial, que la sociedad demanda del sector agrario.

Centrándonos únicamente en las pérdidas específicas que se registran en la actividad agraria, las mismas pueden abarcar desde el ámbito particular de unos pocos agricultores o ganaderos afectados, hasta un ámbito supraregional e incluso nacional en caso de daños catastróficos. Las consecuencias económicas desfavorables que de dichas pérdidas se derivan, y especialmente en el caso de daños de gran intensidad o de presentación reiterada, pueden llegar a incidir tanto sobre la calidad de vida y el mantenimiento de la actividad y población agraria, como sobre la estabilidad económica y social de las regiones afectadas.

Las actividades productivas ligadas al medio rural se encuentran sometidas, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, a las consecuencias desfavorables de los riesgos de la naturaleza. Puede afirmarse que ninguna región agrícola de la Unión se encuentra a salvo de su presentación,

(*) Jefe del Área de Investigación y Asesoramiento. Entidad Estatal de Seguros Agrarios. MAPA.

variando únicamente la frecuencia e intensidad de los distintos fenómenos, tanto de unos Estados a otros, como de unas regiones a otras dentro del mismo Estado.

II. POLÍTICAS NACIONALES, ANTE CATÁSTROFES Y EN SEGUROS AGRARIOS, DESARROLLADAS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Para paliar los daños que se producen en la agricultura, en los países de la Unión Europea se han implantado políticas específicamente destinadas a ofrecer al agricultor y ganadero un sistema de protección ante los riesgos climatológicos. Las soluciones adoptadas no son uniformes en todos los países de la Unión, existiendo un tratamiento claramente diferenciado entre los países del centro y norte de Europa y los países más meridionales. La falta de uniformidad en la aplicación de las políticas nacionales, abarca tanto lo relativo al marco general de funcionamiento, como lo relacionado con aspectos puntuales propios de la técnica aseguradora. La situación en cada país puede concretarse, de una manera resumida, en los términos siguientes:

290

Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia

La cobertura de las catástrofes agrícolas en este conjunto de países presenta características muy similares, si bien en alguno de ellos existe alguna peculiaridad específica, pudiendo afirmarse que no está establecido ningún programa respaldado por el Estado que compense al agricultor damnificado por los daños causados por condiciones climáticas adversas, ya que se estima que el agricultor debe soportar las consecuencias económicas de los riesgos climatológicos, especialmente cuando los mismos sean asegurables. En caso de daños catastróficos el Gobierno debe recurrir a desarrollar actuaciones específicamente destinadas a aportar ayudas a los agricultores afectados. En Suecia la situación es diferente ya que, desde 1988, existe un Fondo Público para las catástrofes, mediante el que se garantizan los daños ocasionados por riesgos naturales,

tanto sobre las producciones agrícolas presentes en el momento del siniestro como por las consecuencias del siniestro en un plazo inmediato. Este Fondo está financiado por subvenciones públicas directas.

En estos países no puede hablarse propiamente de la existencia de un sistema específico de seguros agrarios, ya que los seguros de las producciones agrícolas se realizan por entidades aseguradoras privadas o mutualidades agrícolas, sin que exista ningún tipo de participación ni financiación estatal. Si bien en principio todos los riesgos son potencialmente asegurables, su aseguramiento efectivo está condicionado a la decisión de las entidades aseguradoras, razón por la cual los principales riesgos que las entidades ofertan a los agricultores son el pedrisco y el incendio, y especialmente en los cereales. El grado de respuesta de los agricultores ante el seguro es variable de unos países a otros, pudiendo señalarse en los cereales un valor medio próximo al 50 por ciento.

Bélgica

La existencia, desde el año 1976, de un «Fondo de Calamidades» proporciona a los agricultores la compensación de los daños causados por las calamidades naturales en todo tipo de cultivos, ganados y repoblaciones forestales, excluyéndose de la garantía aquellas producciones que normalmente pueden ser cubiertas por contratos de seguro.

El citado Fondo, que se financia con aportaciones presupuestarias públicas, otorga a los agricultores afectados ayudas directas, que pueden ser complementadas, en caso de daños de gran intensidad, con créditos subvencionados. El grado de cobertura de los daños decrece a medida que se incrementan las pérdidas.

