



Title: Analisis de las coberturas aseguradoras publicas contra desastres naturales en algunos paises de America Latina.

Pub: *Ingeniería de Recursos Naturales*

Detail: Claudio F. Szlafsztein. 5.(Annual 2006): p5(10). (6567 words)

**Texto Completo:** COPYRIGHT 2006 Universidad del Valle

[ILUSTRACIÓN OMITIR]

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la temática de las coberturas aseguradoras públicas contra desastres naturales en algunos países de América Latina. Se describe, compara y analiza la legislación y la estructura administrativa de las fuentes de financiamiento público de los sistemas y organizaciones de defensa civil en 10 países. Se observa que existe una obligatoriedad de reserva un porcentaje del presupuesto para estas acciones y programas (lo que no siempre es respetado) y un sistema de "Fondos de Reserva", que se constituyen en la principal fuente complementaria de recursos ante la necesidad de acciones rápidas de socorro por parte de los diversos niveles del gobierno.

## PALABRAS CLAVE

Desastres naturales, coberturas aseguradoras, Sistemas Defensa Civil, Fondos Nacionales

## ABSTRACT

The present work presents the subject matter of the public insurance coverages against natural disasters in some countries of Latin America. In this respect, a description, comparison and analysis are made about the legislation and the administrative structure of public financing sources used by systems and organizations of civil defense in 10 countries. It is observed that for this type of actions and programs, there exists a compulsory reserve in budget (which is not always observed) and a system of "Reserve Funds" which are the main complementary source in case of rapid rescue actions at different government levels.

## KEYWORDS

Natural disasters, insurance coverage, Civil Defense Systems, National Funds.

## 1. INTRODUCCIÓN



Antes o después de la ocurrencia de una catástrofe, los gobiernos del mundo entero se ven obligados a utilizar gran parte de los recursos públicos en la prevención de las poblaciones vulnerables, en la reconstrucción de viviendas y en el reestablecimiento, en el menor plazo posible, de estructuras vitales para el país o la región afectada. En casos de desastres de gran magnitud, países que carecen de recursos suficientes se ven obligados a pedir ayuda a otros países, a organizaciones internacionales y/o no-gubernamentales (Paul, 2003). La ayuda gubernamental puede canalizarse a través de donaciones directas de materiales (ej. comida, medicamentos, etc.) y préstamos de dinero con baja o nula tasa de interés y amplio plazo de amortiguamiento. En algunos países, estas ayudas se aprueban caso a caso disponiéndose "ad-hoc" las medidas y recursos necesarios así como los propios criterios de distribución. En otros países existen mecanismos pre-establecidos y específicamente habilitados para este efecto, con sus respectivas reglas de funcionamiento y regímenes administrativos. Mediante estas reglas y regímenes se canalizan, respetando parámetros objetivos, las dotaciones presupuestarias para este tipo de ayuda.

Se observa que cada país intenta dar una respuesta aseguradora a los desafíos de las catástrofes atendiendo a sus propias circunstancias y características -- nivel de desarrollo económico, historia de catástrofes, riesgos a los cuales son más vulnerables, etc. En consecuencia, es posible describir una gran diversidad de sistemas de cobertura aseguradoras contra catástrofes naturales de carácter privado y, particularmente, público.

Generalmente, el desarrollo de esos tipos de coberturas aseguradoras, viables y socialmente extendidas, es mayor en los países de elevado nivel socio-económico. Ibáñez (1999) describe y analiza en el libro *Las catástrofes naturales y su cobertura aseguradora: Un estudio comparativo lo que ocurre en los países socio-económicamente desarrollados*. En estos países, se cuenta con un consolidado y difundido sistema de seguros privados (Kunreuther, 1996) y un sistema de ayuda solidaria de carácter gubernamental totalmente reglamentado. Se detallan y comparan las características de las coberturas aseguradoras de carácter público contra calamidades existentes, en los Estados Unidos (Small Business Administration), en Canadá (Accords d'Aide Financière en Cas de Catastrophe), en Australia (Natural Disaster Relief Arrangements), en Noruega (Statens Naturskadefond) y en Bélgica (Fonds de Calamités) (White & Etkin, 1997; Harrington, 1999), entre otros. La región de América Latina y el Caribe conoce muy bien la devastación ocasionada por huracanes, inundaciones, terremotos, deslizamientos de tierra y erupciones volcánicas. En la década del '90, los desastres naturales han dejado un saldo de más de 45.000 muertos, 40 millones de damnificados y daños directos que superan los US\$ 20.000 millones. Con un promedio de 40 desastres importantes al año, la región ocupa el segundo lugar después de Asia en cuanto a frecuencia (Clarke et al., 2000).

