



**NACIONES
UNIDAS**



**Convención Marco sobre
el Cambio Climático**

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2003/11
25 de agosto de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

ÓRGANO SUBSIDIARIO DE EJECUCIÓN

19º período de sesiones

Milán, 1º a 9 de diciembre de 2003

Tema 7 a) del programa provisional

**APLICACIÓN DE LOS PÁRRAFOS 8 Y 9 DEL ARTÍCULO 4
DE LA CONVENCIÓN**

**AVANCES EN LA APLICACIÓN DEL PÁRRAFO 8
DEL ARTÍCULO 4**

Informe acerca de los talleres de la Convención sobre seguros

Nota de la Presidencia del Órgano Subsidiario de Ejecución

Resumen

Se celebraron dos talleres en Bonn (Alemania) en mayo de 2003; uno sobre seguros y evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos, y otro sobre medidas en materia de seguros para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y a las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta.

Los debates abarcaron en general cuestiones relativas al papel de los aseguradores privados en la gestión del riesgo de desastres naturales y del cambio climático, así como los esfuerzos nacionales e internacionales por gestionar y asegurar esos riesgos, como también cuestiones específicas relativas a los actuales planes de gestión de riesgos, metodologías e incertidumbres de evaluación de los riesgos e instrumentos de transferencia de riesgos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático y de las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta. Los participantes también seleccionaron diversos temas que podían examinarse en el futuro.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. MANDATO.....	1 - 2	3
II. RESUMEN DE LAS ACTUACIONES.....	3 - 7	3
A. Taller sobre seguros y evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y de fenómenos meteorológicos extremos	3 - 4	3
B. Taller sobre medidas en materia de seguros para atender las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y a las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta	5 - 7	4
III. RESUMEN DE LOS DEBATES	8 - 49	4
A. Los seguros y la evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos	8 - 31	4
B. Medidas en materia de seguros para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y las repercusiones de las medidas de respuesta.....	32 - 49	9
IV. CUESTIONES EXAMINADAS EN AMBOS TALLERES QUE ES PRECISO SEGUIR ESTUDIANDO	50 - 57	12

I. MANDATO

1. La Conferencia de las Partes, en su decisión 5/CP.7, pidió a la secretaría que organizase dos talleres sobre seguros y evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos y sobre medidas en materia de seguros para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y a las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta (FCCC/CP/2001/13/Add.1).

2. Los dos talleres tuvieron lugar en Bonn (Alemania) del 12 al 15 de mayo de 2003. El taller sobre seguros y evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos se celebró del 12 al 13 de mayo de 2003 y estuvo presidido por la Sra. Daniela Stoycheva, Presidenta del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE). El segundo taller sobre medidas en materia de seguros para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y a las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta, tuvo lugar los días 14 y 15 de mayo de 2003 y estuvo copresidido por la Sra. Stoycheva y el Sr. Halldor Thorgeirsson, Presidente del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT).

II. RESUMEN DE LAS ACTUACIONES

A. Taller sobre seguros y evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y de fenómenos meteorológicos extremos

3. Asistieron al taller 41 expertos de los ramos de seguros, evaluación de riesgos y cambio climático, que representaban a Partes, organizaciones internacionales, instituciones de investigación y empresas de seguros privadas, que trataron de las siguientes cuestiones principales:

- a) Panorámica de los seguros y evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos;
- b) Perspectivas de los métodos de evaluación de riesgos facilitadas en el tercer informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC);
- c) Perspectivas del ramo de seguros;
- d) Modalidades nacionales e internacionales de gestión y seguros contra riesgos de desastres naturales;
- e) Asociaciones entre los sectores público y privado;
- f) Los seguros y la adaptación o falta de adaptación al cambio climático.

4. En los debates y en el intercambio de información se trataron también los siguientes aspectos: criterios en materia de seguros contra los desastres naturales y problemas que plantean; las proyecciones de cambio climático del IPCC y sus implicaciones en cuanto a los

riesgos en el futuro en relación con el cambio climático en los países en desarrollo; las perspectivas de los seguros privados en la gestión de los desastres naturales y de los riesgos del cambio climático y posibles limitaciones en este sentido; las asociaciones entre los sectores público y privado en los seguros y otros regímenes de gestión de riesgos; el microseguro y los riesgos morales de los seguros; y la integración del cambio climático y las cuestiones de reducción de desastres en las estrategias de planificación del desarrollo.

