



El terrorismo y el seguro de daños nucleares

Julián Gómez del Campo

ASEGURADORES DE RIESGOS NUCLEARES, a.i.e.

«El seguro está buscando ayuda de los gobiernos para encontrar soluciones: que por una parte se mantenga la posibilidad de cobertura de ciertos niveles de terrorismo y por otra no se amenace la solvencia y continuidad aseguradora. Si ocurre esto último la economía internacional quedaría también desestabilizada. Por tanto hay un gran interés por los Gobiernos y, eventualmente, por organismos internacionales como la UE, de eliminar tal riesgo de insolvencia».

INTRODUCCIÓN

Los ataques terroristas del 11 de septiembre al World Trade Centre y al Pentágono han preocupado seriamente al mundo del seguro y en especial al seguro nuclear en caso de que hubiera ataques similares en instalaciones nucleares.

A partir de estos actos terroristas la mayoría de los aseguradores tomaron la decisión de excluir el riesgo del terrorismo a partir de 2002, aunque debido a la imposibilidad en muchos casos de cancelar las pólizas de seguro o contratos de reaseguro, esa decisión quedó aplazada al 1 de enero de 2003.

LEGISLACIÓN NUCLEAR DE ALGUNOS PAÍSES CON INSTALACIONES NUCLEARES

Japón

Japón no es parte de ningún convenio internacional. Su legislación nuclear fue preparada con independencia de los tratados internacionales. La Ley Básica de Energía Atómica de 1955 está compuesta por tres textos legislativos, de los que el aplicable a este tema es la Ley de Compensación de Daños Nucleares, modificada en 1999. Ésta define las causas de exoneración del operador de forma similar a como se hace en los convenios internacionales con la salvedad de que se añade el concepto de «disturbios sociales serios», lo que se refiere a situaciones de actos belicosos, por lo que no está comprendido el término terrorismo.

La responsabilidad del operador es ilimitada pero éste está

obligado a contratar un seguro o una garantía financiera por un importe mínimo de JPY 60.000 millones (EUR 505,92 millones) si se trata de una central nuclear, siendo este límite requerido por emplazamiento con independencia del número de reactores que tenga. Este límite es de JPY 12.000 millones de yenes (EUR 101,18 millones) si se trata de una instalación nuclear distinta a una central nuclear.

Cada década se establece un acuerdo de indemnización entre el operador y el Gobierno para complementar la garantía del asegurador. En la actualidad el acuerdo vigente termina en 2009. En él se enumeran los riesgos típicamente cubiertos y los excluidos. Este acuerdo no menciona como riesgos excluidos los actos terroristas por lo que debe entenderse que este riesgo está cubierto en la póliza, aunque los actos belicosos sí están excluidos de la indemnización gubernamental. Además, esta cobertura está limitada a la misma cifra del seguro privado y no puede exceder la cantidad aprobada por el Parlamento en cada año fiscal. En el caso de un accidente nuclear debido a un grave desastre natural de carácter excepcional el Gobierno indemnizaría a las posibles víctimas; sin embargo no parece claro que exista la misma intervención gubernamental en el caso de que las víctimas lo sean a consecuencia de un acto terrorista

Ucrania

El régimen de Responsabilidad Civil Nuclear prevé responsabilidad absoluta y exclu-



siva del operador, siguiendo las normas del Convenio de Viena.

En el pasado octubre las autoridades ucranianas confirmaron que los actos terroristas están cubiertos por las pólizas de seguro.

La nueva ley sobre Responsabilidad Civil Nuclear, aparecida al final de 2001 prevé un límite de indemnización de DEG* 150 millones (EUR 232,5 millones) con la previsión del Gobierno de dar cobertura cuando no se obtenga suficiente capacidad de seguro.

EE.UU.

Este país no está adherido a ningún convenio internacional, y se rige por la Price Anderson Act de 1954, que tiene el efecto práctico de imponer responsabilidad estricta hasta una cantidad de USD 9.400 millones (EUR 9.819,62 millones). De este importe actualmente sólo se aseguran los primeros USD 200 millones (EUR 208,93 millones) siendo cubierto el resto por medio de los propios operadores a razón de USD 90 (EUR 94,02) cada uno.