El desarrollo económico y social de la región se ve obstaculizado si no se adoptan las medidas necesarias para mitigar los impactos de los desastres naturales y ellas no se establecen como práctica permanente. Para ello es necesario intentar fortalecer la capacidad de resistencia frente a los desastres naturales.

Considerando la creciente integración en bloques de diversos países de América Latina y la necesidad de compatibilización de los respectivos marcos jurídicos y acciones concretas de respuesta a la posibilidad de ocurrencia de desastres naturales en zonas de fronteras y la necesidad de procurar nuevas alternativas para el fortalecimiento y creación de mecanismos de financiamiento de las actividades de rehabilitación y recuperación de áreas y personas afectadas, este estudio describe y analiza la realidad de las coberturas aseguradoras de carácter público en algunos países de América Latina ante la ocurrencia de un desastre.

## 2. METODOLOGÍA

La metodología empleada en el presente trabajo, adaptada de Vatsa et al. (2003), consistió en la realización de una intensa investigación en la bibliografía y a través de la Internet sobre la legislación y los organismos gubernamentales relacionados con las coberturas aseguradoras en diversos países de América Latina.

Por otro lado, se aplicó un cuestionario a los responsables de los sistemas de defensa civil de los diversos países (año 2004) con preguntas asociadas con el marco legal y los procedimientos administrativos y operacionales de la ayuda pública ante la ocurrencia de un desastre y, principalmente, las fuentes de financiamiento.

## 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Después de la selección y análisis del material bibliográfico, legislativo y administrativo, y de las respuestas al cuestionario es posible presentar un breve resumen descriptivo de la situación de las coberturas aseguradoras en algunos países de América Latina.

### República Dominicana

La ley No 147/02 establece el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta de Desastres. Este es un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que ofrecen un marco legal a la gestión de los riesgos, pudiéndose identificar actividades como: (i) la reducción de los riesgos y la prevención de desastres, (ii) la socialización de la prevención y la mitigación de los riesgos, (iii) la respuesta efectiva en caso de desastre y (iv) la recuperación rápida y sustentable de áreas y poblaciones afectadas (Báez y Valverde-Podestá, 2002).

La Comisión Nacional de Emergencia, encargada de la ejecución de estas actividades, recibe anualmente partidas del presupuesto general del país para su funcionamiento operacional y la realización de tareas. Junto con estos recursos se constituye el Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante los Desastres, con autonomía administrativa, técnica y financiera.

Este fondo procura capturar y administrar partidas del presupuesto nacional, contribuciones y aportes financieros efectuados por los gobiernos y las instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras. El mismo debe contar con recursos suficientes que permitan no solamente el apoyo complementario a las acciones planificadas de entidades nacionales y locales, sino también la manutención de reservas monetarias a disposición del gobierno central para prestar asistencia a la población inmediatamente después de la ocurrencia de un desastre. La administración del Fondo está a cargo de una Junta integrada por el presidente de la Comisión Nacional de Emergencias el Secretario Técnico de la Presidencia, el Ministro de Economía, el Presidente del Banco Central y el Director de la Secretaría Nacional del Presupuesto (Dominicana, 2006).

### República de Nicaragua

La Ley No 337 del año 2000 crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y la Atención de Desastres con el propósito de realizar acciones destinadas a la reducción de los riesgos consecuentes de los desastres naturales y humanos con el fin de permitir la protección de la sociedad y de sus bienes materiales. Con este propósito, el Sistema Nacional desarrolla entre otras las siguientes : (i) elabora y ejecuta los planes de prevención, mitigación y respuesta de los desastres, (ii) fomenta y desarrolla la investigación científica y técnica de los fenómenos generadores de los desastres, (iii) reduce la vulnerabilidad de la población a través de programas, proyectos educativo información iv) ayuda, rescata y evacúa a la población afectada o damnificada por los desastres.

La garantía del financiamiento público de estas actividades es establecida a través del Fondo Nacional para Desastres, al cual se designa una parte del presupuesto general de la República. Este recurso se incrementa con los aportes, donaciones, legados, subvenciones y contribuciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. La secretaría ejecutiva del Sistema Nacional funciona como órgano técnico del Fondo, bajo los controles administrativos del Ministerio de Economía y la Contraloría General de la República (Nicaragua, 2006).

