

Incorporación de los Seguros Agrarios a la política agraria del siglo XXI

De la extensa conferencia de Jaime Lamo de Espinosa en la Conferencia Nacional de Seguros publicamos aquí su última parte, sobre el papel de los Seguros Agrarios dentro de la Política Agraria Común.

● **JAIME LAMO DE ESPINOSA.** Catedrático «Jean Monnet» de Comercialización Agraria.

La solución que ofrece la Política Agraria Común ante el problema de la garantía de rentas a los agricultores, en caso de reducción o ausencia de cosechas, podría considerarse que incurre en una cierta contradicción que se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que, por un lado, la Comunidad no tiene una política común sobre seguros agrarios (dejando en manos de los Estados miembros el establecimiento de dicha política), mientras que, por otro lado, la propia aplicación de la PAC en los grandes cultivos, los denominados cultivos COP, constituye lo que podríamos considerar como un «seguro en la Sombra», ya que los pagos compensatorios que, año tras año, reciben los agricultores suponen una garantía de rentas para el productor. Especialmente si tenemos en cuenta que las ayudas se conceden por hectárea, sobre la base del buen mantenimiento de los cultivos, y no de la cosecha obtenida, lo cual reduce los efectos de las malas cosechas sobre los ingresos de los agricultores.

La contradicción expuesta, sin duda importante, queda claramente de manifiesto en el razonamiento utilizado por el comisario Fischler, en la reu-



Jaime Lamo de Espinosa durante la Conferencia.

nión informal de los Ministros de Agricultura de la Unión Europea celebrada en Burgos durante el mes de septiembre de 1995, para rechazar la propuesta española de adopción de medidas comunes ante las consecuencias de los riesgos climáticos. En su intervención, el comisario Fischler se expresaba en los siguientes términos:

«Desde la reforma de la PAC en 1992, una parte importante del antiguo sistema de sostenimiento de los precios ha sido transformado en un sistema de ayudas directas a los productores. En consecuencia, disminuye la influencia del mercado sobre la renta. La renta agraria está menos expuesta a las catástrofes naturales que antes de la reforma de la PAC, ya que las ayudas directas se pagan igualmente en los casos en que la producción agraria se pierde total o parcialmente».

Pero es que, además, esta transformación a la que alude el comisario choca, a su vez, con los sistemas de seguros agrarios no financiados, pero sí autorizados, por la propia UE. Y así, la existencia de estos pagos compensatorios ha originado en nuestro país interferencias sobre la contratación del Seguro Integral de Cereales de Invierno, ya que los agricultores cerealistas han podido comprobar que la obtención del 30% de sus ingresos brutos está garantizada contra todo riesgo y sin haber tenido que satisfacer prima alguna, lo cual ha desincentivado, en zonas de baja rentabilidad, la contratación del mencionado seguro.

Reducción de ayudas

Ahora bien, la situación expuesta previsiblemente no se mantendrá en el tiempo. Por un lado ya, en estos últimos años, la cuantía de las ayudas se está viendo reducida. Pero lo que es más importante, si la nueva PAC III, que está empezando a ser diseñada, evoluciona de la manera que se ha señalado, es decir, que los pagos compensatorios se verán sustancialmente reducidos y los mercados se abrirán más hacia el exterior, los seguros agrarios pueden desempeñar un importante papel, ya que las rentas agrarias dependerán cada vez más del valor en venta de cosechas y ganados y, en ausencia de estos bienes, sólo las indem-

nizaciones procedentes de los seguros podrán dotar de una estabilidad razonable a las explotaciones agrarias afectadas por condiciones climáticas adversas.

Llegados a este punto, considero de gran interés reproducir una cita, que resulta muy clarificadora de la situación ante la que nos encontramos; cita que ya utilicé ante el Senado, en la sesión celebrada el 27 de diciembre de 1978, con motivo de la aprobación de la Ley 87/1978 de Seguros Agrarios Combinados, y que debería servir, a día de hoy, para hacer reflexionar a las autoridades de la Unión Europea. Esta cita, tomada de un informe elaborado por el director de la «Federal Crop Insurance Corporation» (FCIC) a mediados de los años setenta, se concreta en los siguientes términos:

«Todos los años se dedican grandes sumas a la investigación agrícola para obtener variedades más perfectas de semillas y modos más eficaces de luchar contra las plagas y las enfermedades y de mejorar los métodos agrícolas. Se fomentan las medidas de conservación del suelo, facilitando asistencia técnica y también sumas en efectivo a los agricultores. Desde hace más de un decenio, se vienen sosteniendo los precios para contribuir a mantener un cierto grado de estabilidad de las rentas agrarias. A pesar de todas estas medidas, el agricultor no obtendrá prácticamente nada en un año dado si dedica su dinero, su tiempo y su esfuerzo a producir un cultivo para obtener, en definitiva, una cosecha desastrosa. La protección que ofrecen los seguros colma ese fallo y es una parte indispensable de todo programa agrícola bien

concebido, destinado a proporcionar una garantía real a las rentas de los agricultores».

Diversas propuestas

Hasta este momento, han sido diversas las propuestas formuladas relacionadas con la incorporación de los sistemas de cobertura de riesgos agrícolas en la Política Agraria Común. Dichas propuestas, que no han logrado ninguna consecuencia positiva, se concretan en los cuatro apartados siguientes:

- Los representantes sociales del sector agrario integrados en el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas impulsaron, durante los años 1991 y 1992, la elaboración de un Documento Informativo en el que se analizase la situación de los seguros agrarios en los distintos países de la Unión, así como la redacción de un Dictamen de Iniciativa, que fue elevado a la Comisión para su toma en consideración, mediante el cual se solicitaba el establecimiento de un sistema común para la protección de la agricultura comunitaria ante las condiciones climatológicas desfavorables.