Los seguros de cosechas carecen, por el contrario, de cualquier tipo de protección estatal, basándose únicamente en la actuación de entidades aseguradoras privadas, las cuales fijan libremente las tarifas y condiciones de aplicación al seguro.

Para cultivos al aire libre, las entidades aseguradoras comercializan exclusivamente seguros de pedrisco e incendio, alcanzándose para el riesgo de pedrisco un bajo grado de protección de la agricultura belga, inferior al 5 por ciento de la

producción final agrícola, y pudiendo considerarse como prácticamente total para el riesgo de incendio. También existen seguros para los cultivos realizados bajo invernadero que garantizan tanto la producción como el material de cobertura y la estructura, registrándose una importante respuesta del sector productor.

España

A parte del sistema de seguros agrarios combinados no existe un sistema público preestablecido para hacer frente a los daños de carácter extraordinario que afecten a las producciones agrarias. En el caso de daños excepcionales no amparados por el sistema de seguros agrarios el Gobierno puede establecer procedimientos específicos de ayuda a los agricultores y ganaderos afectados por la catástrofe.

El sistema de seguros agrarios combinados se caracteriza por la coexistencia de una gestión del seguro (elaboración de condiciones y tarifas, contratación de pólizas, peritación de los daños y pago de las indemnizaciones) realizada por las entidades aseguradoras privadas y un importante fomento e impulso del seguro por parte de la Administración. El seguro se extiende a las producciones agrícolas y ganaderas más importantes y permite la cobertura de un amplio número de riesgos, entre los que destacan el pedrisco, la helada, el incendio y el viento en la mayoría de las producciones, e incluye también la sequía en los cereales y leguminosas.

La respuesta de los agricultores ha sido muy favorable en los últimos años, situándose la contratación media para los productos agrícolas en el 30 por ciento, si bien en muchas producciones se alcanzan niveles de aseguramiento superiores al 60 por ciento (como es el caso de frutales, cereales, tabaco, etc.).

Francia

Mediante la creación del «Fondo Nacional de Garantía de las Calamidades Agrícolas» se implantó, en el año 1964, un régimen de protección que compensa a los agricultores los

daños producidos por calamidades agrícolas no asegurables, normalmente la indemnización que viene siendo otorgada es del orden del 30 por ciento de los daños registrados (el porcentaje máximo establecido es del 75 por ciento). Este Fondo se encuentra financiado en un 50 por ciento por aportaciones estatales y en el 50 por ciento restante mediante recargos en las pólizas de seguro contratadas por los agricultores, realizándose aportaciones públicas extraordinarias en casos necesarios.

El actual desarrollo de los seguros agrarios en Francia se caracteriza por la gran importancia de las Mutualidades Agrícolas, las cuales tienen una cuota de participación en la contratación de unos dos tercios. Las modalidades de seguro que pueden ser contratadas por los agricultores franceses son las siguientes: un seguro de pedrisco para todas las producciones agrícolas, un seguro de temporales (lluvia, pedrisco y viento) en colza, maíz y girasol, y un seguro multirriesgo en tabaco. La administración ha venido subvencionando tradicionalmente la contratación de estos seguros, si bien en los tres últimos años se ha modificado la política de subvenciones a los seguros de cosechas, suprimiéndolas inicialmente de una forma parcial y reimplantándolas posteriormente con bajos porcentajes de subvención. El grado de respuesta de los agricultores en la contratación del seguro se sitúa, para el seguro de pedrisco, en el 50 por ciento del conjunto de producciones asegurables.

Grecia

El sistema de seguros agrarios y de cobertura de daños catastróficos en Grecia, se encuentra en proceso de revisión, como consecuencia del necesario ajuste de su normativa de funcionamiento a los criterios establecidos por la Unión Europea en la Tercera Directiva de los Seguros no Vida.

El sistema vigente hasta este momento está directamente participado por la administración estatal, a través de un organismo público asegurador, que garantiza la práctica totalidad de las producciones contra los principales riesgos que pueden afectar a la cosecha. Todos los agricultores están obligatoriamente asegurados, por lo que no existe una clara relación con-

tractual entre asegurado y asegurador. La financiación del sistema se realiza mediante aportaciones de los agricultores, que se detraen de sus ventas brutas, y mediante subvenciones estatales.

