



# Evolución y situación actual del seguro y la cobertura de terrorismo en los Estados Unidos

J.R. Wallis  
MAPFRE Reinsurance Corporation

**«Poco tiempo después de los atentados, las aseguradoras intentaron limitar su exposición presentando junto con los departamentos de seguros de cada Estado una redacción de póliza modificada para incluir las exclusiones de cobertura por actos de terrorismo. Por suerte, las reaseguradoras no están obligadas a presentar y obtener la aprobación de la redacción de contratos de reaseguros y por tanto pueden, sujetas a las condiciones del mercado, aplicar libremente el lenguaje y la cobertura que sus clientes acepten por voluntad propia u obligación.»**

## SITUACIÓN ANTERIOR AL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Cuando sucedieron los atentados del 11 de septiembre de 2001, las exclusiones de riesgos de guerra incluían vagas referencias al terrorismo, aunque pocas contenían cláusulas o definiciones específicas y claras. Una póliza típica de daños, a todo riesgo o de lucro cesante, contenía una exclusión de coberturas en los siguientes términos:

«Acción hostil o bélica en tiempo de paz o de guerra, incluidas acciones de impedimento, combate o defensa contra un ataque real, inminente o esperado (i) por un gobierno o poder soberano (*de jure* o *de facto*) o por una autoridad que se ocupe o utilice fuerzas militares, navales o aéreas; o (ii) por fuerzas militares, navales o aéreas; o (iii) por un agente de dicho gobierno, poder, autoridad o potencia.»

Se puede comprobar fácilmente la dificultad de excluir las pérdidas ocasionadas por los atentados del 11 de septiembre y la falta de una responsabilidad anunciada asumida sobre las mismas.

Por lo general, las pólizas de *Inland Marine* excluyen la cobertura de:

«Todas las consecuencias de operaciones hostiles o bélicas (sean o no con declaración de guerra)» y excluye, asimismo, «las consecuencias de una guerra civil, revolución, rebelión, insurrección o conflictos civiles provocados por éstas, o de piratería».

Gran parte de estos elementos estaban presentes el 11 de septiembre.

Las pólizas de lucro cesante incluyen por lo general un requisito por el que una pérdida por daño físico de una propiedad

asegurada representa una condición precedente a la cobertura. La disminución de viajes de negocios y el empeoramiento de la economía tras los atentados, ha supuesto sin duda una pérdida económica importante y existen varios pleitos pendientes para solucionar este asunto y obtener cobertura en las consiguientes pólizas de pérdida de beneficio.

## INTENTOS DE LAS ASEGURADORAS PARA LIMITAR O EXCLUIR LA COBERTURA

Poco tiempo después de los atentados, las aseguradoras intentaron limitar su exposición presentando junto con los departamentos de seguros de cada Estado una redacción de póliza modificada para incluir las exclusiones de cobertura por actos de terrorismo. Por suerte, las reaseguradoras no están obligadas a presentar y obtener la aprobación de la redacción de contratos de reaseguros y por tanto pueden, sujetas a las condiciones del mercado, aplicar libremente el lenguaje y la cobertura que sus clientes acepten por voluntad propia u obligación.

Muchas aseguradoras utilizan la oficina de servicio de seguros Insurance Service Office, Inc (ISO) como organización central de diseño de pólizas y tasas, de modo que la aprobación de una póliza de ISO en un estado estará disponible para todos los miembros de ISO. En noviembre de 2001, ISO presentó formularios de pólizas modificados en todos los estados y jurisdicciones para excluir la cobertura de terrorismo de propiedades comerciales y pólizas de responsabilidad. La presentación fue posteriormente modificada para



que la exclusión tuviera efecto sólo si la pérdida por daños del asegurado de USD 25 millones (EUR 25,6 millones) o más, había tenido lugar estando cubierto por una póliza de daños materiales. En el caso de las pólizas para riesgos comerciales, se establece un umbral de daño físico grave a 50 o más personas para que pueda aplicarse la exclusión. Si se alcanza dicho umbral, se aplica la exclusión y no se ofrece cobertura por pérdida alguna. Los actos de terrorismo que afecten a materiales nucleares, biológicos o químicos se excluyen completamente dado que no se aplican los umbrales y no se ofrece cobertura por pérdida alguna.