Las únicas exoneraciones del explotador son por siniestros debidos a una guerra, accidentes de trabajo y daños a la propia instalación. Estas dos últimas están cubiertas por pólizas separadas

Suiza

Suiza no es un país miembro de ningún convenio internacional. La Responsabilidad Civil del operador es ilimitada igual que en Alemania (a pesar de que este país sí que es parte del convenio de París). El seguro garantiza mediante póliza de seguros un importe de CHF 1.100 millones (EUR 748,1 millones).

El aspecto más importante en Suiza es que el operador no está exonerado de responsabilidad en caso de guerra, desastres naturales o mala conducta de terceros. Al mismo tiempo el Gobierno ha dispensado al asegu-

rador de estas coberturas, que son cubiertas por el Estado.

Recientemente el Gobierno suizo ha indicado que el terrorismo no está considerado como conflicto armado. Mientras tanto los aseguradores suizos han comunicado su plan de excluir los riesgos de terrorismo de sus pólizas desde el 1 de enero de 2003.

España

Al igual que la mayor parte de los países de Europa Occidental, España es parte del convenio de París. Las normas de dicho convenio han sido transpuestas a la Ley de Energía Nuclear 25/1964, de 29 de abril.

«Los actos del 11 de septiembre mostraron a los aseguradores el enorme impacto que puede causar una acumulación de siniestros tan imprevisible e incalculable. Aparte de los daños directos e indirectos de estos accidentes, el mundo del seguro teme mucho todos aquellos ataques humanos por el uso de sustancias químicas y biológicas».

El artículo 55 de la Ley declara que:

«...la responsabilidad del explotador será objetiva y estará limitada en su cuantía hasta el límite de cobertura que se establece en la presente ley».

Este límite, en el momento de redactarse la ley era de ESP 300 millones (EUR 1,8 millones), cifra equivalente a los DEG 1,16 millones que establece el Convenio de París como cifra míni-

ma de responsabilidad obligatoria. Desde 1995 este límite alcanza EUR 150 millones, cifra equivalente a la recomendación de la Agencia Nuclear de la OCDE, depositaria del Convenio de París como cifra mínima de responsabilidad del explotador.

Sigue estableciendo el artículo 55 de la Ley que:

«no producirán responsabilidad para el explotador los daños nucleares causados por un accidente nuclear que se deba directamente a conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección o catástrofe natural de carácter excepcional».

En lo concerniente a los actos terroristas no hay ninguna duda, como en los otros casos considerados más arriba, de que el operador de una instalación nuclear no esta exonerado de responsabilidad.

EL SEGURO DE TERRORISMO EN INSTALACIONES NUCLEARES

Antecedentes

La posición de los aseguradores en todo el mundo ha sido hasta 2001 la de ofrecer los seguros de Responsabilidad Civil sin más limitaciones que las impuestas como causas de exoneración de los operadores, dado que el término «terrorismo» no estaba asimilado a ninguna exoneración del operador. Por tanto, y dado que el operador es responsable de los daños ocasionados por acciones terroristas, el seguro ha venido garantizando los daños producidos por dichos actos.

Sin embargo, en cuanto al seguro de Daños Propios, ha habido algunos casos, especialmente en aquellos donde se suscriben pólizas con riesgos nominados, donde el riesgo de terrorismo puede estar expresamente cubierto o excluido; en España desde 1981 el artículo 4.2.2. de las Condiciones Generales garantizaba:

* Derechos especiales de giro.



«Actos de vandalismo, malintencionados y de terrorismo cometidos individual o colectivamente por personal del Asegurado o extraños, violencia o sabotaje con fines políticos, subversivos, huelgas y lock-out».

En la actualidad hay una cobertura «Todo Riesgo» donde el riesgo de terrorismo no está excluido.

Los actos del 11 de septiembre mostraron a los aseguradores el enorme impacto que puede causar una acumulación de siniestros tan imprevisible e incalculable. Este siniestro ha excedido las expectativas basadas en la experiencia estadística y podría amenazar la solvencia y continuidad de los aseguradores. Aparte de los daños directos e indirectos de estos accidentes, el mundo del seguro teme mucho todos aquellos ataques humanos por el uso de sustancias químicas y biológicas. Por tanto, es obvio que el mundo asegurador iniciara una campaña para limitar su exposición al riesgo de terrorismo.