#### República de Costa Rica

La Ley Nacional de Emergencias (No 7914/99) regula la actividad extraordinaria que el Estado debe efectuar frente a una situación de emergencia, así como las acciones ordinarias para prevenir situaciones de riesgo inminentes en todo el territorio nacional. Para desarrollar estas actividades se crea la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, la cual es responsable de organización del Sistema Nacional de Prevención de Situaciones de Riesgo y de Emergencia. En carácter extraordinario, corresponde a esta Comisión, una vez declarado el estado de emergencia, planificar, coordinar, dirigir y ejecutar las acciones y programas orientadas a resolver las necesidades urgentes de protección, salvamento y rehabilitación.

Según esta Ley, la declaración de Estado de Emergencia permite un tratamiento de excepción delante de la rigidez presupuestaria, obteniendo el gobierno, con agilidad suficiente, los recursos económicos y materiales para socorrer a las personas y los bienes en peligro. El dinero que financia estas actividades está compuesto por: (i) una parte de los presupuestos de organismos nacionales y regionales destinada a prevenir y atender las situaciones de riesgo inminente y (ii) los recursos existentes en el Fondo Nacional de Emergencias.

Los recursos financieros de este Fondo provienen de: (i) las partidas destinadas en presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; (ii) el 30% de los recursos que recibe el Ministerio de Ambiente y Energía, provenientes del Fondo Global Ambiental del Banco Mundial; (iii) los recursos correspondientes al 3% de las ganancias y superávit presupuestarios de las instituciones autónomas, del poder ejecutivo y las empresas estatales, durante los primeros 5 años a partir de la vigencia de esta Ley (período 1999-2003); (iv) las ganancias resultantes de las inversiones financieras realizadas con recursos del Fondo Nacional de Emergencias; y, (v) los aportes, donaciones, préstamos, subvenciones y contribuciones del poder ejecutivo, municipalidades, empresas estatales, así como de personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales. Del total de las donaciones, 2.7% son destinados al pago de gastos administrativos y controles de auditorías y 0.3% al Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Costa Rica de la Universidad Nacional. En caso de donación de bienes materiales, todos los comités regionales son responsables por el control y vigilancia del uso y destino de los mismos. No encontrándose un uso específico para los bienes donados, estos deben ser subastados, siendo los recursos obtenidos depositados en el Fondo Nacional de Emergencia (Costa Rica, 2006).

#### República Bolivariana de Venezuela

La Ley No 1557 de 2001 tiene como objetivo regular la organización, competencia, integración, coordinación y funcionamiento de la Organización de Protección Civil y Administración de Desastres en el ámbito nacional, provincial y municipal. Esta organización, integrante del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y

de la Coordinación Nacional de Seguridad de la Ciudadanía, tiene como objetivos fundamentales: (i) planificar y establecer políticas y medidas relacionadas con la preparación nacional para casos de desastres; (ii) elaborar programas de capacitación, entrenamiento y formación dirigidos a promover la participación de los ciudadanos en los casos de emergencias y desastres; (iii) fortalecer los organismos de atención y administración de emergencias, procurando coordinar y promover las acciones de respuesta y rehabilitación de las áreas afectadas; y, (iv) velar para que las diferentes instancias del gobierno aporten los recursos necesarios y el soporte operacional adecuado para la protección civil y la administración de desastres.

Para desarrollar estas actividades se crea el Fondo para la Prevención y Administración de Desastres, relacionado al Ministerio del Interior y Justicia, con el objetivo de administrar los recursos presupuestarios de carácter extraordinario y provenientes de los aportes y contribuciones realizadas a cualquier título por las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales (Venezuela, 2006).

## República de México

El Sistema Nacional de Protección Civil de México establece relaciones entre el sector público con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados, las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, con el objetivo de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población contra los peligros y riesgos que se presentan ante de un eventual desastre.

El soporte financiero para esta cobertura aseguradora es ofrecido por los recursos presupuestarios anuales de las unidades federativas y municipios. Cuando los efectos de desastres naturales son imprevisibles y la capacidad de soporte es superada, es posible solicitar un apoyo complementario al FONDEN Fondo de Desastres Naturales del Gobierno Federal. Este fondo cubre los daños derivados de desastres naturales - geológicos, hidrometeorológicos e incendios forestales específicamente descritos, así como los derivados de cualquier otro fenómeno natural o situación climatológica inédita e imprevisible.