Adoptar una definición común de terrorismo es una de las características clave de los términos de los contratos y, a excepción de Nueva York y California, la mayoría de los estados han aprobado los términos de ISO para ramos comerciales. En el momento de la redacción de este artículo, Florida, Georgia y Texas continúan deliberando. Ningún estado ha aprobado, ni aprobará, exclusión alguna sobre pólizas de seguros personales. Igualmente, las aseguradoras de accidentes de trabajo no han sido autorizadas para excluir el terrorismo y, por lo general, no han podido obtener una sobretasa de los organismos estatales pese la existencia de

pérdidas brutas estimadas entre USD 1.300 y 2.000 millones (EUR 1331,2 y 2048 millones). Una de las preocupaciones de los estados que rechazan o que aún no han aprobado la redacción de una cláusula de exclusión de daños, es que la definición de terrorismo utilizada es demasiado amplia y podría aplicarse a vandalismo y acciones derivadas del odio o de los prejuicios. En los cinco estados en los que las aseguradoras no pueden excluir el terrorismo, éstas se encuentran en la posición nada envidiable de tener que continuar ofreciendo la cobertura a sus clientes en unos términos brutos y netos puesto que las reaseguradoras han hecho un excelente trabajo uniéndose en la exclusión de dichos riesgos, adoptando de forma general las definiciones de cláusula de la NMA, o similares. Esto ha llevado al presidente de la Asociación de Seguros de Nueva York a manifestar que: «En Nueva York, todos los negocios pueden obtener una cobertura de seguro de riesgos terroristas, a excepción de las compañías de seguros.»

Durante las sesiones de la NAIC (National Association of Insurance Commissioners, Asociación Nacional de Comisarios de Seguros), compuesta por los encargados de supervisar los seguros en cada estado, para estudiar las exclusiones de terrorismo

propuestas por ISO y por las compañías, se adoptó una definición que deberá utilizarse como guía para exclusiones de póliza no cubiertas bajo ningún programa de reaseguros de terrorismo federal. Esta definición dice así:

«Un acto, intencionadamente peligroso o destructivo para la vida humana, salud, propiedades tangibles o intangibles o infraestructuras, llevado a cabo por una persona o grupo de personas que no sea un agente de un estado soberano, sino que actúe en nombre de una organización con sede en un país distinto a los Estados Unidos, motivado por creencias políticas, religiosas o sociales.»

Como suele ocurrir, esta definición contiene elementos de la cláusula de exclusión aprobada por ISO, aunque con suficientes variaciones para mantener ocupados y ricos a abogados y asesores durante muchos años venideros.

#### EL CRECIENTE

### RECONOCIMIENTO DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA FALTA DE COBERTURA DE TERRORISMO POR RIESGOS COMERCIALES

Tras los intentos iniciales, fallidos, por obtener un programa federal contra el terrorismo para respaldar al sector de seguros, un periodo de varios meses de presión tranquila y de trabajo ha generado una sensación renovada de urgencia para alcanzar una especie de red de seguridad para el sector. A través de varias agencias gubernamentales, el Gobierno de Bush se ha convertido en un creciente y poderoso defensor de un programa federal como método para asegurar que la recuperación económica general no se detenga por la negativa de organizaciones crediticias a financiar proyectos de construcción y otros proyectos inmobiliarios. Queda por ver el éxito de esta acción.

Un informe de la GAO (General Accounting Office, Oficina General Contable) publicado en febrero de 2002, indicaba que los



asegurados de las grandes áreas metropolitanas estaban teniendo problemas para obtener coberturas por terrorismo o, cuando existían, éstas eran inasequibles. Los proyectos de construcción y las operaciones de grandes bienes inmuebles se han retrasado y en algunos casos han sido cancelados. Las aseguradoras han sido mucho más selectivas a la hora de ofrecer cobertura de terrorismo, si es que lo hacen, y, como respuesta, varias aseguradoras importantes han comprado protección de reaseguro para cubrir al menos una parte de sus responsabilidades actuales.

