

# Los peligros naturales. Heterogeneidad de sistemas de cobertura aseguradora en el mundo

ALFONSO NÁJERA IBÁÑEZ

CONSORCIO DE COMPENSACIÓN DE SEGUROS ESPAÑA

M<sup>a</sup> TERESA PISERRA DE CASTRO

MAPFRE RE

**E**l último decenio del siglo XX, estipulado por la ONU como la **Década Internacional de Reducción de los Desastres Naturales**, ha sido testigo de una insospechada evolución alcista de las catástrofes naturales tanto en frecuencia como, sobre todo, en intensidad. Su irregular distribución geográfica a nivel mundial encuentra, en ese mismo sentido, unos heterogéneos sistemas de cobertura aseguradora en los diferentes países.

## LAS CATÁSTROFES NATURALES EN CLAVE DE VULNERABILIDAD

Los desastres de Venezuela y Francia eran a finales de 1999 sobrecogedoras manifestaciones de la acción destructiva de algunos eventos naturales cuando actúan sobre comunidades humanas. No han sido las más graves y, desgraciadamente, no han sido las últimas. La historia de la humanidad está repleta de devastaciones por efecto de esa confluencia de un fenómeno natural y una población vulnerable.

Nuestra Tierra es un planeta en constante transformación, con un singular sistema geodinámico, interrelacionado con una capa envolvente gaseosa en movimiento permanente. La especie humana apareció en él hace cientos de miles de años, y sus miembros, al ritmo de un lento proceso evolutivo, buscaron en cada momento la mejor manera de relacionarse –para su provecho– con

el medio que les proveía de los recursos necesarios para asegurar su supervivencia y su permanencia como especie. El agua como fuente de vida, los recursos minerales, los climas benignos, las tierras fértiles y los paisajes idílicos despertaron la atracción de los humanos y llevaron a que los asentamientos, las aldeas, las ciudades, se instalaran en entornos donde se sucedían los procesos naturales que, con el tiempo, y a fuerza de perderle el respeto a la Madre Naturaleza –que siempre acaba por hacer valer sus títulos de propiedad– se tornarían con cierta frecuencia en catastróficos para los habitantes de este insólito rincón del Universo. Ellos son la medida de los desastres, en el sentido de que el referente humano (las personas –individual y colectivamente– y sus bienes) constituye el elemento sustancial de la definición de catástrofe.

**E**l último decenio del siglo XX ha sido testigo de una insospechada evolución alcista de las catástrofes naturales tanto en frecuencia como, sobre todo, en intensidad. Una tendencia de la que ya se daban indicios en los años anteriores. Así, según estimaciones de Munich Re, de los

**CATASTROFES NATURALES EN EL MUNDO.  
VICTIMAS MORTALES Y DAÑOS ASEGURADOS  
(1990-1998)**

Año	N.º catástrofes	Víctimas	Daños asegurados
1990	107	61.187	2,38
1991	108	156.916	1,84
1992	130	13.284	3,83
1993	127	20.564	1,19
1994	130	11.566	2,45
1995	127	20.245	2,11
1996	129	13.950	1,34
1997	122	14.384	0,70
1998	123	34.915	2,37
1999	138	98.185	4,15

Fuente: Elaborado a partir de datos de Suiza Re. Daños asegurados en billones de pesetas corrientes (1 billón = 1.000.000 millones).

años 50 a los años 90 el número de grandes desastres naturales se multiplicó por cuatro (de 20 a 80) y las pérdidas económicas por catorce (de 6,4 billones de pesetas -39.000 millones de euros, 38.000 millones de dólares- a 91 billones de pesetas -550.000 millones de euros, 535.000 millones de dólares- por decenio a valores actuales). Mientras tanto, y con la misma referencia de años, los daños asegurados doblaban el crecimiento de los daños económicos.

A la hora de indagar sobre las causas de esta preocupante ascensión los expertos apuntan, no tanto a los eventos naturales en sí -que siempre han existido- como, sobre todo, a determinados comportamientos y actividades humanos (factores antrópicos) contrarios al principio de la sostenibilidad, los cuales no sólo incidirían en el aumento del potencial de pérdida (intensidad) y en una mayor probabilidad de que un evento natural se convierta en desastre cuando afecta a una población vulnerable, sino que algunos de ellos, como la emisión de gases de efecto invernadero, también podrían explicar la mayor proliferación y virulencia de eventos atmosféricos susceptibles

de desencadenar catástrofes como consecuencia del cambio climático. A partir de esta argumentación cabe concluir que las catástrofes naturales son cada vez menos naturales, puesto que a fuerza del aumento de la vulnerabilidad de las poblaciones el elemento natural pierde relevancia en el desenlace catastrófico, en beneficio de los factores antrópicos.

Entre los citados factores cabe destacar los siguientes: el crecimiento de la población y de los bienes, y su concentración en grandes urbes; el mayor valor de las exposiciones por su mayor componente tecnológico; el deterioro del medio ambiente; la ocupación de terrenos de alto riesgo por viviendas e industrias; la calidad inadecuada de las construcciones en relación con los peligros que representan mayor amenaza; los desarrollos urbanos incontrolados; la proliferación de bolsas de pobreza en que la población se ve abocada a vivir en situaciones de gran riesgo, etc. Paradójicamente, el progreso no ha traído mayores cotas de seguridad frente a los peligros naturales.

La estrategia de lucha contra los efectos que pueden originar los peligros naturales en el desarrollo natural de la vida del hombre, se instrumenta desde muy diversas perspectivas, tanto más sofisticadas, cuanto más avanzada es una sociedad, pero, con carácter general, distinguiríamos tres etapas en la secuencia del tratamiento de las catástrofes naturales:

1. Antes del suceso catastrófico, los esfuerzos se dirigen hacia la paliación y atenuación de la vulnerabilidad mediante acciones que abarcan varios frentes: a) la identificación y profundización en el conocimiento tanto de los fenómenos naturales en sí como de los condicionamientos que hacen de las comunidades terreno abonado para el desastre; b) la acometida de proyectos estructurales (canalizaciones, barreras de contención, presas, etc.) y la adopción de medidas no estructurales para la mitigación y reducción de los riesgos (gestión medioambiental, ordenación del territorio, planificación urbanística); c) el diseño de normativas para edificaciones más segu-

ras (códigos de construcción); y d) el lanzamiento de campañas informativas y de sensibilización ciudadana.

2. Durante la etapa de crisis, se ponen en marcha los planes de emergencia, de evacuación y salvamento.

3. Tras la catástrofe, las labores de reconstrucción y recuperación tratan de restituir las condiciones previas al evento. En esta fase es fundamental la entrada en escena de los instrumentos financieros adecuados, entre los que destacan las ayudas (privada y pública, nacionales e internacionales) y la cobertura aseguradora.

El incremento de la siniestralidad de los últimos años por peligros naturales, el aumento de peticiones de ayudas oficiales para los afectados por las catástrofes y la necesidad de contar con mecanismos de financiación que hagan posible una pronta reconstrucción y recuperación de los pulsos vitales de la sociedad, han puesto en el primer plano de la actualidad los esquemas de cobertura aseguradora de los peligros naturales catastróficos. Ciertamente no son muchos los países en que esta cobertura tiene implantación.