El seguro está buscando ayuda de los gobiernos para encontrar soluciones: que por una parte se mantenga la posibilidad de cobertura de ciertos niveles de terrorismo y por otra no se amenace la solvencia y continuidad aseguradora. Si ocurre esto último la economía internacional quedaría también desestabilizada. Por tanto hay un gran interés por los Gobiernos y, eventualmente, por organismos internacionales como la UE, de eliminar tal riesgo de insolvencia.

Postura del seguro después del 11 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2002

Los mayores aseguradores, miembros de las más grandes agrupaciones de seguros nucleares, mostraron de manera contundente su oposición a asumir cualquier tipo de cobertura de terrorismo en las instalaciones nucleares.

A mediados de noviembre de 2001 hubo una disposición clara, surgida de las organizaciones aseguradoras europeas de mediano tamaño, de dar continuidad a la cobertura de terrorismo en 2002.

«Actos de Terrorismo» versus «Mercado de Seguros Nucleares»

La industria nuclear siempre ha reconocido que un accidente puede causar daños catastróficos. No es sólo por el valor de los bienes de la propia instalación nuclear que suele exceder del de los de las plantas convencionales sino por los posibles daños a terceros, contemplados en Convenios Internacionales y en Leyes, que pueden afectar a un considerable número de víctimas.

«Desde el origen de la construcción de las plantas nucleares, hacia 1956, fueron creados pools o agrupaciones nacionales de seguros con el fin de distribuir el riesgo de una catástrofe nuclear entre todos los aseguradores del mundo entero, cada uno por una pequeña cantidad, la que con arreglo a su capacidad financiera pudiera asumir».

En la actualidad se está revisando el Convenio de París y uno de sus objetivos es elevar el límite de responsabilidad del explotador a DEG 450 millones, aproximadamente EUR 700 millones.

Desde el origen de la construcción de las plantas nucleares, hacia 1956, fueron creados *pools* o agrupaciones nacionales de seguros con el fin de distribuir el riesgo de una catástrofe nuclear entre todos los aseguradores del mundo entero, cada uno por una pequeña cantidad, la que con arreglo a su capacidad financiera pudiera asumir, con unos criterios básicos determinados: retención por cuenta propia, mínimos gastos de gestión y máxima solvencia de los aseguradores participantes.

El seguro de terrorismo en 2002

Los principales mercados de seguros no se han comportado de una forma similar en los distintos países. Las soluciones al problema de la cobertura, generalmente hablando, han venido dadas por el impacto en las cuentas de resultados que tuvieron los accidentes del WTC en las principales aseguradoras en 2001.

De esta forma las agrupaciones de seguros nucleares de Alemania, Francia y Suecia expresaron a sus asegurados locales su negativa a garantizar el riesgo de terrorismo en los seguros de Daños Propios. Otras asociaciones con menor tamaño, como las de México y Sudáfrica siguieron el mismo ejemplo. Por otra parte, estos mismos aseguradores indicaron su deseo de mantener los seguros de Responsabilidad Civil en las mismas condiciones que en 2001.

Los aseguradores británicos, integrados en el BNI (British Nuclear Insurers), que tienen el riesgo de terrorismo en las pólizas de Daños Propios garantizado en el Pool Re Nuclear, manifestaron a sus clientes su deseo de no renovar el seguro de Responsabilidad Civil a su vencimiento el 31 de marzo (pospuesto hasta el 31 de mayo de 2002). Los directivos del BNI junto al gerente de riesgos de British Energy están intentando que las autoridades británicas cubran este riesgo a partir de esa fecha,



por lo que el Gobierno está negociando en la UE la posibilidad de una ayuda estatal, en la que actuarían como reaseguradores del seguro británico, sin infringir las normas comunitarias.

Mientras tanto EE.UU., con un número de centrales nucleares equivalente a la cuarta parte de las existentes en el mundo, ha recurrido a una fórmula de emergencia. En los seguros de Daños Materiales, todos ellos administrados por NEIL, una cautiva de las propias compañías eléctricas, se ha dado un límite agregado anual de USD 2300 millones (EUR 2.402,67 millones) por el conjunto de siniestros debidos al terrorismo en el conjunto de sus centrales nucleares aseguradas.