Italia

Desde el año 1970 viene funcionando el «Fondo de Solidaridad Nacional», mediante el cual se proporciona cobertura a los agricultores afectados por daños causados por calamidades naturales, para tener derecho a las ayudas previstas es necesario que en la explotación afectada se registre un daño superior al 35 por ciento. La gestión y financiación de este Fondo se realiza por diversos organismos de la administración pública.

En el seguro de cosechas existen dos modalidades de aseguramiento claramente diferenciadas:

- El seguro gestionado por entidades aseguradoras privadas sin ningún tipo de subvención, cuyo funcionamiento presenta los mismos rasgos que los indicados anteriormente para otros países, es decir, las entidades aseguradoras ofrecen la cobertura del riesgo de pedrisco para todo tipo de producciones y sin protección estatal.
- En el seguro concertado a través de los «consorcios» los agricultores que quieran acogerse al mismo deben integrarse en dichos «consorcios», los cuales contratan el seguro directamente con el «pool» de entidades aseguradoras constituido a tal efecto. El Gobierno subvenciona el seguro y establece anualmente la relación de producciones que pueden ser aseguradas, fundamentalmente se garantiza el riesgo de pedrisco, realizándose experiencias puntuales en el seguro de helada. La implantación alcanzada por el seguro de pedrisco es bastante elevada entre los productores italianos, especialmente en frutas y tabaco en los que se alcanza el 40 por ciento.

Luxemburgo

En este estado miembro destaca la existencia de un «Fondo de solidaridad vitícola» destinado a indemnizar los

daños producidos por riesgos no asegurables y de carácter extraordinario que afecten al sector vitícola. El desarrollo del seguro de cosechas está encomendado a las entidades aseguradoras privadas, las cuales ponen a disposición de los agricultores el seguro de pedrisco para todas las producciones agrícolas. El Estado participa subvencionando el pago de la prima a los agricultores.

Portugal

No existe un sistema estatal que tenga establecido, con carácter general y previo a las catástrofes, un mecanismo de ayuda a los agricultores que sufran daños en sus producciones por desastres naturales. No obstante, en caso de condiciones climáticas excepcionales pueden establecerse subsidios directos a los agricultores, mediante la aprobación de programas específicos.

En el momento actual el sistema de garantía ante daños catastróficos y de seguros agrarios se encuentra en proceso de revisión, con objeto de dotarle de un mayor grado de eficacia y conseguir un más amplio nivel de garantías. El sistema vigente se caracteriza por tener una gestión encomendada a las entidades aseguradoras privadas, pero con una importante participación financiera del Estado.

El esquema básico del aseguramiento consiste en la existencia de una «cobertura base» que garantiza los riesgos de pedrisco e incendio en las principales producciones, y una «cobertura complementaria» que permite asegurar los riesgos de helada, tornado, tromba de agua y caída de nieve. Para que esta última cobertura pueda ser garantizada debe ser expresamente aceptada, para cada agricultor, por la entidad aseguradora, como consecuencia de lo cual el riesgo que prácticamente se asegura de forma general es el pedrisco.

III. COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS ESTATALES CON EL TRATADO

Las ayudas que los estados apliquen para paliar los daños producidos por los riesgos de la naturaleza, deben establecer-

se teniendo en consideración lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado, y lo especificado en el artículo 42 del propio Tratado.

Los criterios prácticos que son utilizados por la Comisión para determinar la compatibilidad de las ayudas estatales consideran de forma diferenciada las ayudas ante catástrofes naturales, de las correspondientes a subvencionar la contratación de los seguros agrarios. Dichos criterios se pueden concretar en los siguientes puntos:

III.1. Ayudas destinadas a remediar los efectos de las catástrofes naturales

La compatibilidad de estas ayudas aparece reflejada en el propio Tratado, en su artículo 92-2.b, en el que se indica que:

«Serán compatibles con el mercado común:

Las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional.»

296

En consecuencia tienen el carácter de compatibles las ayudas nacionales que se otorguen para remediar ex-post, hasta el 100 por ciento de las pérdidas registradas, los daños ocasionados por grandes calamidades naturales u otros acontecimientos extraordinarios.