B. Taller sobre medidas en materia de seguros para atender las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y a las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta

5. La mayoría de los participantes asistieron a los dos talleres y entre ellos figuraron expertos de países y organismos que habían ejercido actividades en relación con los desastres naturales debidos al cambio climático y con las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta.

6. En el taller se examinaron principalmente las siguientes cuestiones:

- a) Las dificultades de la gestión de riesgos derivadas de los efectos adversos del cambio climático y las repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta;
- b) Modalidades de gestión de riesgos en relación con los efectos adversos del cambio climático y repercusiones de la aplicación de medidas de respuesta;
- c) Límites y problemas que imponen los datos con que se cuenta;
- d) Las iniciativas nacionales e internacionales como posibles mecanismos de cobertura de riesgos frente a posibles pérdidas económicas.

7. Los debates y el intercambio de información se centraron también en los siguientes aspectos: la dificultad de incorporar las preocupaciones debidas al cambio climático en la evaluación de riesgos y la elaboración de modelos; la normalización de la recogida de datos y de los métodos para informar sobre los desastres debidos al cambio climático; el papel de la educación y de la sensibilización pública y la creación de capacidad; los mecanismos de cobertura de riesgos actuales frente a las posibles pérdidas económicas; y los seguros como elemento de una estrategia más amplia de adaptación para los países.

III. RESUMEN DE LOS DEBATES

A. Los seguros y la evaluación de riesgos en el contexto del cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos

8. Se expuso una visión general en la que se describieron diversos regímenes relacionados con los seguros que se han puesto en práctica para hacer frente a los riesgos de los desastres naturales y del medio ambiente, incluidos los seguros frente a las catástrofes y otros instrumentos de cobertura de riesgos y la aparición de asociaciones de los sectores público y privado para asistir en la transferencia de riesgos relacionados con los desastres naturales.

9. Los participantes recordaron que la Alianza de los Estados Insulares Pequeños (AOSIS) fue la que introdujo por primera vez el concepto de seguro en las negociaciones sobre el cambio climático, en el tercer período de sesiones del Comité Intergubernamental de Negociación de una Convención Marco sobre el Cambio Climático¹ en 1991, cuando la AOSIS sugirió que se creara un fondo para "compensar a los países en desarrollo i) en situaciones en que la opción de desarrollo más favorable al clima entrañase costos adicionales y ii) cuando no hubiera ningún seguro para los daños debidos al cambio climático".

10. En los últimos decenios han aumentado espectacularmente las pérdidas de seguros y económicas en general ocasionadas por los desastres naturales. Han exacerbado esas pérdidas factores socioeconómicos tales como el aumento de la concentración de las comunidades humanas y del activo económico en zonas de riesgo elevado. En los años noventa, el mundo sufrió pérdidas por desastres de como mínimo 600.000 millones de dólares; dos tercios de esas pérdidas fueron ocasionadas por factores meteorológicos extremos, y el resto por seísmos.

11. Los aumentos de pérdidas obedecen sobre todo a los cambios en las dinámicas del uso de la tierra, la población y el crecimiento. Aunque la mayoría de las pérdidas de seguros se han producido en los países industrializados, los países en desarrollo mucho menos asegurados contra los desastres que los países desarrollados, han tenido que hacer frente a un costo económico desproporcionado ocasionado por fenómenos meteorológicos extremos; el costo per cápita en relación con el PNB en los países en desarrollo es por lo menos 20 veces más elevado que el costo en los países desarrollados. El número de muertes debidas a desastres es particularmente sobrecogedor, pues el 95% de ellas se produce en los países en desarrollo.

12. Hay programas de seguros del Estado para catástrofes naturales como las inundaciones, las tormentas, los terremotos, las sequías y los incendios forestales. Sin embargo, a los Estados les resulta cada vez más difícil absorber esos costos debido a las presiones presupuestarias, y desearían desviar esos costos al mercado privado. A pesar de los métodos cada vez más complejos de evaluación de riesgos de los fenómenos meteorológicos extremos, la gran incertidumbre hace que las primas de los seguros privados de catástrofes sean muy elevadas. Este hecho exagera el problema fundamental de que los ciudadanos de los países pobres y muy expuestos no pueden permitirse pagar a los participantes con los fondos de solidaridad por pérdidas extremas.