## CARACTERÍSTICAS DEL TRATAMIENTO ASEGURADOR DE LOS PELIGROS NATURALES

Por su propia naturaleza los peligros naturales exigen un tratamiento específico y muy especializado desde el punto de vista asegurador, lo que requiere particulares y complejos diseños de métodos e instrumentos técnicos, actuariales, estadísticos, contables, financieros y fiscales, de tal manera que la protección aseguradora pueda hacerse extensiva a la generalidad de los afectados potenciales, mediante una oferta que haga compatibles unos precios asequibles con un mínimo

pero imprescindible respeto a los criterios técnico-aseguradores y a los requerimientos de la seguridad financiera de dicha protección.

El carácter catastrófico de los peligros naturales dificulta sobremanera el tratamiento asegurador de éstos como un ramo de negocio aislado y, salvo escasas excepciones, propias de algunos regímenes específicos de cobertura, no se prestan a ser asegurados de forma independiente. Mientras que el ramo de Vida siempre ha contemplado todos los peligros naturales y los ramos Técnicos (Ingeniería, Todo Riesgo Construcción) cubren los peligros naturales añadiendo una sobretasa, la cobertura de los daños materiales por peligros naturales se incluye normalmente en el *ramo de Incendio*. Así, y en términos generales, una vez contratado el seguro de incendio de, por ejemplo, una vivienda o industria, se puede dar entrada a la cobertura de los peligros naturales —en el supuesto de que el mercado la oferte, lo que no siempre sucede— básicamente a través de tres variantes (según la legislación de seguros de cada país): en unos casos la cobertura es de inclusión obligatoria y automática en la póliza de incendio (o de otros daños en los bienes), sin posibilidades de que ni la oferta ni la demanda puedan rechazarla; en otros el asegurador está obligado a ofertarla, pudiendo el asegurado aceptarla o no; y en otros la inclusión es facultativa para las dos partes. Para cada peligro natural debe quedar claro en el *condicionado* de la póliza el origen y naturaleza de daños cubiertos.

Aunque por lo común la prima a abonar al asegurador por cada uno de los peligros naturales cubierto se expresa generalmente en forma de una *tasa* (en tanto por ciento o en tanto por mil) sobre la suma asegurada para ese peligro o sobre la suma asegurada de incendio, hay casos, como el de Francia para el régimen de indemnización «cat'nat», en que esa tasa se aplica sobre la prima correspondiente a la póliza-base de la garantía de catástrofes, algo que también ocurría en el sistema español de cobertura de riesgos extraordinarios hasta 1986. En el extremo de la gama de posibilidades están los países donde se otorga la co-

bertura de algunos peligros naturales de forma gratuita una vez abonado el seguro de incendio. La *tarificación o cálculo de la prima pura* o de *prima de riesgo* para cada peligro se realiza a través de una serie de procedimientos que aplican las leyes estadísticas a las series de registros históricos más fiables, de forma que el pasado permita calcular lo que puede acaecer en el futuro. Así, la modelización matemática de la ocurrencia de terremotos y más recientemente, de la evolución del clima, se está perfilando como uno de los objetivos fundamentales de los equipos de científicos que asesoran al mundo asegurador. El potencial siniestral de una catástrofe en un mercado asegurador nacional y su repercusión en el reaseguro internacional, justifican la inversión de recursos económicos y humanos en la búsqueda de los registros históricos más fiables y en el diseño de los instrumentos modelizadores más exactos.

**D**esde la perspectiva del mercado internacional, la presión comercial (competencia por la cuota de mercado) y los avatares económicos no siempre permiten que el criterio técnico de tarificación sea perenne, por lo que es frecuente que no sea respetado tras períodos largos sin siniestros, dilatada temporalidad que, como es bien sabido, es característica que suele destacarse en el acaecimiento de los sucesos catastróficos. Este comportamiento infratarifario o, si se quiere, antitécnico, es el que ha caracterizado la situación del mercado internacional de reaseguro en el último lustro, con un sostenido descenso del precio de la cobertura de catástrofes. Por ello, la estrategia comercial de una compañía de seguros no debe centrarse en la venta de cobertura de peligros naturales, sino que debiera concebirse como un servicio adicional al cliente, ya que ninguna compañía aseguradora (y ni siquiera un país) puede asumir ilimitadamente responsabilidad catastrófica, pues se puede llegar a la saturación y, por ende, a la inviabilidad de la cobertura. Así, en países

altamente expuestos a la amenaza de terremotos, como Japón y México, la legislación aseguradora tuvo que canalizar la cobertura sísmica por complicados sistemas de redistribución que pasaron por la entrada del asegurado como partícipe del siniestro y, simultáneamente, corresponsable de las medidas de prevención. Por ejemplo, los *deducibles* y las *franquicias* alivian el importe global de los siniestros de escaso importe dentro del evento catastrófico, mientras que el *coaseguro a cargo del asegurado* o *coaseguro proporcional* reduce la responsabilidad del asegurador. La institución reguladora de seguros de cada país, establece

unos deducibles mínimos o niveles de coaseguros estándar que suelen ser distintos para cada peligro natural cubierto (terremoto, viento o inundación) y en países especialmente amenazados, como lo son

Japón y México por el terremoto, se fijan discriminando zonas que se han demostrado históricamente complicadas o con alto nivel de exposición.

Los conceptos o *intereses* en que más habitualmente se desglosa la suma asegurada de un riesgo suelen ser: *edificios*, *contenidos* y *pérdida de beneficios* o también llamado este último *lucro cesante*. También es muy frecuente que los dos primeros se agrupen bajo el concepto de *daños materiales*. Esta discriminación responde básicamente al muy distinto tratamiento que requieren las responsabilidades adquiridas por el asegurador en cada interés en caso de siniestro, así como su respuesta y tarificación. Los tipos fundamentales de riesgo, *sencillos*, *industriales* y *comerciales*, marcan las diferencias en la importancia de cada uno de los intereses citados. Tras un siniestro catastrófico, por ejemplo, la pérdida de beneficios por paralización de una actividad comercial o industrial requiere una atención especial.

**A**fortunadamente, el seguro no se encuentra solo ante un posible desbordamiento de su capacidad financiera. Las compañías de seguro directo se valen del *reaseguro* como instru-

**Tras un siniestro catastrófico, la pérdida de beneficios por paralización de una actividad comercial o industrial requiere una atención especial**



mento técnico que les permite ceder una masa de riesgos a otras entidades con el objeto de limitar su posible pérdida por un siniestro único o por un *siniestro de cúmulo*, así como homogeneizar su cartera y operar sobre un conjunto de riesgos aproximadamente iguales. Así, la catástrofe se reasegura usualmente de forma paralela al incendio y el reasegurador soporta el riesgo durante la vigencia de los contratos de reaseguro. Una vez finalizada, la prima procedente de los contratos de reaseguro en distintos países se considera devengada aun en ausencia de siniestros, pero debe ser considerada parte de una reserva, necesaria por el propio carácter catastrófico del riesgo para eventos en cualquier país. Por este procedimiento, la *dispersión geográfica del riesgo* como máxima de la actividad aseguradora y la internacionalización de la actividad, dotan de la solidez financiera que debe preceder a la respuesta requerida por la sociedad de hoy ante la ocurrencia de catástrofes naturales.

Porque los siniestros causados por los peligros naturales son siniestros de cúmulo, al afectar de forma casi simultánea a gran cantidad de objetos asegurados, cuantificar el monto de los posibles siniestros catastróficos en una cartera, ya sea de seguro directo o de reaseguro, y calcular su período de retorno o recurrencia, resulta vital para la buena salud financiera de una empresa que trabaja la actividad aseguradora. Los pasos a seguir incluyen el análisis de los peligros naturales que pueden ocurrir en el ámbito del negocio y, por supuesto, conocer la propia cartera, esto es, tipología, ubicación de los riesgos y la variabilidad de su respuesta ante dichos peligros.

