

El rol del Gobierno en la cobertura del riesgo de terrorismo

La cobertura de terrorismo, otra vez sobre el tapete. El tema amerita atención permanente del Gobierno y del sector privado para asegurar al país.

Carlos A. Varela R.

Director Cámara Técnica de Automóviles
FASECOLDA

Históricamente en Colombia la cobertura de terrorismo se ha otorgado casi de manera continua a pesar del conflicto interno de nuestro país, la época aciaga de los bombazos del narcotráfico e incluso después de la severa restricción que hubo en la cobertura por los ataques terroristas contra las torres gemelas.

Precisamente a raíz de esta restricción en la cobertura, la industria aseguradora nacional mediante FASECOLDA se planteó el interrogante de si era necesario crear un fondo o pool que permitiera establecer los recursos necesarios para atender la demanda y reducir los precios, sobre todo, en los riesgos industriales y PYME. En aquella oportunidad, aún con el mercado afectado por los actos terroristas del 11-09, las aseguradoras que operan en el país no lograron ponerse de acuerdo en la estructuración del citado pool.

Es necesario anotar que entonces el Gobierno Nacional había manifestado su interés en el tema al punto que el Ministerio de Hacienda, por intermedio del Banco Mundial, contrató un estudio con EQECAT para evaluar la pertinencia del pool.

El resultado del estudio EQECAT concluyó que, dada la situación del mercado, el sector privado parecía estar respondiendo a la demanda en la cobertura de terrorismo para riesgos normales. Igualmente concluyó que los riesgos considerados como “target”, habían estado y se esperaba que estuvieran con los niveles de cobertura que se conseguían en el mercado especializado de Londres. El estudio no descartó la creación de un pool, sobre todo, si se llegara a presentar nuevamente una restricción de la cobertura. Estas conclusiones no ayudaron mucho a la idea de crear este mecanismo en Colombia. El tema, aun cuando estaba latente, se enfrió.

Pasado un tiempo la Junta Directiva de FASECOLDA tomó la determinación en 2006 de estudiar de nuevo el tema. Se retomaron los viejos conceptos y se añadieron unos más recientes. Se obtuvo y analizó una nueva serie de cifras. A pesar de ello, el resultado fue el mismo. La industria no logró llegar a un acuerdo respecto de la implementación de un pool de terrorismo. Si bien las aseguradoras concordaron con la filosofía que persigue el pool, no se llegó a un acuerdo sobre la forma

en que éste operaría y el rol del Gobierno Nacional en el mismo.

¿Qué ha hecho que el mercado no llegue a un acuerdo respecto de esta cobertura? Todo parece indicar que ni en la década pasada y mucho menos en esta oportunidad, se alcanzó a configurar una falla de mercado. Para quienes no somos economistas, falla de Mercado es un concepto que sirve para designar las situaciones en que el mercado no alcanza a proveer ciertos bienes (o servicios) o lo hace de un modo imperfecto¹.

Las fallas de mercado no son buenas para las economías, razón por la cual los gobiernos intervienen de diversas maneras, buscando que el mercado por sí mismo pueda operar nuevamente hasta que tanto oferentes como demandantes encuentren un equilibrio satisfactorio para la sociedad. Una falla de mercado en la cobertura de terrorismo podría tener un impacto negativo en todo el espectro económico, resultando en contracción de la actividad económica, por tanto una amenaza tanto para la recuperación como para el crecimiento después del ataque.

Surge entonces el interrogante de si debemos como sector esperar una falla de mercado para crear este pool. La respuesta a esta pregunta no es fácil de contestar. Existen argumentos muy sólidos para respaldar la posición que favorece la creación del pool y aquella que defiende la tesis opuesta.

Sin embargo, en relación con la estructuración de este tipo de mecanismos, la pregunta anterior no es la apropiada. En la literatura, recurrentemente, se encuentra que es el estado quien protagoniza de diferentes maneras, las soluciones de transferencia del riesgo de terrorismo. Como se verá más adelante, en casi todas las oportunidades en donde se han estructurado fondos para enfrentar las pérdidas por terrorismo, es el estado el encargado de estructurarlos, mantenerlos y salvaguardarlos.

La participación del Estado en la administración del riesgo de terrorismo

Al analizar la literatura disponible sobre el tema, se encuentra que los fondos de terrorismo nacen generalmente por una falla de mercado (no necesariamente en el otorgamiento de la cobertura de terrorismo). En estos casos, los gobiernos intervienen en forma decidida, principalmente, mediante variaciones en la regulación que permitan la existencia de estos fondos y/o como garantes de último recurso para los mismos².

Como ejemplos se pueden citar los casos de España, Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Francia, Israel, entre otros.

Estos antecedentes nos indican que el líder natural en la estructuración de un fondo o pool para cubrir riesgos como el terrorismo es necesariamente el estado. Sin embargo, la intervención del gobierno no debe limitarse a la aparición de una falla



» El estudio no descartó la creación de un pool, sobre todo si se llegara a presentar nuevamente una restricción de la cobertura.

¹ Tomado de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/F.htm>

² Existen excepciones a esta premisa, como el pool creado por los aseguradores en Austria, que inició por acuerdo de la industria. Sin embargo, este fondo está buscando el apoyo del gobierno para poder ampliar su capacidad.

de mercado. Es más, la falla de mercado parece ser solamente un elemento catalizador para solucionar un problema que pertenece, principalmente, al Estado. La literatura menciona que los ataques terroristas están dirigidos contra los gobiernos, con el ánimo de influenciar políticas internas y/o externas que ha asumido. Se argumenta entonces que el Estado mismo debe participar en la estructuración de una cobertura adecuada y eficiente del riesgo de terrorismo al punto que debería ser considerada como una parte de su política de seguridad interna. Una política integral anti-terrorista del Estado permite a futuro reducir sustancialmente las pérdidas en los afectados³.