13. Los representantes de las compañías de seguros observaron además que sólo una parte muy pequeña de la población mundial estaba acogida a regímenes de seguros y que los nuevos mercados se desarrollaban con lentitud. Las empresas de reaseguros pagan más del 50% de las pérdidas por desastres naturales y en algunos casos han pagado hasta el 99%.

14. Los aseguradores privados también se enfrentan a dificultades graves para ampliar la cobertura de los riesgos de desastres naturales debidos al clima. Las limitaciones han sido especialmente graves a partir de 2001, año en el que se registraron el atentado terrorista de los Estados Unidos, una serie de catástrofes naturales graves y un debilitamiento en el mercado de

¹ (A/AC.237/Misc.1/Add.3). La AOSIS también presentó una propuesta en el cuarto período de sesiones, en diciembre de 1991, sobre la creación de un "fondo internacional de seguros" (A/AC.237/15).

valores que afectó al activo del ramo de los seguros, ramo que, según indicaron sus representantes sigue en general en un estado financiero vulnerable y es reacio a adentrarse en terrenos nuevos y a dedicar recursos a nuevas actividades.

15. La mayoría de los representantes de las compañías de seguros y algunos participantes dijeron que los seguros privados no alcanzaban a hacer frente por sí solos a las crecientes pérdidas que ocasionaban las catástrofes naturales. Incluso en el caso de algunos riesgos de índole dependiente (o covariante), los aseguradores añadieron que siempre han procedido con cautela para distribuir los riesgos de catástrofes mediante la diversificación y los reaseguros.

16. Otra cuestión que preocupa al ramo de los seguros es la incertidumbre. Aunque la incertidumbre es factor inherente y fundamental del contrato de seguros, es importante distinguir entre dos tipos de incertidumbre. La primera es temporal y espacial: ¿cuándo y dónde ocurrirá el siniestro? La segunda guarda relación con el nivel de confianza en la estimación de los riesgos calculados, es decir, hasta qué punto se puede confiar en las estimaciones de posibles pérdidas futuras. La elevada incertidumbre que entraña la estimación de riesgos debidos al cambio climático repercute gravemente en el establecimiento de un régimen eficaz de seguros contra los efectos del cambio climático y en el desarrollo de un marco de ejecución de actividades en materia de seguros en los países propensos a los desastres.

17. Al tratar de la forma y las condiciones en que los fondos relacionados con los seguros pueden ser accesibles a las comunidades y los países vulnerables y pobres y de si los aseguradores privados estarían interesados en cubrir pérdidas por desastres a nivel microeconómico, se mencionó como opción viable el microseguro con la posibilidad de adoptar medidas pertinentes a nivel nacional e internacional.

18. En este contexto se observó que los mecanismos actuales de reembolso *a posteriori* no tienen ningún elemento de compensación como garantía frente a las pérdidas repentinas sino que se trata de paliativos que obligan a los pobres a reanudar sus vidas partiendo de cero. Frente a esto, el microseguro a una escala extremadamente limitada que han iniciado algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) en países como Bangladesh tiene por objeto el seguro de vida y de crédito, con una cobertura de salud limitada; no obstante existen lagunas importantes en la cobertura de activos y de fuentes de ingresos. Los pobres tienen que recurrir a sus propios ahorros o al microcrédito.

19. Actualmente la demanda de microseguros no se satisface porque los pobres no pueden pagar las primas. Lo mismo ocurre a muchos gobiernos de países en desarrollo, de por sí sujetos a limitaciones presupuestarias, algunas de las cuales se deben a que con frecuencia se ven obligados a prestar apoyo tras los desastres.

20. Sobre la cuestión del alcance de la ampliación del fondo común de riesgos a nivel nacional, se mencionó la importancia de los siguientes elementos: la movilización de recursos por el Estado, la mutualidad de seguros entre las ONG en lugar del actual modelo de seguro propio; la asociación entre los aseguradores privados y las ONG, en la que los primeros asumirían el riesgo y los segundos la comercialización y la distribución; la subvención mutua de carácter voluntario de forma que los hogares rurales con más medios contribuyan a un fondo comunitario de seguros en tanto que fideicomisarios sin percibir indemnización; y la intersubvención como política, con

la que se ofrecería distintos incentivos por contribuir a los bonos del Estado emitidos con ocasión de las catástrofes.