Según la práctica corriente de la Comisión están amparados por esta disposición tanto los acontecimientos que, por su naturaleza, son considerados como catástrofes naturales (terremotos, inundaciones, corrimientos de tierra, etc.), como aquellos fenómenos climatológicos (como heladas, granizo, sequía, etc.) que superen una determinada intensidad en su conjunto y al nivel de cada uno de los beneficiarios de las ayudas previstas. Se utiliza como criterio para determinar la intensidad mínima que debe superar el daño el porcentaje de la pérdida de renta sufrida en relación a la renta de un período normal. Dicho porcentaje está establecido para los cultivos anuales en el 30 por ciento (siendo el 20 por ciento para las zonas desfavorecidas con arreglo a la Directiva 75/268/CEE).

En las plantaciones de cultivos leñosos y en medios de producción, se ha de registrar una pérdida mínima del 10 por ciento en la primera campaña, y una pérdida total acumulada del 30 por ciento (20 por ciento en zonas desfavorecidas) para el período durante el que se mantienen los efectos del daño registrado.

III.2. Las ayudas al pago de las primas de los seguros agrarios

Este tipo de ayudas se consideran compatibles por la Comisión bajo determinadas circunstancias, en virtud de lo dispuesto en el artículo 92-3.c del Tratado, en el cual, y con el objeto de facilitar de forma genérica el desarrollo de actividades útiles a la agricultura, se establece lo siguiente:

«Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

Las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común».

Las normas utilizadas por la Comisión para la aplicación del anterior artículo a las ayudas al pago de las primas ha experimentado, en los últimos años, una importante modificación que se concreta en los términos siguientes:

a) Con anterioridad a noviembre de 1986, la Comisión consideraba que estas ayudas eran compatibles con las normas del Tratado siempre que se registrasen las tres siguientes condiciones:

- La ayuda no se abonaría durante un período superior a 10 años.
- Durante el primer año, la ayuda no podía ser superior al 30 por ciento del coste de la prima.
- Durante el período de concesión de la ayuda, la misma debía ser decreciente.

Dado que estos eran los criterios vigentes en el momento de la integración de España en la Comunidad, los mismos aparecen recogidos en el Reglamento 3773/85 del Consejo, en el que se establecieron medidas transitorias para adaptar nuestras subvenciones a la contratación del seguro a las condiciones anteriores.

b) Como consecuencia de la falta de uniformidad entre las políticas que venían aplicándose en los distintos estados, la Comisión procedió a revisar en noviembre de 1986 los anteriores criterios, ampliando de una manera sustancial las posibilidades de ayuda de los Estados miembros. Dichos criterios, que se han venido manteniendo hasta la actualidad, se concretan en los tres siguientes casos-tipo:

- Si la póliza de seguro cubre únicamente las pérdidas ocasionadas por catástrofes naturales, plagas o epizootias, susceptibles de ser compensadas al 100 por ciento por los Estados miembros, la contribución nacional para el pago de las primas puede alcanzar de forma permanente el 80 por ciento, quedando el 20 por ciento restante a cargo del agricultor.
- El porcentaje de ayuda se reduce a un 50 por ciento cuando la póliza tenga un carácter mixto y cubra, a parte de siniestros extraordinarios susceptibles de indemnización total por parte del Estado, otros riesgos que no reúnan las condiciones para una financiación estatal del 100 por ciento.
- Por último, en los regímenes de fomento de seguros agrarios destinados exclusivamente a afrontar riesgos que no entren dentro de la categoría de calamidades naturales, las ayudas estatales deberán ser regresivas a partir de un porcentaje máximo, sobre la prima, de un 30 por ciento y no podrán aplicarse durante más de diez años.