En Responsabilidad Civil, American Nuclear Insurers, *pool* que gestiona los seguros de este país, donde el 45% está cedido en reaseguro a la propia NEIL, el límite agregado para todas sus pólizas es de USD 200 millones (EUR 208,93 millones), lo que significa que en caso de agotarse ese límite en un solo siniestro, el resto de los asegurados se quedaría sin la cobertura de terrorismo. A pesar de esta limitación de la cobertura, las primas han aumentado en un 30%, del que el 20% corresponde a la cobertura de terrorismo.

En el resto de los países, donde se ha optado por *pools* nucleares, se han renovado las coberturas de daños y responsabilidad civil al vencimiento de los contratos.

Las soluciones de seguros de EMANI, la mutua de productores de electricidad europea, donde ésta suscribe un máximo del 50% de los seguros de Daños Propios, sólo han podido dar una capacidad para terrorismo sin sobreprima de EUR 100 millones, cifra equivalente a sus fondos propios, por lo que en caso de siniestro en uno de sus mutualistas por terrorismo, el resto de asegurados se verá sin cobertura incluso para los riesgos convencionales, ya que ello supondría la quiebra de la mutua.

En España, en 2001 los seguros de Daños Propios tenían una póliza a primer riesgo de hasta EUR 1.550 millones, incluyendo en algún caso una cobertura parcial de Pérdida de Beneficios. En 2002 debido a esta reducción de capacidad por la negativa de algunos de los grandes reaseguradores europeos, nos hemos visto abocados a una reducción drástica de capacidad ya que sólo hemos sido capaces de obtener EUR 800 millones, si bien la mayoría de los asegurados han contratado un máximo de EUR 700 millones. En principio, el compromiso de seguro en estas condiciones es para 2002. En su conjunto las primas han aumentado un 30%.

La solución para los seguros de Responsabilidad Civil ha sido buscada con prioridad a los seguros voluntarios de Daños Propios y se ha podido ofrecer en los mismos términos que los dispuestos en la legislación vigente. Sin embargo, siguiendo la tendencia de otros países, las primas han experimentado un aumento del 30%.

Soluciones de aseguramiento para 2003 con especial referencia a España

Hasta la hora de escribir estas páginas, abril de 2002, las investigaciones realizadas en el mundo del seguro se concentran en buscar una solución similar a la que rige en EEUU y que podría ser aplicable en todo el mundo con algunos matices diferenciadores en los que no voy a entrar.

En lo referido a la cobertura de responsabilidad civil nuclear, el artículo 45, párrafo 3º de la Ley de Energía Nuclear 25-1964, de 29 de abril dispone que:

«No producirán responsabilidad para el explotador los daños nucleares causados por un accidente que se deban directamente a conflicto armado, hostilidades, guerra civil o insurrección o catástrofe natural de carácter excepcional.»

Este artículo es desarrollado en el Reglamento sobre la Co-

bertura del Riesgo de Daños Nucleares en su artículo 4º añadiendo alguna otra causa de exoneración del explotador, como los daños a los empleados o dependientes del explotador y los daños en la propia instalación nuclear o a los bienes que se encuentren en la misma, sean o no del explotador.

Parece pues claro que no son causa de exoneración los daños producidos por actos terroristas de forma análoga a lo que sucede en otros países.

A la hora de redactar una póliza de seguros es necesario pararse en el párrafo primero del artículo 2º de este Reglamento que establece:

«La obligación de responder por los daños nucleares no podrá ser objeto de convenios privados que modifiquen o restrinjan en perjuicio de tercero los derechos reconocidos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones complementarias.

En todo caso, carecerán de validez y efecto los pactos encaminados a alterar la naturaleza o alcance de la responsabilidad del explotador o que se opongan a cuantas disposiciones se dicten sobre el aseguramiento y demás formas de garantía de la responsabilidad comprendida en los Títulos II y III de este Reglamento.

Lo dispuesto en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de las obligaciones contractuales contraídas por terceros para el caso de accidente frente al explotador responsable.»

Por tanto, parece que buscar una solución de aseguramiento de las ocho instalaciones nucleares, en forma distinta a lo previsto en la Ley y Reglamento, podría invalidar el contrato de seguro.

Por otra parte, el seguro de Daños Propios, al tener un carácter voluntario, podría encontrar una solución adecuada mediante el sistema de los *pools*, que prevé ofrecer un límite agregado anual que garantice varios siniestros en los riesgos asegurados. ■