La participación del Gobierno en la administración del riesgo de terrorismo se argumenta igualmente en la incapacidad del mercado privado de asumir completamente la cobertura. Lo anterior se fundamenta en que el riesgo de terrorismo no cumple con las características generales de asegurabilidad de cualquier otro riesgo.

Según la publicación de la Swiss Re, The economic case for a private-public terrorism insurance partnership de abril de 2007, el riesgo de terrorismo no es asegurable por varias razones, entre ellas:

- El riesgo de terrorismo no puede ser medido satisfactoriamente, debido a que los mismos son producidos a voluntad de personas que desean causar confusión a quienes los estudian. Los datos históricos de estos eventos son escasos y no son representativos. No existen modelos suficientemente confiables para predecir el comportamiento de este tipo de eventos.
- Los ataques terroristas a gran escala y coordinados causan que las pérdidas estén altamente correlacionadas en el tiempo y para diferentes líneas de negocios. Esto hace que el riesgo sea difícil de diversificar.
- El enorme potencial de pérdidas por ataques terroristas termina socavando la habilidad de la industria aseguradora de diversificar sus exposiciones a este riesgo.

- Debido a la selección adversa, el riesgo de terrorismo puede volverse impagable en las áreas urbanas, donde la necesidad por esta cobertura es mayor.

En ausencia de las características generales de asegurabilidad del riesgo de terrorismo, debe ser claro para el Estado que el mercado privado de seguros no funcionará de manera adecuada en el momento de transferirlo.

Debe ser igualmente claro para el sector asegurador colombiano que, a pesar de que se ofrece la cobertura a 100 por ciento para ciertos riesgos (residencial y PYME principalmente) porque se encuentra capacidad de reaseguro para tal efecto y porque la experiencia siniestral de la compañía así lo permite, el hecho de que este tipo de riesgo no tenga las características básicas de asegurabilidad prevalezca y, consecuentemente, es cuestión de tiempo hasta que un ataque o serie de ataques terroristas no sólo en el país sino en cualquier parte del mundo, afecte de manera considerable bienes y personas aseguradas, para caer de nuevo en una severa restricción de la capacidad que desembocará en la citada falla de mercado.

Si el mercado privado no es capaz de cubrir adecuadamente el riesgo o si la cobertura se ofrece gracias a un frágil panorama que vislumbra un futuro sin siniestros de terrorismo importantes, el Gobierno deberá tomar la determinación de definir la manera en que intervendrá en ausencia de la acción del mercado privado.

Las acciones que puede tomar el gobierno para enfrentar esta disyuntiva pueden ser, entre otras, de dos tipos: soluciones financieras ex-ante o ayudas ex-post. Las ayudas ex-post se constituyen en medidas curativas para un siniestro determinado y no se convierten en soluciones sostenibles al problema de una posible falla de mercado. Las soluciones financieras ex-ante parecen ser el camino más efectivo para enfrentar el problema de la cobertura de terrorismo, aunque son igualmente el más difíciles de transitar.

Entre las soluciones financieras ex-ante citadas en el estudio de la OECD, se encuentra la participación del

³ Tomado de Terrorism Risk Insurance in OECD Countries, Policy Issues in Insurance.



Gobierno como asegurador principal, como reasegurador de último recurso o como prestamista de último recurso. Cada una de estas formas de participación tiene su propia forma de operación e involucra al sector privado de maneras diferentes.

Conclusiones

La problemática del riesgo de terrorismo le atañe principalmente al Estado, debido a que los ataques terroristas están dirigidos en su contra, con el ánimo de influenciar políticas internas y/o externas. En este sentido, es principalmente una responsabilidad del Estado analizar si dentro de su política integral antiterrorista se contempla la transferencia del riesgo.

En este análisis es necesario que el Estado tenga en cuenta que el riesgo de terrorismo no cuenta con las características básicas de asegurabilidad, razón por la cual el mercado privado de seguros no es capaz de transferir efectiva y eficientemente el riesgo por sí mismo y de manera sostenida como ocurre con otros tipos de riesgos. Ante esta problemática el Estado debe optar por soluciones financieras ex-ante, en donde puede actuar como asegurador directo o como garante de último recurso o por ayudas ex-post.

A pesar de que el riesgo de terrorismo no cumple con las características generales de asegurabilidad que puede tener otro tipo de riesgo, el mercado asegurador colombiano ofrece la cobertura, en algunos casos, a 100%. Esto está lejos de ser una situación ideal tanto para los aseguradores, como para los asegurados y el mismo Estado, debido a que el otorgamiento de la cobertura se sustenta en la frágil hipótesis de que no existirán grandes ataques internos y/o externos que reduzcan de nuevo la capacidad.

Por último, la no-asegurabilidad del riesgo de terrorismo es un asunto de la mayor importancia para los aseguradores. La alta correlación que puede llegar a existir por ataques terroristas coordinados y la enorme exposición que existe en los portafolios debe ser tomada en cuenta. Es necesario analizar detenidamente si las distribuciones de pérdidas por terrorismo, basadas en información siniestral del pasado no nos están dando una equivocada sensación de tranquilidad. Es indispensable entender al respecto que la dimensión de un ataque está limitada únicamente por la imaginación del terrorista y los recursos que el (ellos) tenga(n) a su disposición para llevarlo a cabo y, por ello, este tipo de modelos deben ser vistos con suma precaución.