IV. ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO NORMATIVO DE LA PAC

Dado que la Unión Europea carece de una política común en materia de ayudas ante los daños producidos por calamida-

des naturales, el principal ámbito de actuación de la Comisión se centra en una labor de vigilancia y control de los sistemas de ayuda establecidos por los Estados miembros. No obstante lo anterior, la normativa vigente que regula la aplicación de la Política Agrícola Común, permite actuaciones extraordinarias para paliar las consecuencias de condiciones climáticas adversas. Seguidamente se recogen algunas de las actuaciones posibles, indicándose tanto la normativa legal que la sustenta como algunos de los casos en que ha sido aplicada:

1. Actuaciones contenidas en la regulación de la Organización Común de Mercado (OCM)

En los Reglamentos de aplicación a ciertas OCM's, se autoriza de una manera explícita la adopción de medidas de carácter extraordinario para aminorar las consecuencias de las calamidades agrícolas, este es el caso del Reglamento (CEE) del Consejo 822/87, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en cuyo artículo 78 se señala textualmente:

«El Consejo, a propuesta de la Comisión y por mayoría cualificada, podrá decidir la adopción de las excepciones que resulten necesarias para poner remedio a una situación excepcional provocada por desastres naturales».

Hay que destacar que en este artículo no se limita el tipo de actuaciones o ayudas a los productores que pudieran establecerse para remediar los desastres naturales.

2. Medidas especiales para atender los perjuicios causados por condiciones naturales desfavorables

El Tratado constitutivo de la Unión permite, al amparo de sus artículos 42 y 43, la adopción de medidas de carácter especial para paliar las consecuencias originadas por condiciones climáticas desfavorables. Esta posible actuación queda clara-

mente recogida en el punto a) del citado artículo 42, en el que se indica:

«... El Consejo podrá autorizar, en especial, la concesión de ayudas:

- a) para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales».

Pueden citarse como ejemplos de actuaciones desarrolladas al amparo del citado artículo, las medidas establecidas en los Reglamentos (CEE) del Consejo 3311/92 y 787/94, mediante los que se adoptaron ayudas especiales en favor de los productores afectados por la sequía en Portugal en las campañas 1991-1992 y 1992-1993, respectivamente. Las medidas adoptadas consistieron en ayudas directas a los productores de cereales y a los ganaderos, proporcionales a las pérdidas registradas por cada productor, y cofinanciadas entre Portugal y la Comunidad.

En la última de las campañas citadas el cultivador cerealista debía tener, para percibir las ayudas, una pérdida en su explotación que diese lugar a una producción final inferior a 1.000 kg./ha. en caso del trigo blando, 850 kg. para cebada y triticale y 650 para centeno. Para la gestión de las ayudas se utilizó como elemento de referencia la declaración de cultivos efectuada por los productores en el marco de la aplicación de la OCM en el sector de los cereales, y la ayuda máxima, para una pérdida total de la cosecha, se situó en 215 ECUs por hectarea.

IV.3. Actuaciones integradas en la aplicación de los Fondos Estructurales

Dentro del proceso de planificación del desarrollo que se contempla en la reforma introducida en los Fondos Estructurales, se posibilita, a través de los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) el establecimiento de medidas encaminadas a paliar los efectos causados por condiciones climatológicas adversas y otros fenómenos de la naturaleza, sobre las producciones agrarias.

Este procedimiento se ha utilizado en diversas ocasiones en Grecia, utilizando como instrumento de intervención el programa operativo, relativo a las estructuras agrarias, integrado en el correspondiente MCA de aplicación a las regiones griegas.

Una de las aplicaciones llevadas a cabo se puso en marcha en 1992, a raíz de los daños causados en los cítricos por catástrofes naturales, y consistió en ayudas a la reestructuración (arranque y replantación) de hasta 3.400 Dracmas por árbol y ayudas complementarias por pérdida de renta de hasta 5.000 Dracmas por árbol.

IV.4. Otras ayudas comunitarias de carácter especial

Además de los procedimientos de intervención reseñados en los apartados anteriores se han utilizado en diversas ocasiones otros tipos de intervenciones tanto para paliar a nivel de agricultor las consecuencias de catástrofes naturales, como para reconstruir el potencial productivo e infraestructuras afectadas por dichas catástrofes.