- En diversas ocasiones, y especialmente a consecuencia de acontecimientos de carácter catastrófico que hayan afectado a la agricultura europea, durante los debates desarrollados en el Parlamento Europeo se han aprobado resoluciones mediante las que se instaba a la Comisión a la adopción de políticas de apoyo a los sistemas de garantía ante los riesgos de la naturaleza.

- En un sentido parecido a lo anteriormente señalado, los representantes de las organizaciones agrarias han planteado similares requerimientos en reuniones en el seno del COPA-COGECA.

- Durante la última Presidencia española de la Unión Europea, que correspondió al segundo semestre del año 1995, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación presentó, con ocasión de la reunión informal de los Ministros de Agricultura de la Unión Euro-

pea celebrado en Burgos en septiembre de 1995, un Memorandum relativo a: «La política agraria comunitaria y los riesgos climáticos en la agricultura europea».

Debe señalarse, que a pesar de las anteriores iniciativas, la posición de la Comisión no se ha modificado durante estos años, manteniendo el principio de que la solución de estos problemas corresponde a cada Estado miembro.

Siendo cierto que construir el edificio de la PAC ha constituido y constituye una tarea ingente y contando con la diferente posición de los países miembros ante este problema, sin embargo la falta de atención de la Comisión a las demandas producidas, pone en cuestión la propia esencia de la Política Agraria Común, debiendo recordarse, a este respecto, lo expresado en el artículo 39.2.a) del Tratado, según el cual:

«En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar consigo, se deberán tener en cuenta:

Las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas».

Esta situación fue expuesta por el ministro de Agricultura portugués, en la citada reunión de Ministros de Agricultura, en 1995, al señalar que los principios básicos reguladores de las diferentes

OCM fueron definidos con anterioridad a la integración de Grecia, Portugal y España, habiéndose mantenido como si nada se hubiese modificado, en términos de las condiciones naturales existentes en el territorio comunitario. Debe tenerse en cuenta que con dichas incorporaciones, la agricultura de tipo mediterráneo,

muy ligada a las condiciones climatológicas, ha incrementado su presencia de una manera muy notable en la PAC.

La importancia de buscar soluciones adecuadas a los problemas originados por los riesgos climáticos fue también expresada por el comisario Fischler al concluir su intervención, en el consejo informal, en términos que permiten albergar alguna esperanza de cambio en las instituciones europeas:

«Encontrar soluciones adecuadas a los problemas de riesgos climáticos —dijo— significa dar las pruebas de comprensión con respecto a uno o varios Estados miembros en un verdadero espíritu de solidaridad europea».

Lo anteriormente expuesto considero que servirá para refrendar la idea de la contradicción en que se debate la Comisión, impelida por sus propias disposiciones y el problema de los países miembros, en especial los del sur, a promover soluciones apropiadas, pero aplazando decisiones razonables que deberían incorporarse al acervo común.

Posibilidades de futuro

Actualmente, nos encontramos en el umbral de una nueva reforma de la Política Agraria Común, los sistemas de seguros agrarios pueden jugar un papel importante y decisivo en el logro de los objetivos fijados en dicha política. Para llevar a cabo esta integración podríamos considerar varias posibilidades, como son:

• Potenciación de los mecanismos comunitarios de ayudas ante catástrofes, de tal forma que no actúen solamente con un carácter testimonial cuando ocurren daños a las personas, sino que amplíen su campo de actuación a daños sobre la economía rural. La escasa importancia de estas ayudas testi-

moniales se pone de manifiesto si tenemos en cuenta que en el año 1995 la cantidad destinada a esta finalidad ha sido algo inferior a los 5 millones de ecus, figurando dicha partida presupuestaria en los presupuestos de 1996 y 1997 sin una asignación específica.

- Establecimiento de un sistema único de aseguramiento para todos los países de la Unión. Este sistema será difícil de implantar si tenemos en cuenta la oposición manifestada a este respecto tanto por los responsables de la Comisión, como por diversos responsables de otros Estados miembros.

- Establecimiento de sistemas nacionales de seguros con aportaciones financieras comunitarias, bien como subvención a los costes de aseguramiento, o bien como apoyos financieros en caso de catástrofes en el sector agrario.

La solución más razonable podría pasar posiblemente por el establecimiento de un «sistema de garantía en cascada», de tal forma que, contando con la participación de los agricultores, de la Administración nacional y de la Administración comunitaria, se compaginasen las siguientes actuaciones:

- La adopción por parte del agricultor de medidas que aminoren la incidencia de las condiciones climatológicas adversas sobre sus producciones agrarias.

- La incorporación del agricultor y ganadero a sistemas de aseguramiento que le permitan estabilizar sus rentas ante condiciones climatológicas desfavorables.

- Los anteriores sistemas de aseguramiento serían desarrollados por los Estados miembros, según criterios nacionales de garantía, de ordenación de la actividad aseguradora y con homologación comunitaria.

- Apoyo financiero de la Unión Europea a los sistemas nacionales homologados de garantía, ante situaciones de carácter catastrófico que afectasen a amplias zonas agrícolas. ■

La Unión Europea debería crear una política de seguros comunitarios cofinanciada