21. Se reiteró que no era probable que ningún programa de seguros con el que se pretendiera cubrir las pérdidas de bienes de los pobres debidas a los riesgos climáticos fuera viable si no se contaba con subvenciones estatales, en particular en los países menos desarrollados, de los cuales podría estudiarse la posibilidad de repartir la carga y transferir riesgos a nivel internacional mediante un fondo común internacional de seguros, como propuso inicialmente la AOSIS.

22. En el taller se presentaron y debatieron muchos otros tipos de instrumentos y sistemas relativos a los seguros. Entre los instrumentos alternativos de transferencia de riesgos figuraron los bonos de catástrofes, las coberturas meteorológicas y fondos de previsión de desastres. Son ejemplos de esos diversos tipos de planes creados para repartir el riesgo de los desastres naturales y las catástrofes ambientales los regímenes de seguro contra las inundaciones, (como los que existen en Estados Unidos), el Sistema Nacional de Seguros de Francia, el Fondo de Seguros de Catástrofes de Turquía, el seguro de temporales y otras medidas estatales para indemnizar a los damnificados.

23. En muchos de estos regímenes intervienen las asociaciones de los sectores público y privado. En las medidas de esta índole para responder a los desastres naturales suelen participar numerosos actores, como las ONG, el Estado y el sector privado. En particular, las asociaciones de los sectores público y privado entre aseguradores privados y el Estado son especialmente útiles para introducir la eficacia de los seguros privados en los regímenes de seguros estatales.

24. Se citó el Fondo de Seguros de Catástrofes de Turquía como asociación nacional de los sectores público y privado con apoyo internacional y como primer fondo para catástrofes de ese tipo en un país en desarrollo. Turquía es muy vulnerable a los seísmos, pero la mayoría de sus habitantes no pueden permitirse concertar seguros contra ese riesgo. El Fondo, que se sufraga mediante una tasa obligatoria impuesta a los propietarios, cuenta con el apoyo del Banco Mundial como reasegurador si los costos ocasionados por los desastres exceden la recaudación del fondo o un techo convenido de dicho fondo. Una buena parte del riesgo adicional se traspaasa así al mercado mundial de reaseguros, para lo cual el Banco Mundial presta asistencia adicional. La exposición total del Banco Mundial es inferior a 100 millones de dólares de los EE.UU. y la exposición del sector privado de aproximadamente 1.000 millones. A diferencia de los fondos para catástrofes de otros países, como el de México, el fondo de Turquía no se sufraga con cargo al contribuyente sino que sus ingresos proceden enteramente de los propietarios. Asimismo, el importe imponible a cada propietario depende de las medidas que se haya adoptado para atenuar el riesgo y de la zona de riesgo, con lo que se crean incentivos de prevención de desastres.

25. Algunos regímenes de seguros plantean el problema de los "riesgos morales", con lo que se alude a una consecuencia no deseada en la que la existencia de un seguro puede incentivar la falta de adaptación a los riesgos de los desastres naturales, como al elegir la ubicación de la vivienda en zonas expuestas a las avenidas. Los participantes sugirieron reducir al mínimo el riesgo moral en los regímenes de seguro para minimizar las pérdidas económicas que pudieran ocasionar los desastres naturales en el futuro. Los programas de seguros estatales han sido menos eficaces que los privados en la minimización del riesgo moral, debido a que el Estado no ha querido atraerse la animosidad política de la población afectada.

26. Se pudo entender muchos aspectos de la labor que llevan a cabo actualmente algunas organizaciones multilaterales e instituciones financieras, como las iniciativas financieras del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) y el Banco Mundial. Todos ellos tratan de introducir en sus programas de desarrollo la financiación del riesgo, algo que se alienta como un paso importante en la gestión de riesgos de desastres.

27. Los participantes en el taller observaron que los seguros eran una de las modalidades de gestión de riesgos de desastres y sugirieron que debía formar parte integrante de la planificación del desarrollo a nivel de gobiernos nacionales y de donantes multilaterales. Se señaló que dedicar recursos a reducir el riesgo de desastres naturales resultaba en general más rentable que intervenir después de las catástrofes y que la gestión de riesgos de catástrofes debía en consecuencia integrarse en la planificación del desarrollo.