Sin un carácter exhaustivo se pueden reseñar los siguientes tipos de intervención:

- Asignación excepcional de una cantidad suplementaria al contingente arancelario de importación.
Esta actuación se ha implementado durante el presente año (Reglamentos CEE de la Comisión 510/95 y 1163/95) y mediante los cuales se adapta el contingente arancelario para ofrecer una compensación a los agentes económicos que agrupan o representan directamente a los productores de plátanos que han sufrido los daños causados por la tormenta Debbie, y que pueden además, si no se adoptasen medidas adecuadas, perder por mucho tiempo sus posibilidades tradicionales de comercialización en el mercado comunitario.
- Ayudas Comunitarias especiales para la reconstrucción de zonas siniestradas.
Estas ayudas especiales se han desarrollado tomando como base el contenido del artículo 235 del Tratado en el que se indica:

«Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes».

Tal es el caso de las actuaciones específicas desarrolladas para la reconstrucción de las zonas afectadas por el ciclón que azotó Madeira en octubre de 1993 (94/C 345/04). La propuesta consistió en la concesión a los afectados de préstamos, por parte del Banco Europeo de Inversiones, con interés bonificado por la Comunidad en tres puntos anuales durante un período máximo de doce años. La importancia del citado artículo queda reflejada en los considerandos contenidos en la parte positiva de la Propuesta reseñada, en la que se señala:

«Considerando que, para la adopción de las medidas consideradas, el Tratado no establece otras facultades que las previstas en el artículo 235».

Hay que señalar que durante los últimos años no se conocen otros casos en los que se hayan utilizado las posibilidades que se ofrecen en el mencionado artículo, para la adopción de medidas extraordinarias ante catástrofes naturales.

V. LAS AYUDAS POR PÉRDIDAS DE PRODUCCIÓN EN CASOS DE DESASTRE Y LOS SEGUROS AGRARIOS EN EL MARCO DEL ACUERDO AGRARIO DE LA RONDA URUGUAY DEL GATT

En cumplimiento de los objetivos establecidos en la Negociación Multilateral sobre la Agricultura, se introdujo en el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT el compromiso de reducir la ayuda interna a la agricultura en un 20 por ciento a lo largo de un período de seis años, para aquellas ayudas que distorsionan la producción o el comercio. Sin embargo, ya desde los primeros momentos del desarrollo de la Ronda, se

han considerado como políticas permitidas, quedando por tanto incorporadas a la denominada «caja verde», las ayudas nacionales destinadas: a paliar las pérdidas de producción causadas por desastres naturales, a facilitar el desarrollo de los seguros de cosechas, y a posibilitar las actuaciones de socorro ante catástrofes.

Con carácter general debe indicarse que si bien las ayudas permitidas quedan excluidas de los compromisos de reducción anteriormente señalados, deben ajustarse a ciertas normas de funcionamiento para no causar, o en un grado mínimo, distorsiones en el comercio ni efectos sobre la producción. Los criterios básicos a tener en cuenta en la aplicación de dichas ayudas permitidas, son los siguientes:

- Tienen que ser prestadas mediante un programa gubernamental financiado con fondos públicos, por lo que no pueden implicar transferencias de los consumidores.
- No puede tener el efecto de prestar ayuda en materia de precio a los productores.

Entre las políticas de ayuda interna que quedan excluidas del compromiso de reducción, y que aparecen reseñadas en el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura, se encuentran dos programas gubernamentales de servicios que inciden, bajo distintos supuestos, en las políticas nacionales destinadas a paliar las consecuencias de los desastres naturales. Los principales aspectos contemplados en dichos programas (párrafos 7 y 8 del citado Anexo 2) se pueden concretar en los siguientes puntos:

1. *Participación financiera del gobierno en los programas de seguro de los ingresos y de red de seguridad de los ingresos:*
 - Para percibir estos pagos el productor debe de haber sufrido una pérdida de ingresos superior al 30 por ciento de los ingresos medios normales obtenidos en un período de referencia de tres años. Hay que tener en cuenta que en la base de cálculo trienal no se puede incluir la ayuda percibida en dichos años de referencia, lo cual, en caso de repetición de los daños produce un efecto regresivo de la ayuda.

- El productor afectado percibirá como pago una cantidad inferior al 70 por ciento de la pérdida de ingresos efectivamente registrada.
- La cuantía del pago a percibir debe estar relacionada únicamente con los ingresos, no pudiendo tener relación con el volumen de producción, con los precios del producto, ni con los factores de producción empleados.
- Este programa relativo al seguro de los ingresos, fue introducido en el Acuerdo a petición de Estados Unidos, Canadá y Australia.