El vertiginoso avance de los ordenadores en los últimos años ha resultado en un aumento de capacidad de manejo de grandes volúmenes de información y en una mayor versatilidad en la gestión de la información, tanto de salida, como de entrada. Puesto que gestionar todos los datos que integran una cartera y su evolución (suscripción,

administración, siniestros) de forma continua, correcta y profesional es una tarea ardua, el apoyo de la informática en los últimos años ha abierto nuevas líneas de trabajo. Una de las más beneficiadas ha sido el *control de acumulación catastrófica* (tanto para el asegurador como para el reasegurador) que consiste en la localización de los riesgos de toda una cartera (de seguro directo o de reaseguro) según una zonificación estándar, para después cruzar esta información con los mapas de peligrosidad y de *zonas críticas*, según avale el registro histórico de eventos naturales catastróficos y evaluar así la cuantía de los posibles siniestros de cúmulo.

Para solucionar el problema de zonificación estándar, en 1977, tras varios eventos sísmicos significativos en Latinoamérica, los principales reaseguradores mundiales acordaron poner en común la información existente sobre el seguro de terremoto y lo canalizaron a través de la iniciativa CRESTA (*Catastrophe Risk Evaluating and Standardizing Target Accumulations*). Su objetivo principal es diseñar formatos que contengan

la información básica necesaria para el control de acumulación de una forma homogénea. Aportar un mapa dividido en las consensuadas Zonas Cresta, que por acuerdo entre todas las partes (mercado local y reaseguradores), se utilizan como base de la comunicación de los cúmulos de terremoto. Con el paso de los años, se ha ido elaborando el Manual Cresta que incluye por país, entre otras informaciones: datos sobre terremotos históricos, condiciones del subsuelo donde la acumulación es importante, código sismo-resistente en vigor y condiciones básicas de aseguramiento de terremoto en el mercado privado y/o estatal. Desde finales de los ochenta, los fenómenos hidrometeorológicos (tormentas de invierno, ciclones tropicales, inundaciones) han pasado a compartir la primera línea junto con los terremotos, por lo que también se está incluyendo información relativa a la cobertura de dichos peligros y su zonificación.

**Desde finales de los ochenta, los fenómenos hidrometeorológicos (tormentas de invierno, ciclones tropicales, inundaciones) han pasado a compartir la primera línea junto con los terremotos.**

**A** pesar de la variada casuística de una cartera de seguros, se incluyen a continuación unas líneas generales que dan una idea de las características de los datos manejados y de los resultados:

1. Para la localización de los riesgos asegurados, el método más directo suele ser a través del *código postal*, normalmente incluido en la dirección de correo del asegurado. Lamentablemente, no existe una regla internacional de estructuración de los códigos postales que permita generalizar procedimientos de trabajo. En muchos países europeos, las Zonas Cresta son agrupaciones de códigos postales.

2. Excluyendo los riesgos de tipo residencia habitual, muchas pólizas no incluyen la dirección postal de riesgo asegurado, sino el domicilio social de una empresa (p. e. un banco y todas sus sucursales), que suele estar ubicada en una gran capital. Si no se precisa adecuadamente esta información, se obvian todas las localizaciones repartidas por la geografía nacional (o incluso internacional) y que podrían estar en zonas conflictivas desde el punto de vista del peligro natural.

3. Para el caso de mega-riesgos (en México se cubren bajo la fórmula de «pólizas jumbo») como pueden ser cadenas de hipermercados, compañías de telecomunicaciones, propiedades estatales o compañías petrolíferas, entre otras, la enumeración, caracterización y localización de todos los bienes asegurados resulta prácticamente imposible. Por ello, se acude al método de considerar el riesgo mayor y limitar la indemnización en caso de siniestro a una cantidad concreta o introducir la posible suma asegurada total en una zona de ámbito nacional o multinacional.

4. También existen capitales asegurados que no son fijos en el tiempo, como puede ser el contenido de un almacén, permanentemente expuesto a la entrada y salida de mercancías, e incluso al traslado a otros lugares en función de los canales de distribución y centros de almacenamiento de la empresa asegurada. Un caso distinto, aunque también sometido a la variación de los capitales asegurados, es el seguro de Ingeniería de Todo Riesgo Construcción o Montaje, ya que el valor de la obra va aumentando a medida que progresa.

El control de acumulación catastrófica debe ser un proceso continuo que refleje la realidad de una cartera dinámica con entrada continua de suscripciones de nuevas pólizas, renovaciones de las ya suscritas y las cancelaciones o no renovaciones.

**F**inalmente, hay que referirse a la perspectiva financiera. Puesto que el pago de indemnizaciones por catástrofes naturales a lo largo de la década de los noventa ha supuesto desembolsos de una envergadura jamás antes sospechada, agravado por una previsible tendencia siniestral al alza, se prevé que para encarar el nuevo siglo se requiera una capacidad financiera nutrida de los mecanismos públicos y privados de aseguramiento. En ello, junto a lo que atañe a las pertinentes provisiones técnicas así como al margen de solvencia, tienen especial incidencia las llamadas provisiones para fluctuación de la siniestralidad (para los anglosajones *equalization reserves* y para los franceses *provision d'égalisation*), que tienen la finalidad de acumular fondos en los años de baja siniestralidad, para poder hacer frente a catástrofes individuales potencialmente graves, o a años especialmente adversos, que desborden la capacidad acumulada (por primas, rendimiento de inversiones, etc.) en un único ejercicio. Sin embargo, representa inconvenientes de tipo contable y fiscal que no en todos los países se han resuelto de forma satisfactoria desde el punto de vista asegurador. Aquí, como en otros aspectos a los que nos referiremos más adelante, la diversidad entre los países es la regla. Estas provisiones de acumulación plurianual hasta alcanzar un techo prefijado, gozan de un ventajoso tratamiento fiscal (frecuentemente con exención total de impuestos) y están autorizadas -incluso a veces se imponen con carácter obligatorio- en países como Francia, Italia, Holanda, Dinamarca, Noruega, Austria, Alemania, Reino Unido o España; pero en otros países, como EE.UU. y Australia, las peticiones del mundo del seguro para que se autorice la constitución de estas provisiones con tributación ventajosa no han encontrado eco suficiente en los legisladores.



## HETEROGENEIDAD DE LAS FÓRMULAS DE COBERTURA ASEGURADORA DE LOS PELIGROS NATURALES

La diversidad de situaciones, desde un punto de vista internacional, en ámbitos tales como tipo de eventos naturales que representan amenaza, experiencia siniestral, cultura aseguradora, desarrollo económico y social, configuración y estructura del mercado asegurador, etc., dan lugar a una gran heterogeneidad de fórmulas de cobertura de catástrofes naturales entre aquellos países donde tiene vigencia —con mayor o menor implantación— este tipo específico de aseguramiento. Heterogeneidad que abarca a una gran diversidad de aspectos en los terrenos técnico, contable, y financiero, etc., además de a la distinta implicación en la cobertura de los sectores privado y público. En unos casos, la cobertura es totalmente privada, siguiendo las reglas del mercado, mientras que en otros se da diferente grado de participación *pública*, pudiendo llegar ésta a ostentar la exclusividad del aseguramiento de los peligros naturales.