28. A este respecto el IPCC considera que aunque hay incertidumbres, se prevé que aumentarán la frecuencia y la gravedad de algunos fenómenos extremos, como las sequías, las inundaciones, las olas de calor, los aludes y los vendavales debido a los cambios en la media climática o a su variabilidad. Hasta la fecha se tiene poco conocimiento de lo que entraña esta previsión con respecto a los desastres relacionados con la meteorología que puedan ocurrir hoy o en un futuro próximo, y el debate sobre la incorporación de los efectos del cambio climático en los modelos de evaluación de riesgos está en su comienzo.

29. También está por determinar hasta qué punto cabe atribuir al cambio climático las recientes pérdidas debidas a la meteorología. Se opina en general que los datos de que se dispone sobre los desastres naturales tienen limitaciones y plantean problemas debido a que su comunicación no es sistemática y suele ser imprecisa tanto a nivel nacional como en el sector de los seguros. Varios participantes instaron a prestar más atención a la normalización de la recogida de datos y a mejorar los métodos seguidos, en particular, aunque no exclusivamente, en los países en desarrollo.

30. También se señaló que las soluciones en materia de gestión de riesgos puede diferir según las circunstancias nacionales y las culturas. En las regiones en que los desastres se producen con frecuencia, como cuando la sequía es recurrente, los seguros no resultan una opción de gestión de riesgo viable, debido a que no hay incertidumbre, algo que constituye un elemento esencial en materia de seguros. Por este motivo es preciso seguir investigando sobre cuáles son los mejores instrumentos o regímenes para cubrir los daños o pérdidas debidos al cambio climático.

31. Se sugirió que, como primer paso los países en desarrollo, y en particular los menos desarrollados debían recibir apoyo para crear capacidad de evaluación cuantitativa y de riesgo económico para la adquisición de conocimientos técnicos y para dar a conocer a los seguros y a los microseguros a fin de responder a las consecuencias adversas del cambio climático. Podía pedirse al grupo de expertos de los países menos adelantados que tratara esta cuestión. Como novedad total, podría emprenderse un estudio mundial sobre esta cuestión para arbitrar mecanismos efectivos y desarrollar productos innovadores adecuados.

B. Medidas en materia de seguros para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo debidas a los efectos adversos del cambio climático y las repercusiones de las medidas de respuesta

32. La primera parte del taller se centró en las consecuencias potencialmente asoladoras de los fenómenos meteorológicos extremos en los pequeños Estados insulares vulnerables y las dificultades particulares de la gestión de riesgos de desastres y de las medidas de respuesta en esos países, en particular ante el cambio climático. En la incorporación de las preocupaciones en materia de cambio climático en la evaluación y modelación de riesgos surgen dificultades importantes. El problema de distinguir entre cambio climático y variabilidad climática es especialmente arduo cuando se trata de determinar un régimen de seguros fundado en la responsabilidad frente a los siniestros relacionados con la meteorología.
33. Según el informe sobre la tercera evaluación del IPCC, ya se están experimentando las repercusiones del cambio climático y las proyecciones del cambio climático futuro del IPCC indican que el riesgo de desastres naturales y las pérdidas socioeconómicas resultantes seguirán en aumento.
34. Es probable que los efectos adversos del cambio climático que arrojan las proyecciones tengan repercusiones desproporcionadas en muchos países en desarrollo. Los Estados insulares pequeños de poco relieve y los países tropicales son especialmente vulnerables. La gran dependencia de la agricultura y la falta de diversificación en muchos países en desarrollo, en particular los menos desarrollados, implican una mayor vulnerabilidad al cambio climático y a fenómenos meteorológicos extremos, lo que hace aún más difícil para los habitantes de los países en desarrollo poder concertar seguros privados frente a esos riesgos en aumento.
35. Se observó que existía una falta sistemática de información en el sector financiero y de seguros sobre la amenaza del cambio climático y las posibles repercusiones en el sector. En consecuencia, se sugirió que se desplegaran más esfuerzos para aplicar el artículo 6 de la Convención sobre la educación y la sensibilización públicas respecto del cambio climático. Algunos participantes, sin embargo, se preguntaban si esa falta de interés en el cambio climático era una respuesta racional y fundamentada en vez de un indicio de que la opinión pública no estaba debidamente informada.
36. Una de las dificultades para incorporar las preocupaciones relativas al cambio climático en los regímenes de seguros es la asimetría entre la duración a corto plazo de las pólizas (formalmente un año) y los plazos de planificación de la gestión de los desastres y la adaptación al cambio climático, que pueden abarcar decenios o generaciones.
37. Hay que distinguir entre los fenómenos meteorológicos extremos repentinos, que suelen prestarse más a la contratación de seguros y la aparición paulatina de otros fenómenos, como la subida del nivel del mar. La experiencia hasta la fecha, y el potencial de los seguros y otros instrumentos de transferencia de riesgo alternativos para diseminar los riesgos y repartir las pérdidas ocasionadas por catástrofes relacionadas con fenómenos meteorológicos repentinos, puede servir de punto de partida para determinar la forma en que la comunidad internacional puede contribuir a la transferencia de riesgos y al reparto de las pérdidas a nivel local, nacional y mundial. Los seguros y otros instrumentos de transferencia de riesgo previos a los desastres