Al amparo de este programa ya se han presentado algunas políticas específicas de actuación. Este es el caso de Australia a través de bonificaciones de intereses y subvenciones directas a explotaciones en dificultades coyunturales, y de Africa del Sur mediante la participación financiera del gobierno en la aplicación de un seguro de cosechas.

La Unión Europea, hasta el presente, no ha presentado ninguna medida relacionada con este tipo de programas.

2. *Pagos (efectuados directamente o a través de la participación financiera del gobierno en planes de seguro de las cosechas) en concepto de socorro en casos de desastres naturales:*

- Dentro de este programa, tal como queda reflejado en su propio enunciado, se contemplan tanto las ayudas otorgadas directamente en concepto de socorro, como la participación financiera del gobierno en planes de seguros de cosechas.

Del contenido de los diversos condicionantes que se establecen en este programa puede deducirse que el mismo ha sido redactado, en primera instancia, para su aplicación a los sistemas gubernamentales de ayudas directas ante desastres naturales, ampliándose posteriormente a la participación financiera del estado en planes de seguros de cosechas. Esta situación dificulta el encuadramiento de los actuales sistemas de seguros agrarios en el marco delimitado en el Acuerdo sobre la Agricultura.

- Para que se puedan percibir estos pagos debe producirse un reconocimiento previo, por parte de la autoridad gubernamental, de la ocurrencia del desastre natural.
- Al igual que en el programa anterior, para poder percibir estos pagos la pérdida de producción registrada debe ser superior al 30 por ciento de la producción media correspondiente a un período de tres años.
- Los pagos deben ir únicamente destinados a atender las pérdidas de ingresos, cabezas de ganado, tierras u otros factores de producción.
- Los pagos no pueden superar el valor total de las pérdidas registradas, y no podrán interferir sobre la futura producción.
- Durante la ocurrencia de un desastre pueden efectuarse pagos para prevenir o aliviar ulteriores pérdidas, cuya cuantía no superará el coste de dicha previsión.
- En caso de que se perciban simultáneamente pagos por el presente y el anterior programa, la cuantía del pago total debe ser inferior al 100 por ciento de la pérdida total del productor.
- Dentro de este programa tienen cabida los sistemas nacionales de apoyo a los seguros de cosechas implantados en algunos de los Estados miembros.

Como resultado de todo lo expuesto en el presente apartado y teniendo en cuenta que corresponde al Comité de Agricultura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) desarrollar los detalles sobre la aplicación práctica de los compromisos contenidos en el Acta Final, así como determinar las posibles exenciones que correspondan, debe concluirse la necesidad de una mayor concreción de los criterios anteriormente reseñados, para una correcta aplicación de los compromisos adquiridos en el Acta Final. Dicha concreción debería realizarse teniendo presentes las características de los sistemas de ayudas y de seguros agrarios implantados en cada estado, con objeto de facilitar el funcionamiento de dichos sistemas.

VI. DEMANDAS DE LOS REPRESENTANTES NACIONALES Y DE LOS AGENTES SOCIALES

Desde los distintos foros de representación de la Unión Europea se ha solicitado, en diversas ocasiones, a la Comisión el estudio y la adopción de medidas útiles para hacer frente a las consecuencias económicas desfavorables que se derivan del acaecimiento de fenómenos de la naturaleza de carácter extraordinario.

En las Resoluciones que viene aprobando el Parlamento Europeo, tras la ocurrencia de condiciones climatológicas desfavorables que originan daños de importancia sobre la producción agraria en alguna parte del territorio de la Unión, normalmente se solicita de la Comisión la puesta en práctica de diversos tipos de actuaciones. Algunas de las solicitudes formuladas en los últimos años por el Parlamento se pueden concretar en los siguientes epígrafes:

- Una de las peticiones más reiteradas consiste en la solicitud de intervención de la Comisión para recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas eficaces para evitar y limitar las consecuencias de las catástrofes naturales, mediante la adopción de medidas de prevención e infraestructura que eviten la repetición de los daños (R. B3-1441, 1442, 1454, 1457 y 1494/93).
- Establecimiento de programas de ayuda u otro tipo de actuaciones, destinados a compensar directamente los ingresos de los productores afectados (R. B3-1499/93 y R. B3-0407/94).
- Posibilidad de anticipar el pago de las ayudas comunitarias a la renta (R. B3-1488/93).
- Armonización de las normativas nacionales en materia de seguros para que estos daños puedan ser garantizados mediante un seguro, como ocurre en algunos países de la Unión (R. B3-0056, 0072, 0073, 0079, 0099 y 0129/94).
- Establecimiento de una reserva presupuestaria para poder atender el pago de ayudas en caso de catástrofes naturales. Realización de un estudio para determinar la manera de indemnizar a los afectados por los daños sufridos, proponiendo como posibilidad el establecimiento

de un seguro (R. B4-0183/95 y B4-0211, 0249, 0250, 0251, 0254, 0260, 0261 y 0320/95).

Estas últimas resoluciones presentan una gran importancia ya que, además de ser de las más recientes, plantean la permanente disyuntiva entre ayudas presupuestarias directas o establecimiento de un sistema de seguros agrarios. Entre los considerandos establecidos en la primera de las Resoluciones (R. B4-0183/95) se aporta una de las razones fundamentales que justifica, por sí sola, la implantación de un sistema de seguro agrario. Expresada en los propios términos del considerando, se indica que: «en el Acuerdo Interinstitucional se establecen límites presupuestarios estrictos en general y para las distintas categorías financieras y que, por lo tanto, no se contempla en él la posibilidad de hacer frente a las consecuencias de un desastre natural de gran envergadura». Hay que tener en cuenta que los sistemas de seguros agrarios permiten presupuestar con carácter previo a la ocurrencia de los daños, las partidas que serán destinadas al desarrollo y fomento de los mismos. Así mismo otorgan al productor el papel de protagonista en la tarea de garantizar y financiar la estabilidad de las rentas del sector, aminorando en consecuencia las dotaciones públicas necesarias para atender los efectos de las calamidades agrarias.

En lo que respecta a las demandas provenientes de los representantes de los sectores sociales hay que destacar que el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas ha solicitado en repetidas ocasiones de la Comisión, a través de diversos informes y dictámenes, la implantación de un sistema comunitario que permita paliar los daños catastróficos en el sector agrario y la puesta en marcha de un seguro de cosechas. Entre las propuestas elaboradas por el Comité destaca especialmente el dictamen de iniciativa sobre el «Régimen comunitario de seguro agrícola» aprobado por unanimidad en su Pleno número 299 celebrado el 23 de septiembre de 1992.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La variabilidad de las condiciones climatológicas y de los fenómenos de la naturaleza confiere una importante inseguridad al desarrollo de la actividad agraria. Por esta razón en

todos los Estados miembros de la Unión está prevista la posibilidad de otorgar ayudas económicas a los agricultores afectados por las calamidades naturales excepcionales. Mientras que en unos Estados dichas ayudas se aplican mediante sistemas públicos de garantía previamente establecidos y financiados con fondos destinados a tal finalidad, en otros Estados se aplican con cargo a créditos extraordinarios procedentes de los presupuestos estatales.

Puede afirmarse con claridad que el sistema de seguros agrarios desarrollado en nuestro país durante los últimos años constituye uno de los sistemas más desarrollados y completos de los vigentes en la Unión Europea.

Analizando el desarrollo experimentado por las políticas nacionales ante las catástrofes agrícolas, aparece frecuentemente como elemento de discusión la permanente disyuntiva entre potenciar las ayudas directas a los agricultores afectados o fomentar los sistemas de seguros agrarios. Ante esta cuestión debe resaltarse que los sistemas de seguros agrarios presentan mayores ventajas, tanto para el Estado como para el propio agricultor afectado por el siniestro.

Las instituciones de la Unión Europea, además de realizar su función de control de las ayudas nacionales, disponen de ciertos cauces que permiten la adopción de medidas específicas para aminorar las consecuencias de catástrofes en el sector agrario.

En el Acta Final de la Ronda Uruguay queda claramente establecido que, bajo ciertas condiciones, las ayudas para atender las consecuencias de siniestros y las aportaciones nacionales a los sistemas de seguros agrarios no distorsionan la producción o el comercio, por lo que son consideradas como políticas permitidas. □