**P**or lo general, es en los países más desarrollados donde el progreso de la institución aseguradora y la habilitación de esquemas de cobertura contra peligros naturales han llegado a un adecuado nivel de viabilidad y a una suficiente penetración social. El crecimiento de la demanda de cobertura aseguradora y el fortalecimiento del sector asegurador como creador de riqueza, son indicativos de niveles superiores de desarrollo económico y social. Y ello, desde la valoración de la vulnerabilidad a los peligros natu-

rales es de significado capital, pues ésta no se mide sólo por los daños que una comunidad es susceptible de sufrir por un desastre natural, sino también por su capacidad de recuperación por sus propios medios. Y aquí es donde el seguro adquiere especial preeminencia, y donde cobra particular relieve la compatibilidad estratégica entre políticas de reducción de riesgos y esquemas de prevención financiera.

### GESTION PRIVADA

Países donde la cobertura de peligros naturales es asumida en exclusiva por el mercado privado, sin ninguna participación pública directa son, por ejemplo, Alemania, Australia, Canadá, Italia, Noruega y Reino Unido, por citar sólo los más significativos. Y en ellos, ciertamente, los parecidos no van mucho más allá de esa característica general de protagonismo privado, puesto que cada mercado tiene sistemas con condiciones de cobertura diferentes y con peligros distintos a los que hacer frente.

— En *Alemania* no sólo no existe un sistema de cobertura de catástrofes en que el Estado garantice de alguna forma las indemnizaciones por estos eventos, sino que, además, y hasta épocas recientes, no ha sido posible contratar voluntariamente tal cobertura en el mercado privado. Los únicos riesgos considerados asegurables eran tempestad, granizo y hielo, cuya cobertura se incluía en los seguros combinados de inmuebles, o se asumía mediante extensión de garantías en los seguros de riesgos industriales. Sólo a comienzos de la década de los noventa se empezó a abrir el mercado alemán a la cobertura de otros peligros, como inundación, terremoto, deslizamientos, subsidencia, peso de la nieve y avalanchas. Su penetración en el mercado es todavía bastante limitada, no habiéndose encontrado todavía el punto de equilibrio entre una demanda y una oferta que buscan su acomodo en condiciones aceptables.

**Heterogeneidad que abarca a una gran diversidad de aspectos en los terrenos técnico, contable y financiero, además de a la distinta implicación en la cobertura de los sectores privado y público.**

**H**asta julio de 1994 los lander de Baden-Württemberg y Hamburgo dispusieron de sendos sistemas especiales de aseguramiento de los peligros naturales (en Hamburgo limitado a tempestad y granizos), a cargo de entidades monopolísticas (dos en el primer land citado, y una en el segundo), y en donde la garantía correspondiente iba necesariamente aparejada con el seguro de incendio, siendo éste de contratación obligatoria para los propietarios de inmuebles.

- La inundación es considerada en *Australia* como un peligro no asegurable y sólo es posible adquirir su cobertura de forma individualizada, y mediante una prima adicional, para industrias y grandes comercios. Los aseguradores privados ofrecen seguro para otros peligros naturales (viento, granizo, incendios forestales, terremoto), repartiendo el riesgo en el mercado internacional de reaseguro. En caso de grandes siniestralidades, las compañías ponen en marcha un sistema de gestión coordinada de reclamaciones (*Insurance Emergency Service*) creado en 1978.

- En *Canadá* las pólizas de seguro de vivienda normalmente cubren la tempestad y el granizo y, mediante el pago de una prima adicional, también el terremoto. Sin embargo, no suelen cubrir otros peligros naturales como la inundación, las avalanchas y los movimientos del terreno. Y en cuanto a terremoto, es de destacar que para las autoridades y los aseguradores se trata del peligro más preocupante, si bien su aseguramiento tiene una penetración bajísima, incluso en las provincias de mayor actividad sísmica, que son también las que mayor población concentran: Columbia Británica y Quebec, donde no llega a un 2 por 100, el porcentaje de propietarios de viviendas con cobertura de terremoto. La Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras (*Office of the Superintendent of Financial Institutions-Bureau de Surintendant des Institutions Financières OSFI-BSFI*), órgano de supervisión y control del mercado asegurador, y la Oficina de Seguros de Canadá (*Insurance Bureau of Canada*), trabajan conjuntamente en la búsqueda de criterios y líneas básicas de actuación que permi-

tan a las entidades de seguros enfrentarse a sus siniestros máximos probables con suficiente fortaleza financiera.

**E**l *Claims Emergency Response Plan* es un mecanismo de coordinación de todos los ámbitos del seguro para dar respuesta de forma rápida y eficaz a las reclamaciones que se originen en una comunidad afectada por una catástrofe.

- En *Italia*, siendo un país especialmente expuesto a los peligros sísmico, volcánico y de inundaciones, la densidad de cobertura de estos peligros es muy baja, debiendo el Estado dedicar cuantiosos fondos públicos para los eventuales damnificados. En las pólizas multirriesgo de vivienda y otros riesgos sencillos, suele incluirse la tempestad y el granizo, pero no así el terremoto ni la inundación, cuya cobertura está muy poco extendida en el mercado. Y en cuanto a riesgos industriales, la cobertura de tempestad, granizo y nieve, así como terremoto y, más limitadamente, inundación, puede contratarse de forma independiente como garantía extensiva a una póliza de incendios, con tarifas y franquicias muy variadas según el bien cubierto y su localización. En realidad, la inundación se considera riesgo no asegurable, y únicamente se cubre el daño directo de la lluvia y el granizo, pero no el producido por el desbordamiento del agua en cauces (naturales o artificiales), embates de mar, embalsamiento o escorrentía.

- Las compañías privadas asumen en *Noruega* el aseguramiento de los peligros naturales (inundación, tormenta y tempestad, desprendimientos del terremoto y erupción volcánica) a través de un pool (*Norsk Naturskadepool*), al que deben pertenecer todas las entidades de seguros que operan en incendios, y que se reasegura en el mercado internacional. Se trata de una garantía de inclusión obligatoria en las pólizas de incendios, que da protección contra los daños materiales directos en inmuebles y su contenido, si bien cabe la ampliación de la cobertura para pérdida de beneficios a solicitud del tomador.

El *Norsk Naturskadepool* es más un pool de siniestros que de riesgos, pues cada asegurador tie-



ne sus propias primas y asume el pago de la parte proporcional de todos los siniestros en función de su cuota de mercado en el ramo de incendios.

- En el *Reino Unido* rige la idea de que si los peligros naturales son asumibles desde el punto de vista asegurador, lo son por las entidades privadas, que, por lo común, incluyen esa cobertura entre las garantías básicas de las pólizas comerciales y de vivienda. Con todo, no le ha faltado al mercado británico sensibilidad ante las necesidades sociales de aseguramiento, y así, tras las graves inundaciones de 1953, el buen entendimiento entre el gobierno y los aseguradores se concretó en 40 años de aceptable estabilidad del mercado en la cobertura de inundación que, a precios asequibles, estuvo disponible para los interesados en todo el país, lo que se hizo extensivo también al resto de peligros naturales. Pero la experiencia siniestral reciente, sobre todo de inundación, ha acabado por romper al inicio de los años 90 la citada estabilidad, primero en el reaseguro y después, por derivación, en el seguro, lo que se ha traducido en una fuerte presión al alza de las tarifas en determinadas demarcaciones y en restricciones en la oferta de cobertura. Las dificultades de aseguramiento derivadas de tal situación han llegado incluso a convertirse en un problema político, para cuya solución se llegó a sugerir el dar a la inundación un tratamiento como el que se aplicó al terrorismo con la creación de *Pool-Re*, un mecanismo de reaseguro respaldado con la garantía del Estado.