ofrecen la posibilidad de ayudar a los países a adaptarse a las catástrofes meteorológicas y de contribuir a incentivar la reducción de las pérdidas. Sin embargo, se señaló que el costo de esos instrumentos podía superar considerablemente el de los mecanismos tradicionales de financiación del reparto de las pérdidas sostenidos por el Estado. No obstante, esos mecanismos tradicionales pueden no estar a disposición de los países muy pobres que atraviesan desastres graves, en cuyo caso los instrumentos de transferencia de riesgo que se suscriben antes del desastre pueden ser una adición importante, aunque costosa, a la cartera de medidas al alcance de las autoridades nacionales y locales.

38. Algunas de las opciones más prometedoras pueden ser las del apoyo a la transferencia de riesgos del sector público en el caso de países muy expuestos y vulnerables, el fomento de las asociaciones de los sectores público y privado como medio de asegurar hogares y negocios y la posibilidad de que la comunidad internacional apoye esas asociaciones. Se sugirió que aunque los resultados obtenidos, los microseguros hasta la fecha no eran concluyentes, esa modalidad encerraba a pesar de todo el potencial de contribuir a la solución.

39. Se destacó la participación activa del Estado como actor decisivo orientando a los planificadores locales en cuestiones como las inundaciones y promoviendo la aplicación de códigos de construcción estrictos e influyendo en las leyes relativas a los códigos de construcción para satisfacer las exigencias cambiantes de las zonas propensas a los desastres. Los gobiernos también podían promover la investigación práctica de cuestiones pertinentes en distintas universidades e instituciones y adoptar medidas para alentar a una planificación más eficaz del uso de la tierra, procurando al mismo tiempo el abandono de las prácticas mal adaptadas.

40. El sistema de las Naciones Unidas es fuente importante de una larga serie de apoyos de emergencia que presta a través de sus distintos organismos especializados en distintas esferas, por más que se señaló que los recursos de rehabilitación y reconstrucción posdesastre son limitados.

41. Una de las iniciativas importante de las Naciones Unidas que se citó fue el proceso de llamamientos unificados. Desde 1992 las Naciones Unidas han movilizado 904 millones de dólares de los EE.UU. en metálico y en especie y han canalizado 37 millones de dólares de los EE.UU. directamente a través del proceso de llamamientos unificados para los desastres naturales. También concedió subvenciones en metálico de 4 millones de dólares de los EE.UU. a los países en desarrollo a través del Fondo Rotatorio Central para Emergencias. El Banco Mundial invierte asimismo 10 millones de dólares de los EE.UU. en un proyecto de gestión del riesgo meteorológico, con el que se trata de introducir la cobertura meteorológica en Marruecos.

42. También existen algunos mecanismos de transferencia de riesgos nacionales dignos de mención, por ejemplo, la Bolsa de Productos Básicos de Bermudas, que introdujo los contratos de futuros y opciones a partir del índice de catástrofes de Guy Carpenter; la Junta de Comercio de Chicago admitió el comercio de futuros y opciones trimestrales a partir de los informes sobre las pérdidas debidas a catástrofes; la Bolsa de Riesgos de Catástrofes (CATEX) creada

a principios de 1996 como bolsa de comercio electrónico entre empresas para todo tipo de contratos de seguros y productos afines de gestión de riesgos; los bonos CAT, también conocidos como bonos de fuerza mayor, emitidos por primera vez en 1996; y la iniciativa de microfinanciación que se inició en Bangladesh con el Banco Grameen ampliándose después a diversos países de distinto modelo institucional.