Con un cambio gradual en la exposición del peso del riesgo hacia los asegurados, continúa el informe, el informe de la GAO reconocía que otros actos terroristas importantes pueden ocasionar un mayor impacto en la economía que el producido por los atentados del 11 de septiembre, dado que el coste económico caerá de forma más pronunciada en los riesgos comerciales no cubiertos que en las aseguradoras. Esta afirmación supone, por supuesto, que dicho atentado tuviera lugar tras la inclusión de las exclusiones de terrorismo en la renovación de la mayoría de las pólizas actuales. Como conclusión, la GAO indica que la acción del Congreso para implantar un plan de terrorismo federal es «un asunto de política pública propiamente dicho» y que la falta de implantación de dicho plan podría tener «consecuencias financieras graves para los negocios, sus empleados, acreedores, proveedores y clientes». El informe reconoce que el retraso en la implantación de dicho plan causará al gobierno problemas si éste no actúa hasta que se produzca un nuevo atentado, dado que entonces dicho plan sería «difícil de implantar rápidamente y extremadamente costoso». Como ya hemos indicado, este informe se publicó en febrero y a finales de mayo de 2002, la adopción de un plan de reaseguro de terrorismo federal no parece estar mucho más cercana.

## LA SITUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN Y LAS EXPECTATIVAS DE SU APROBACIÓN

Una vez considerada, argumentada y modificada la intensa presión inicial del sector y las numerosas y variadas propuestas, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley (H.R 3210) el 29 de noviembre de 2001, el cual, si se promulga (cosa que no ocurrirá) pasará a llamarse Ley de Protección de Riesgos de Terrorismo.

Dicho proyecto de ley ofrece una fórmula compleja por una garantía de préstamo de gobierno federal a tres años que se activará por uno de los dos desencadenantes, bien por una pérdida retenida de seguros comerciales en el total del sector de USD 1000 millones (EUR 1024 millones) o más, bien por USD 100 millones (EUR 102,4 millones) en pérdidas de líneas comerciales de una industria amplia y para cada aseguradora afectada pérdidas que sobrepasen el 10% del resultado técnico y el 10% de primas netas suscritas de seguros comerciales. Los préstamos bajo el programa serán reembolsados por las aseguradoras, probablemente como un recargo sobre las pólizas.

El sector no ha reaccionado de forma favorable ante este proyecto de ley, argumentando que la fórmula es demasiado compleja y manifestando que el límite de los desencadenantes de activación es demasiado alto. No obstante, al menos es un plan, aunque se encuentra en suspensión puesto que el Senado debate y considera la posibilidad de adoptar su propio plan o no adoptar ninguno. En caso de que el Senado apruebe un proyecto de ley, el procedimiento continúa entonces en una sesión conjunta entre Cámara y Senado para obtener los poderes necesarios para aceptar un proyecto de ley de compromiso que será devuelto a cada cámara y, en caso de aprobación, enviado al presidente para su firma y promulgación.

El proyecto de ley actual del Senado que está siendo estudiado desde finales de 2001, contempla una retención del sector de USD

10.000 millones (EUR 10.240 millones) por encima de la cual el gobierno asumirá el 90% de las reclamaciones. Dicho proyecto de ley se encuentra estancado por diferencias fundamentales entre demócratas y republicanos relativas a aspectos legales. Los republicanos, apoyados por el Gobierno de Bush, intentan evitar la bonanza de abogados por actos terroristas mediante la prohibición de conceder indemnizaciones por daños punitivos a las víctimas, limitar otros daños no-económicos (dolor y sufrimiento, por ejemplo) y poner un tope a los honorarios de los abogados. Los demócratas se oponen a estos puntos y he aquí el callejón sin salida.

Las expectativas de aprobación se han debilitado durante el pasado mes, debido a la publicación de información conflictiva sobre los efectos en la economía y, a menos que tenga lugar otro atentado terrorista o se produzca un adelanto importante en las principales áreas de desacuerdo, en la actualidad es difícil prever el modo en que el Senado podría aprobar un proyecto de ley. Esto deja al sector con un enorme problema aunque de algún modo este problema se desvanece dado que las renovaciones de pólizas de seguros se procesan sin cobertura de terrorismo. Con la prohibición de exclusiones en Nueva York y California, posiblemente los dos estados con mayor probabilidad de verse afectados por futuros atentados terroristas, las aseguradoras permanecen muy vulnerables.

Otro punto preocupante, y para el que no se ha eliminado la cobertura, es la adhesión, en alrededor del 50% de los estados y por un volumen de primas de seguros de daños de aproximadamente el 70%, a los términos de la póliza de incendios estándar. Esta póliza de uso extendido contiene una cláusula de exclusión de guerra que ha sido libremente interpretada en los tribunales. Por consiguiente, a pesar de la exclusión de terrorismo, las aseguradoras de daños podrían continuar en la posición nada envidiable de creer que excluían los actos terroristas, sólo por pérdidas de incendios, cuando, de hecho, no podían hacer tal cosa. ■