#### GESTION MIXTA

En otros países, la tipología de la siniestralidad y las características particulares de los respectivos mercados han aconsejado atender las necesidades de aseguramiento contra riesgos naturales dando entrada a la participación directa de los

poderes públicos, diseñando esquemas en los que se da -en la mayoría de los casos- un reparto de responsabilidades entre las agencias o instancias estatales y el mercado privado. Así, lejos de dar pábulo a la exclusión, se ofrecen grandes espacios a la cooperación pública y privada en beneficio del más efectivo desempeño de una función social como la que tradicionalmente cumple la institución aseguradora. El establecimiento reglado de cauces para esta cooperación y el diseño de las garantías y sus correspondientes soportes técnico-financieros para atender precisamente situaciones específicas de riesgos son características tan especiales como los que tratamos, ha dado lugar a sistemas de cobertura estructural y operacionalmente muy desarrollados, y en donde la heterogeneidad es tanto o más manifiesta que entre los sistemas en que la co-

**Lejos de dar pábulo a la exclusión, se ofrecen grandes espacios a la cooperación pública y privada en beneficio del más efectivo desempeño de una función social como la que tradicionalmente cumple la institución aseguradora.**

bertura está reservada exclusivamente al mercado privado. Dinamarca, EE.UU., Francia, Islandia, Japón, Nueva Zelanda, Suiza y España, son países con sistemas consolidados de cobertura con participación pública. En otros, como Bélgica e

Italia, se están ultimando proyectos de creación de fórmulas de cobertura de los peligros naturales, donde, junto con la fundamental actividad del mercado privado, se contempla la participación estatal como soporte imprescindible del sistema.

- En 1991 se estableció en *Dinamarca* un sistema de indemnización con la garantía del Estado para daños ocasionados exclusivamente por un concreto peligro natural: la inundación por agua de mar, cuya cobertura de inclusión obligatoria en toda póliza de incendios (excepto para automóviles y embarcaciones), está confiada al «Comité de Daños por Inundación», un órgano estatal dependiente del Ministerio de Industria. Este Comité es el encargado de las indemnizaciones, y en él ingresan las compañías de seguros la tasa anual de

10 coronas danesas, 223 pesetas (1,3 euros, 1,2 dólares) que, como precio de la citada cobertura, recaudan junto con sus primas. La indemnización, aparte de por las correspondientes franquicias, podrá ser reducida, e incluso denegada, cuando los daños se hayan producido en edificios *construidos en zonas de grave riesgo evidente*, o con materiales inadecuados, o bien se haya descuidado el estado de conservación de aquéllos.

Otros riesgos como inundación marina, tempestad, granizo, deslizamientos del terreno y subsidencia, son garantizados por el mercado privado, que suele excluir las coberturas terremoto, erupción volcánica y avalanchas, peligros de poca incidencia en el país.

– *Estados Unidos* es un país lo suficientemente extenso como para que en él se den condiciones apropiadas para la ocurrencia de una gran variedad de peligros naturales: terremotos, huracanes, tornados, inundaciones, volcanes, etc. Hacer frente a los mismos representa anualmente una abultada factura para los presupuestos públicos (estatales y federales) destinados a ayudas, así como un auténtico desafío para la institución aseguradora y para las instancias (públicas y privadas) dedicadas a la reducción de riesgos. Los poderes públicos, precisamente, están empeñados desde hace tiempo en disminuir drásticamente los costes que soportan sus arcas y en mitigar la vulnerabilidad a los peligros naturales, fomentando para ello los instrumentos aseguradores y las estrategias de prevención, habiendo llegado a constituir ambos objetivos las dos caras de una misma moneda, y creando así un espacio de cooperación de todos los actores en presencia: afectados potenciales, sector asegurador, administraciones públicas a todos los niveles y centros de investigación. El alto potencial de pérdida que se estima pueden alcanzar determinados eventos naturales en zonas especialmente expuestas ha llegado a ser considerada por algunos autores como una cuestión prioritaria de seguridad nacional.

### **La imbricación de seguro y prevención es una de las características más destacadas del NFIP estadounidense.**

Para cubrir *daños por inundación* –peligro considerado por el mercado como inasegurable– se creó en 1968 un sistema público federal: el *National Flood Insurance Program* (NFIP), que es gestionado por la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), y que tiene dos vertientes fundamentales de actuación: la cobertura aseguradora, a cargo de la *Federal Insurance Administration* (FIA) y la política preventiva, que gestiona el *Mitigation Directorate*. La imbricación de seguro y prevención es una de las características más destacadas del Programa Nacional de Seguro de Inundaciones en Estados Unidos junto con la aplicación del sistema desde una perspectiva colectiva: la adquisición de cobertura de inundación por un particular sólo es posible si la comunidad a la que pertenece acepta formar parte del Programa siguiendo las líneas de mitigación de riesgos (específicamente diseñadas para cada comunidad)

que éste le señale. Las comunidades tienen dos opciones: participar en el NFIP y acceder así a la cobertura, o quedarse fuera del Programa y dejar

de ser beneficiarias de determinados tipos de ayuda federal en caso de inundación. En zonas de inundación de 100 años de período de retorno, el seguro es condición imprescindible para obtener un préstamo hipotecario.

A parte de unas franquicias mínimas (85.000 pesetas –510 euros, 500 dólares– para continente y para contenido, de forma separada) mediante las que el asegurado asume parte del siniestro y cuyo importe se descuenta de la indemnización a que tuviera derecho, la cobertura de inundación tiene unos límites tanto para edificios como para contenidos, diferentes según estén bajo el régimen del Programa de Emergencia (edificios, de 5,9 a 17 millones de pesetas –35.500 a 102.500 euros, 35.000 a 100.000 dólares–; contenido, de 1,7 a 17 millones de pesetas –102.500 a 102.500 euros, 10.000 a 100.000 dólares) o bajo el régimen de Programa Regular (edificios, de 42,5 a 85 millones de pesetas

-256.000 a 512.000 euros, 250.000 a 500.000 dólares-; contenido, de 17 a 85 millones de pesetas 102.500 a 512.000 euros, 100.000 a 500.000 dólares). El Programa de Emergencia es el que se aplica en tanto se diseña para una comunidad su particular FIRM-*Flood Insurance Rate Map* (tiempo en el que rigen las tarifas subvencionadas), mientras que el Programa Regular se aplica cuando ya dispone la comunidad de su FIRM (momento a partir del cual se aplican las tarifas actuariales). Son 18.500 las comunidades estadounidenses que se han adherido al Programa. Los límites de cobertura son los siguientes:

A través de distintas modalidades de pólizas (*General Property Policy, Dwelling Policy, Residential Condominium Building Association Policy, Preferred Risk Policy*), el NFIP cubre daños materiales directos en edificios (residenciales y no residenciales) y su contenido, ocasionados por inundación por desbordamiento de aguas interiores o marinas (huracanes, *flash floods, tidal surge*), por acumulación rápida e inusual, por escorrentía de aguas superficiales, o por flujo de barro. Los asegurados, a cambio pagan una prima cuyas tarifas se aplican teniendo en cuenta el capital asegurado, la localización, la edad y uso del edificio, el diseño, etc. Básicamente hay dos tipos de tarifas: unas, que se basan en criterios actuariales, y que se aplican tanto a los propietarios que viven fuera de las áreas de inundación de 100 años de retorno, o que, viviendo en áreas de inundación de 100 años de retorno hayan seguido las directrices preventivas (códigos de construcción) marcadas por el Programa a través de los FIRM. Y otras, que son subvencionadas, y que se aplican a propiedades construidas con anterioridad a la adopción de las citadas directrices, lo que constituye un incentivo para que las comunidades participen en el NFIP.