43. Varios participantes destacaron la importancia del desarrollo de sistemas y de la capacidad para hacer frente a los desastres naturales en el presente y de integrar la atenuación de los desastres en las políticas y planes de acción del desarrollo sostenible a fin de poder adaptarse al cambio climático en el futuro.

44. En la segunda parte del taller algunos participantes señalaron que los efectos de la ejecución de las medidas de respuesta, por ejemplo, en las relaciones de intercambio, las corrientes internacionales de capitales y los esfuerzos por el desarrollo, se distribuían de manera desigual y eran difíciles de cuantificar. La ejecución de las medidas de respuesta podía tener repercusiones positivas y también negativas y era importante evaluar la repercusión neta en una economía determinada. Los países con industrias de uso intensivo de combustibles fósiles o que fabrican bienes que dependen en gran medida de esos combustibles son especialmente vulnerables a los efectos potencialmente negativos de las medidas de respuesta.

45. No se han estudiado a fondo los instrumentos para reducir las pérdidas derivadas de la ejecución de las medidas de respuesta y la contribución de los seguros clásicos tal vez sea reducida en este caso, debido a la brevedad de la vigencia de las pólizas y a la complejidad de cálculo de las primas, ya que los modelos elaborados para evaluar la magnitud de esas pérdidas no resultan concluyentes. Un representante del ramo de los seguros advirtió también que los aseguradores comerciales en general no aseguraban contra las meras pérdidas económicas los actos de los Estados, es decir, contra los efectos de las normativas estatales o de las penas por incumplimiento. También añadió que uno de los obstáculos principales a la distribución generalizada de los seguros del sector privado eran las barreras que ponían algunos Estados a los aseguradores extranjeros para impedir su entrada en el mercado.

46. En el taller también se examinaron una serie de posibles instrumentos de atenuación de posibles pérdidas económicas, incluidos los mecanismos de cobertura frente a posibles pérdidas derivadas de la ejecución de medidas de respuesta (los derivados financieros (opciones, canjes, obligaciones sobre productos básicos) de productos energéticos, etc.); y otras modalidades de seguros no convencionales de cobertura del riesgo, como los fondos del petróleo, los fondos de ahorro y estabilización y las combinaciones de fondos de ahorro y estabilización.

47. Quienes formulan las políticas en países que obtienen ingresos importantes de las exportaciones y de la imposición fiscal sobre recursos no renovables como el petróleo, el carbón y el gas, han tratado de amortiguar los efectos de las variaciones impredecibles y repentinas de los precios de los productos básicos y de los ingresos en la economía nacional mediante planes de ahorro o fondos de estabilización o ambos. Se mencionan los ejemplos de Azerbaiyán, Chile, Kazajstán, Kuwait, Noruega, Omán, Qatar, Emiratos Árabes Unidos (Emirato de Abu Dhabi), Estados Unidos de América (Fondo Permanente del Estado de Alaska) y Venezuela.

48. Aunque estos fondos se han creado para asegurar la equidad entre generaciones, fortalecer la gestión de la demanda, mantener la competitividad y hacer que los gastos dependan menos de la disponibilidad de ingresos a corto plazo, el resultado de este experimento hasta ahora no es concluyente, en parte debido a la falta de normas transparentes y adecuadas sobre ahorro y retirada de fondos y al marco fiscal a medio plazo. Se señaló que este tipo de fondos no podía sustituir a una acertada gestión fiscal. Algunos participantes destacaron la necesidad de examinar la posibilidad de crear un fondo internacional de estabilización como mecanismo asegurador a fin de compensar las pérdidas derivadas de la ejecución de las medidas de respuesta.

49. Se mencionó la diversificación económica como el mejor criterio, a largo plazo, frente a la pérdida potencial de ingresos de los productos básicos de exportación que podían afectar a la ejecución de las medidas de respuesta al cambio climático. Eran ejemplo de esa diversificación las estrategias de absorción geológica del carbono que, si se conseguía a bajo costo de manera fiable, podía atenuar o reducir la necesidad de disminuir el consumo de combustibles fósiles, y constituir así una opción de minimización de las posibles repercusiones de las medidas de respuesta. La promoción de fuentes de energía renovables también podía llevar a la diversificación de las fuentes de energía y, en consecuencia, a la de la economía. También se señaló que la falta de diversificación económica en algunos países exportadores de petróleo venía a añadirse a su vulnerabilidad a los cambios de la demanda y de los precios de ese producto.

IV. CUESTIONES EXAMINADAS EN AMBOS TALLERES QUE ES PRECISO SEGUIR ESTUDIANDO

50. En el párrafo 8 del artículo 4 de la Convención se pide a todas las Partes que "estudien a fondo" las medidas que sea necesario tomar, incluidas las relacionadas con los seguros, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de los países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta. Ahora bien, el término "seguros" no está definido en la Convención ni en ninguna decisión de la Conferencia de las Partes, por lo cual el término no alude a ningún instrumento específico de transferencia de riesgo o de participación colectiva en las pérdidas.

51. Es preciso desarrollar sistemas y capacidad para hacer frente a los fenómenos meteorológicos extremos del presente y para integrar la reducción de los desastres en las políticas y planes de acción de desarrollo sostenible para que los países puedan adaptarse al cambio climático en el futuro.

52. Los seguros son sólo uno de los instrumentos para hacer frente a los riesgos que representa el cambio climático. Los mecanismos de financiación pública podrían favorecer la falta de adaptación, por cuyo motivo debe prestarse especial atención a la adaptación y a la prevención de pérdidas, además de a la dispersión del riesgo. Al mismo tiempo es decisivo hacer participar al sector privado mediante las asociaciones entre el sector público y el privado de forma que los países tengan interés en determinar las medidas de respuesta a los desastres cuando estudien alternativas de socorro adecuadas en caso de desastre climático.

53. La evaluación de riesgos es una herramienta importante e indispensable para hacer frente a las repercusiones adversas del cambio climático. Los modelos de evaluación del riesgo actuales presentan todavía muchas limitaciones para estimar la escala de riesgo futuro derivado de los fenómenos meteorológicos causados por el cambio climático. También se plantea la cuestión de saber si se puede distinguir entre las tensiones y riesgos debidos al clima y otras tensiones de orden socioeconómico. La incertidumbre en la estimación del riesgo de pérdidas debidas al cambio climático es demasiado elevada en la actualidad para que las compañías de seguros hagan evaluaciones fiables de la evolución del sector en este contexto. Para abordar estas limitaciones es precisa la cooperación técnica, así como el diálogo entre las compañías de seguros, los científicos del clima y los encargados de formular políticas.

54. Merece estudiarse la posible cooperación entre los mecanismos sobre el cambio climático y el socorro en casos de desastre y a este respecto deben estudiarse también las sinergias entre los diversos órganos de las Naciones Unidas a fin de conseguir una mayor eficacia en el socorro y la prevención de desastres, así como en el empleo de los fondos con que se cuenta.

55. Los países en desarrollo pueden beneficiarse de la labor de creación de capacidad en el desarrollo de la evaluación de riesgos en relación con los desastres relacionados con la meteorología y de otro tipo tanto para aumentar la asegurabilidad de los riesgos como para mejorar su gestión. Sin embargo, la evaluación de riesgos puede exigir muchos recursos. Los modelos de catástrofe creados para los aseguradores pueden costar cientos de miles -si no millones- de dólares.

56. Entre las medidas que pueden emprenderse para reducir la vulnerabilidad humana y social figuran la evaluación de riesgos, la gestión de la educación y la información, la planificación del uso de la tierra, la gestión ambiental, la protección de las instalaciones clave y la aplicación de la ciencia y la tecnología en todos los campos, en particular en el de la alerta temprana.

57. Los fondos de estabilización y los fondos de ahorro nacionales son iniciativas importantes de que se valen los países para absorber los impactos que causan en sus economías nacionales las variaciones repentinas e impredecibles del precio y de los ingresos del petróleo. La ampliación de esos fondos a nivel regional o internacional puede constituir una alternativa viable que convendría seguir estudiando.