La contratación de la póliza se hace fundamentalmente mediante el concurso de las entidades privadas que lo deseen, a través del sistema *Write Your Own* (concentra el 92% de las suscripciones de pólizas NFIP), en el que participan actualmente 170 compañías. También se puede ad-

quirir la cobertura mediante agentes que tratan directamente con el FIA (8% de las suscripciones). Por la gestión de la contratación y cobro de las primas, las entidades reciben una comisión. Las primas se depositan en el *National Flood Insurance Fund* (dependiente del Tesoro) para la financiación del NFIP.

Fuera del ámbito federal, el *Florida Hurricane Catastrophe Fund (FHCF)*, Gestionado por el Estado de Florida (*Estate Board of Administration*) y gozando de exención fiscal, se puso en marcha en 1994, en plena convulsión del mercado de seguro de vivienda en el citado Estado como consecuencia de los estragos provocados por el huracán Andrew en 1992. Su objetivo era aliviar a los aseguradores, que estaban decididos a reducir sus compromisos en el mercado del seguro de la vivienda, pero que eran presionados por el Departamento de Seguros de Florida para que tal desenlace no se produjera y siguieran ofreciendo cobertura en el estado. La Cámara legislativa de Florida creó entonces el Fondo, que permite a los aseguradores permanecer en el mercado procediendo a la renovación de las pólizas, siendo su función, a modo de mecanismo de reaseguro, la de reembolsar parte de las pérdidas de los aseguradores como consecuencia de grandes huracanes cuyos daños sobrepasen determinado nivel por evento. El FHCF se nutre de las primas pagadas por los aseguradores que suscriben pólizas para viviendas particulares y condominios residenciales en Florida, y actualmente se le estima una capacidad de 1,36 billones de pesetas (8.200 millones de euros, 8.000 millones de dólares).

En California, en unas condiciones de mercado que recuerdan las que acabamos de referir respecto de Florida, pero esta vez como consecuencia del terremoto de Northridge de 1994, se creó en 1996, para la cobertura de daños por terremoto, un mecanismo de gestión estatal, pero de funcionamiento sustentado en la participación de los asegurados, del mercado de seguros y de reaseguro y del mercado de capitales: la *California Earthquake Authority (CEA)*. Su funcionamiento se estructura en un plan que establece los seis tramos en los

que se plasman las distintas participaciones: el primero y el segundo tramo, de hasta 680.000 millones de pesetas (4.100 millones de euros, 4.000 millones de dólares) conjuntamente, los asume el mercado asegurador de California; del tercero, de 680.000 a 1.020.000 millones de pesetas (4.100 a 6.150 millones de euros, 4.000 a 6.000 millones de dólares), se hace cargo el reaseguro; el cuarto, de 1.020.000 a 1.190.000 millones de pesetas (6.150 a 7.170 millones de euros, 6.000 a 7.000 millones de dólares), corre por cuenta de los asegurados; el quinto, de 1.190.000 a 1.445.000 millones de pesetas (7.170 a 8.705 millones de euros, 7.000 a 8.500 millones de dólares), corresponde al mercado de capitales; y el sexto, de 1.445.000 a 1.785.000 millones de pesetas (8.705 a 10.750 millones de euros, 8.500 a 10.500 millones de dólares), recae en el mercado asegurador.

**P**or lo general, las tarifas de la CEA no difieren mucho de las que se venían aplicando en el mercado. Van del 3 por mil (sobre el capital asegurado) para casas de madera en terrenos de baja peligrosidad, hasta el 6 o 7 por mil en edificaciones en zonas de alta peligrosidad. Las franquicias están establecidas en el 15 por ciento.

- El régimen de aseguramiento de peligros naturales vigente en Francia funciona desde 1982 y en él se inscribe la cobertura de los daños materiales directos por dichos peligros (excepción hecha de tempestad, granizo y nieve, que tienen otro régimen distinto), de inclusión obligatoria en todas las pólizas emitidas por las entidades aseguradoras que cubran daños en los bienes, incluidos daños en vehículos terrestres a motor. Esta garantía de catástrofes, por la que se cobra el correspondiente recargo, se hace extensiva a la pérdida de beneficios si ésta estuviera contemplada en la póliza. Y en este sistema, mientras que las compañías aseguradoras se encargan de la gestión de la póliza, del cobro de los recargos, de la peritación y tramitación de los siniestros y del pago de las indemnizaciones, es cometido de la Administración la declaración oficial del estado de *catástrofe natural* -condición *sine qua non* para que se aplique la garantía de catástrofes-, la aprobación de las

tarifas de recargos y de las franquicias aplicables. El Estado además, aporta su garantía ilimitada al esquema específico de reaseguro de catástrofes, que gestiona en exclusiva la Caja Central de Reaseguro (*Caisse Centrale de Réassurance-CCR*) y a la que, de forma opcional pueden ceder sus riesgos catastróficos las entidades aseguradoras.

**E**l peligro de desestabilización financiera del sistema de cobertura de catástrofes, provocado por la alta siniestralidad de la subsistencia en los últimos diez años como consecuencia de períodos largos de sequía, se han agravado a finales de 1999 por los daños ocasionados por grandes inundaciones. Para superar esta situación se tomaron durante 1999 algunas medidas, como aumento de las tarifas y de las franquicias existentes, además de la creación de otra nueva para sequía. Es de resaltar que, en este contexto, el sistema, en su vertiente reaseguradora, ha tenido que recurrir por primera vez a la garantía del Estado.

Las catástrofes por viento, como la que tan elevadas pérdidas produjo en buena parte del país a finales de 1999, entran dentro del régimen de «Garantía Generalizada de Tempestad», en vigor desde 1990. Se trata de un tipo de riesgo que se considera asegurable por el mercado, si bien su cobertura tiene carácter de obligatoriedad, pues la protección frente a los efectos del viento, por tempestad, huracán o ciclón, queda garantizada, de forma generalizada, por los contratos de seguros que cubran los daños de incendio en bienes situados en Francia, incluidos los vehículos terrestres a motor.

- En Islandia la cobertura de los peligros de erupción volcánica, terremoto, avalanchas y corrimiento de tierras, es de inclusión obligatoria y automáticamente adquirida en las pólizas de incendios, y se asume por la Organización del Seguro de Emergencia islandés (*Viðlagtrygging Islands*), mediante un recargo que cobran, junto con sus primas, las entidades aseguradoras, y que luego ingresan en el citado organismo estatal.

- En Japón, la intervención del Estado en las coberturas de peligros naturales se da exclusivamente respecto del terremoto en viviendas, a través de un mecanismo que contempla la participa-

ción de todas las pólizas en un sistema de reaseguro específico, combinando la participación pública y privada, y gozando a su vez de una cobertura de reaseguro de exceso de pérdida que otorga el Estado. Así pues, la intervención pública se concreta en el ámbito del reaseguro, pero también en obligar al asegurador a ofrecer tal cobertura mediante póliza aparte, cuando el asegurado, que es libre de aceptarla o rechazarla, contrate un seguro de incendios o de multirriesgo para vivienda. El precio de esta cobertura (que comprende también daños por tsunami y erupción volcánica) depende de la localización (4 zonas diferentes en el país, según nivel de peligrosidad) y de la estructura del edificio y tipo de construcción del edificio. El límite de indemnización lo elige el asegurado entre el 30 y el 50 por 100 de la suma asegurada, con un techo de 80 millones de pesetas (480.000 euros, 470.000 dólares) para continente y de 1,7 millones de pesetas (96.000 euros, 95.000 dólares) para contenido. El límite global de indemnización por evento y para el conjunto de los aseguradores lo fija el Parlamento japonés, y actualmente se cifra en 5,9 billones de pesetas (35.600 millones de euros, 34.800 millones de dólares).

- Con una larga trayectoria histórica, puesto que sus antecedentes se remontan a 1944, la Comisión de Terremoto (*Earthquake Commission-EQC*) es el órgano de titularidad pública encargado de gestionar en Nueva Zelanda el sistema de cobertura de peligros naturales, que funciona con la garantía del Estado. Este sistema cubre, de forma obligatoria y automática al suscribir una póliza de seguro de incendios, los daños en las propiedades residenciales y en los efectos personales producidos por terremoto, tsunami, corrimiento de tierras y erupciones volcánicas, así como los daños en terrenos adyacentes a dichas propiedades por tormenta e inundación. A tal efecto se cobra un recargo (0,5 por 1.000 de la suma asegura-

da), que recaudan las entidades aseguradoras junto con sus primas y que luego depositan en el Fondo de Desastres Naturales (*Natural Disasters Fund*). Es un fondo que administra la EQC para sus necesidades de indemnizaciones, y al que se une, con el mismo fin, una protección de reaseguro suscrita en el mercado internacional.

- Si hay un ejemplo de diversidad de tratamiento asegurador de las catástrofes en el interior de un mismo país, ése es Suiza. Allí, por lo general, la garantía de incendios incluye la cobertura de los peligros naturales catastróficos, y, excepto en tres cantones, en los veintitrés restantes la contratación de seguro de incendio es obligatoria para todos los propietarios de inmuebles, obligatoriedad que en siete de estos cantones se extiende no sólo a continente sino también a contenido. La heterogeneidad toma más cuerpo a la hora de establecer a quién corresponde asumir el aseguramiento. Así, en inmuebles, el seguro contra incendios (y por tanto, también, contra los riesgos catastróficos) corre a cargo de entidades monopolísticas cantonales de carácter público, excepto en

siete cantones, donde las compañías privadas asumen tal cobertura. Y en cuanto al contenido, es cubierto por las aseguradoras privadas, excepto en dos cantones, en que es garantizado por las respectivas entidades monopolísticas cantonales.

Los peligros naturales cubiertos por las aseguradoras monopolísticas cantonales de inmuebles son, por lo común: inundación, temporal de vientos superiores a 75 km/h, granizo, desprendimiento de tierras, aludes y peso de la nieve. En todo ello tiene especial protagonismo el Pool Suizo de Riesgos de la Naturaleza (*Schweizer Elementarschaden-Pool*), cuyo reaseguro se hace a través de la modalidad de exceso de siniestralidad (*stop loss*).

El terremoto se cubre a través del Pool Suizo de Seguro de Terremoto (*Schweizerischer Pool für*

**En Japón, la intervención del Estado en las coberturas de peligros naturales se da exclusivamente respecto del terremoto en viviendas, a través de un mecanismo que contempla la participación de todas las pólizas en un sistema de reaseguro específico, combinando la participación pública y privada.**

ciones en San Sebastián, Alicante, Badajoz y Écija, fue el de mayor siniestralidad en los últimos 10 años, con daños que representarán para el Consorcio indemnizaciones superiores a los 40.000 millones de pesetas (241 millones de euros, 235 millones de dólares).

## AYUDAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS DE PREVENCIÓN

Tras la exposición de los mecanismos de reconstrucción basados en la institución aseguradora, interesa subrayar otros dos elementos fundamentales en el tratamiento de los peligros naturales y que tienen que ver con las ayudas públicas a las víctimas de las catástrofes y con las políticas activas de anticipación a los desastres mediante la reducción de los riesgos.

Las ayudas públicas a las víctimas de las catástrofes naturales (fundamentalmente concedidas de forma directa o a través de créditos concesionales) son habituales en todos los países, si bien en algunos se prestan en el marco de esquemas específicos y bien estructurados organizativa y financieramente, mientras que en otros se trata de ayudas *ad hoc* para cada ocasión. En el primer grupo, en que los mecanismos de ayuda es frecuente que entren en funcionamiento para llenar espacios que se sitúan fuera del ámbito de las coberturas aseguradoras, o ante catástrofes de especial gravedad, se cuentan países como Bélgica (*Fond de Calamités*), Austria (*Katastrophenfonds*), Australia (*Natural Disaster Relief Arrangements*), Noruega (*Statens Naturskadefond*), Canadá (*Accords d'aide financière en cas de catastrophe*), Holand (Fondo Nacional para Desastres) y Estados Unidos (*Small Business Administration*).

El problema de las ayudas, cuando no están convenientemente reguladas, es que la certeza de su recepción puede llegar a inhibir -y de hecho así sucede en muchos países- el sentido de responsabilidad de los potenciales afectados respec-

to de la protección de sus vidas y sus bienes, infravalorando cuanto se relaciona con la prevención y rechazando la adquisición de un seguro, por asequible que éste sea. De ahí que vayan siendo cada vez más numerosas las voces que se manifiestan favorables a que los recursos destinados a las ayudas, que salen de unos presupuestos siempre limitados, se destinen preferentemente a la prevención, multiplicando así la rentabilidad de la inversión, sin que ello signifique negar que siempre se darán situaciones en que será imprescindible el socorro de fondos públicos.

Precisamente, en muchos países la prevención, y su correspondiente reglamentación y aplicación, está estrechamente unida al seguro de peligros naturales, hasta el punto de que en algunos sistemas sólo es posible el aseguramiento de los peligros naturales catastróficos cumpliendo con determinadas exigencias preventivas, tal como ocurre por ejemplo en Francia y, sobre todo, en Estados Unidos. En ciertos países en que el potencial de pérdidas por desastres de origen natural es elevado se dedica atención prioritaria a la política de prevención, a la que reservan importantes recursos (financieros, de investigación, de educación, etc.). Destacan en ello países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Islandia, Japón y Nueva Zelanda.

La actividad desarrollada en el ámbito del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), auspiciado por las Naciones Unidas y recientemente concluido, ha estado orientada a fomentar la perspectiva de la prevención para afrontar el incremento de las catástrofes naturales, haciendo hincapié en que, si bien no se pueden evitar los eventos naturales, si es posible reducir sus efectos catastróficos. Para ello se requiere reducir la vulnerabilidad aplicando a los procesos de desarrollo de las sociedades criterios de sostenibilidad, lo que inevitablemente ha de tener repercusión en la gestión medioambiental, en la ordenación del territorio, en la planificación urbanística y en la adopción de mecanismos adecuados tanto de investigación, de preparación, de formación y de información, como de respuesta ante las crisis que las catástrofes provoquen. La cultura de la prevención promovida por el DIRDN debe ca-

ciones en San Sebastián, Alicante, Badajoz y Écija, fue el de mayor siniestralidad en los últimos 10 años, con daños que representarán para el Consorcio indemnizaciones superiores a los 40.000 millones de pesetas (241 millones de euros, 235 millones de dólares).

## AYUDAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS DE PREVENCIÓN

Tras la exposición de los mecanismos de reconstrucción basados en la institución aseguradora, interesa subrayar otros dos elementos fundamentales en el tratamiento de los peligros naturales y que tienen que ver con las ayudas públicas a las víctimas de las catástrofes y con las políticas activas de anticipación a los desastres mediante la reducción de los riesgos.

Las ayudas públicas a las víctimas de las catástrofes naturales (fundamentalmente concedidas de forma directa o a través de créditos concesionales) son habituales en todos los países, si bien en algunos se prestan en el marco de esquemas específicos y bien estructurados organizativa y financieramente, mientras que en otros se trata de ayudas *ad hoc* para cada ocasión. En el primer grupo, en que los mecanismos de ayuda es frecuente que entren en funcionamiento para llenar espacios que se sitúan fuera del ámbito de las coberturas aseguradoras, o ante catástrofes de especial gravedad, se cuentan países como Bélgica (*Fond de Calamités*), Austria (*Katastrophenfonds*), Australia (*Natural Disaster Relief Arrangements*), Noruega (*Statens Naturskadefond*), Canadá (*Accords d'aide financière en cas de catastrophe*), Holand (Fondo Nacional para Desastres) y Estados Unidos (*Small Business Administration*).

El problema de las ayudas, cuando no están convenientemente reguladas, es que la certeza de su recepción puede llegar a inhibir -y de hecho así sucede en muchos países- el sentido de responsabilidad de los potenciales afectados respec-

to de la protección de sus vidas y sus bienes, infravalorando cuanto se relaciona con la prevención y rechazando la adquisición de un seguro, por asequible que éste sea. De ahí que vayan siendo cada vez más numerosas las voces que se manifiestan favorables a que los recursos destinados a las ayudas, que salen de unos presupuestos siempre limitados, se destinen preferentemente a la prevención, multiplicando así la rentabilidad de la inversión, sin que ello signifique negar que siempre se darán situaciones en que será imprescindible el socorro de fondos públicos.

Precisamente, en muchos países la prevención, y su correspondiente reglamentación y aplicación, está estrechamente unida al seguro de peligros naturales, hasta el punto de que en algunos sistemas sólo es posible el aseguramiento de los peligros naturales catastróficos cumpliendo con determinadas exigencias preventivas, tal como ocurre por ejemplo en Francia y, sobre todo, en Estados Unidos. En ciertos países en que el potencial de pérdidas por desastres de origen natural es elevado se dedica atención prioritaria a la política de prevención, a la que reservan importantes recursos (financieros, de investigación, de educación, etc.). Destacan en ello países como Estados Unidos, Canadá, Australia, Islandia, Japón y Nueva Zelanda.

La actividad desarrollada en el ámbito del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN), auspiciado por las Naciones Unidas y recientemente concluido, ha estado orientada a fomentar la perspectiva de la prevención para afrontar el incremento de las catástrofes naturales, haciendo hincapié en que, si bien no se pueden evitar los eventos naturales, si es posible reducir sus efectos catastróficos. Para ello se requiere reducir la vulnerabilidad aplicando a los procesos de desarrollo de las sociedades criterios de sostenibilidad, lo que inevitablemente ha de tener repercusión en la gestión medioambiental, en la ordenación del territorio, en la planificación urbanística y en la adopción de mecanismos adecuados tanto de investigación, de preparación, de formación y de información, como de respuesta ante las crisis que las catástrofes provoquen. La cultura de la prevención promovida por el DIRDN debe ca-

lar en todos los órdenes de la sociedad, asumiéndose así que la lucha contra las catástrofes naturales es una responsabilidad compartida.

## ALGUNAS CONCLUSIONES

De lo expuesto cabe inferir algunas conclusiones, de las que destacaríamos las siguientes:

1. Los peligros naturales, precisamente por su especial comportamiento en cuanto a frecuencia e intensidad, presentan, desde la perspectiva de la técnica aseguradora, unas características propias que exigen un tratamiento específico, tarea que en cada país se acomete en función de las circunstancias particulares de los peligros, de la cultura aseguradora, del desarrollo económico y de la estructura y configuración del mercado asegurador. De ahí la heterogeneidad de sistemas de cobertura que encontramos entre los países.

2. En muchos de esos países, y atendiendo a esas particulares circunstancias, se ha considerado necesario implantar sistemas de cobertura en los que, de distinta forma, confluyen la participación del sector público y del sector privado, como mejor medio de: 1º) atender necesidades de aseguramiento de la generalidad de la población, a precios asequibles y con garantías financieras suficientes; y 2º) evitar que, por la falta de instrumentos financieros de recuperación adecuados, fundamentalmente el seguro, se desangren en ayudas los presupuestos públicos cada vez que se presenta una catástrofe natural.

3. El tratamiento asegurador de las catástrofes naturales requiere, para el efectivo y eficiente cumplimiento de su cometido, unas condiciones de viabilidad adecuadas respecto de consideraciones esenciales del riesgo desde la perspectiva aseguradora, como son el azar, la aleatoriedad, la imprevisibilidad. Así, no cabe hablar de seguro en sentido estricto cuando el acaecimiento de un evento representa un riesgo cierto y predecible

con alta fiabilidad de ocurrencia en el tiempo y en el espacio. De ahí las dificultades de implantar un aseguramiento frente a peligros naturales en países en desarrollo donde gran parte de la población vive en situación de catástrofe permanente, con elevadísimos niveles de vulnerabilidad por la confluencia de determinados peligros naturales con condiciones socioeconómicas altamente desfavorables. De igual forma, la viabilidad del aseguramiento se ve gravemente dificultada en los países más ricos cuando los procesos de desarrollo son ajenos -incluso contrarios- a criterios de sostenibilidad, sobre todo por lo que atañe a la gestión medioambiental, la ordenación del territorio, la planificación urbanística y la regulación de la construcción. No se olvide tampoco que el impacto del cambio climático en la siniestralidad catastrófica va a representar, y representa, otro reto para el sector asegurador, que necesitará proveerse de los instrumentos de información y análisis adecuados para preservar un tratamiento asegurador de las catástrofes naturales con los pertinentes criterios técnico-actuariales.

4. De lo anterior se deriva la importancia de la óptica preventiva a la hora de enfrentarse a las catástrofes naturales, complementaria a otras, como la aseguradora. Complementariedad que cobra sentido cuando se aborda ese tratamiento desde una perspectiva integral, donde cada fase del desastre -la de preparación, la de crisis y la de recuperación- y las acciones y estrategias propias de cada una de ellas, con sus correspondientes mecanismos -políticas de prevención (estructurales y, sobre todo, no estructurales), medidas de emergencia y salvamento e instrumentos de recuperación- se imbrican y se condicionan mutuamente. Es evidente, desde este punto de vista, que el hacer frente a los peligros naturales remite a una responsabilidad compartida entre una gran diversidad de actores individuales y colectivos, públicos y privados, y donde, por supuesto, y como el resto de protagonistas, asegurados y aseguradores (compañías y esquemas estatales de cobertura) han de asumir la cuota de responsabilidad que les corresponde.