*Tabla 1. Síntesis de los Fondos Nacionales para atención de emergencias en caso de desastre. Año de la aprobación de las leyes que disponen la creación de los sistemas nacionales de protección civil y/o de los fondos nacionales de asistencia en caso de desastres.*

País	Nombre del Fondo	Año
Colombia	Fondo Nacional de Calamidades	1984/1989
Brazil	Fondo Especial para Calamidades Públicas	1989
Paraguay	Fondo Nacional de Emergencias	1999
Guatemala	Fondo Nacional para la Reducción de Desastres	1996
Costa Rica	Fondo Nacional de Emergencias	1999
Nicaragua	Fondo Nacional para Desastres	2000
Bolivia	Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y la Atención de Desastres	2000/2002
Venezuela	Fondo para la Prevención y Administración de Desastres	2001
República Dominicana	Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante los Desastres	2002
México	Fondo de Desastres Naturales	2002

Los apoyos del FONDEN están dirigidos a la reparación o restitución total o parcial de la infraestructura pública federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, cuando no existe obligatoriedad jurídica para asegurarse de forma privada o si el costo del seguro resulta económicamente inviable. En el caso de daños a la infraestructura pública federal previamente asegurada es posible que el FONDEN apoye transitoriamente el inicio inmediato de la reparación y/o cubra la diferencia existente cuando los recursos recuperados de las compañías aseguradoras no sean suficientes para restituir totalmente los costos de las obras.

La ayuda a los sectores impactados por incendios forestales o para la restitución total o parcial de áreas protegidas, zonas costeras y canales de ríos o lagunas de los daños causados por un desastre natural al equilibrio ecológico también puede ser solicitada al FONDEN. En el segundo caso, el FONDEN otorga apoyos, a pedido de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o la Comisión Nacional del Agua, siempre que se supere la capacidad económica municipal, estatal y del Distrito Federal para tales propósitos. El Fondo apoya la mitigación de daños sobre activos privados productivos y viviendas solamente en el caso de población de bajos ingresos sin acceso a seguros públicos o privados. Las viviendas damnificadas o destruidas por desastres naturales se reparan y/o reconstruyen en el mismo local donde se encuentran, siendo redistribuidas en caso de asentamientos en áreas de riesgo. Las autoridades son responsables de evitar que nuevas familias se asienten en zonas descritas como "no aptas para uso habitacional". En caso de presentarse un nuevo siniestro afectando estos locales y siendo notificado por escrito el riesgo existente, los apoyos del

FONDEN no son otorgados.

Los recursos del FONDEN pueden generar fuentes transitorias de ingresos cuando los desastres tengan un efecto directo sobre sus posibilidades de empleo y renta, así como destinarse a la consolidación, reestructuración o reconstrucción de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Parte de los recursos del FONDEN se destinan a socorrer las necesidades para: (i) protección de la vida y la salud, (ii) alimentación, (iii) suministros de agua y albergue temporal y, (iv) reestablecimiento de las vías de comunicación que faciliten el movimiento de personas y bienes, y de los servicios eléctricos y de abastecimiento de agua.

Delante de la alta probabilidad o inminencia de un desastre natural que ponga en riesgo vidas humanas y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional de Protección Civil sea esencial, la Secretaría de Gobierno puede emitir una Declaración de Emergencia posibilitando, entre otras cosas, gastar los recursos del Fondo que considere necesarios para atenuar los efectos de un posible desastre.

Las solicitudes de recursos de las entidades federativas deben señalar invariablemente que el daño supera su capacidad financiera para ser atendido en su totalidad, sustentándose en los flujos de ingreso, y gastos del ejercicio fiscal correspondiente. La Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, recibidas y analizadas las solicitudes, debe entre otras cosas: (i) requerir informaciones y esclarecimientos adicionales; (ii) identificar las obras y acciones que requieren apoyo financiero del gobierno federal y donde éste concurra junto con las unidades federativas y los municipios, estableciéndose los porcentajes de participación correspondientes; y, (iii) verificar que los recursos del FONDEN no sean solicitados para la reparación de daños ajenos a los desastres en cuestión. Para evaluar y cuantificar física y financieramente la magnitud de los daños ocurridos, peritos emiten dictámenes técnicos que deben reflejar con precisión los daños ocurridos (condiciones físicas previas al desastre, antigüedad del bien siniestrado y daños sufridos). La entidad federativa, notificada la concesión del recurso, debe publicar en diarios de gran circulación informaciones relacionadas con el auxilio recibido.

El Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales tiene como objetivo la administración de los diferentes recursos: (1) remanentes de cada ejercicio fiscal del FONDEN; (2) recuperados de las compañías aseguradoras y (3) provenientes de obras no ejecutadas y de los intereses netos de las aplicaciones bancarias.

La Secretaría incorpora anualmente en el proyecto de presupuesto de la República de México recursos para el Fondo de Desastres Naturales, determinados en consideración a: (i) el saldo disponible en el Fideicomiso FONDEN; (ii) las recomendaciones del Centro Nacional para la Prevención de Desastres; (iii) la evaluación de las partidas designadas al FONDEN en ejercicios anteriores; y, (iv) las disponibilidades presupuestarias derivadas de la situación de las finanzas públicas (México, 2006).

## República de Guatemala

La Ley No 109 de noviembre de 1996 establece la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados, con el propósito de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por daños causados por desastres. En este sentido debe : (i) establecer mecanismos, procedimientos y normas para la reducción de desastres; (ii) organizar, capacitar y supervisar a las comunidades vulnerables; (iii) elaborar planos de emergencia y apoyar el desarrollo de estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos para la reducción de los efectos de los desastres.

Para desarrollar sus actividades, esta institución utiliza, además de los recursos designados anualmente en el presupuesto nacional, los recursos existentes en el Fondo Nacional para la Reducción de Desastres. Este Fondo es establecido a través de una cuenta específica abierta para tal efecto en el Banco de Guatemala, donde son depositados anualmente recursos provenientes del gobierno nacional (la cantidad depende de las

posibilidades financieras del Estado), además de las donaciones nacionales e internacionales. Las donaciones y ayudas financieras de carácter nacional aportadas al Fondo pueden ser deducidas del impuesto de renta declarado.

## República de Bolivia

El Gobierno de Bolivia tiene implementadas medidas de carácter institucional y legal que buscan mejorar la capacidad nacional y local para intervenir en la prevención de desastres y manejo de las emergencias. En octubre de 2000 se promulgó la Ley No 2140 para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, modificada en marzo de 2002 mediante la Ley No 2335. Esta legislación creó el Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Prevención de Desastres y/o Emergencias (SISRADE). Este sistema está constituido por el Consejo Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y/o Emergencias (CONARADE) y entidades de gobierno local, departamental y nacional relacionadas con el manejo de emergencias, los representantes de empresas privadas, las ONG y las universidades. El CONARADE, con atribuciones para definir estrategias, políticas y normas nacionales para la reducción de riesgos y atención de desastres y/o emergencias, es presidido por el Presidente de la República e integrado por los titulares de diversos Ministerios. El Ministerio de Defensa Nacional es responsable por liderar el desarrollo de la política de atención de desastres en todo el territorio nacional a través del Servicio Nacional de Defensa Civil (SENADECI), mientras que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación es responsable por la política nacional de reducción de riesgos a través de la Dirección General de Reducción de Riesgos (DGRR). A nivel departamental y municipal, el Gobernador y el alcalde, respectivamente, son las autoridades responsables por la gestión del riesgo.

Para financiar la atención de los desastres, Bolivia ha procurado seguir una estrategia focalizada en maximizar la ayuda internacional, siendo el Servicio Nacional de Atención a los Riesgos (SENAR) el encargado de administrar estos recursos. Sin embargo, cambios recientes en la legislación (Ley No 2335/00) muestran una mayor disposición gubernamental para destinar recursos a la prevención de desastres, estableciéndose el Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y la Atención de Desastres (FORADE). Su objetivo primario es captar contribuciones y aportes financieros de gobiernos extranjeros y agencias internacionales dirigidos a financiar planes, programas y proyectos de investigación científica para la reducción de riesgos y la atención de desastres, así como servir como recursos de financiamiento para actividades emergentes de una declaración de desastres. Este Fondo también recibe partidas anuales del Tesoro General de la Nación equivalentes a 0.15% del total del presupuesto general de la Nación. Hasta el presente, el FORADE no tiene desarrollado su reglamento específico y normas de operación (BID, 2003).

## República de Colombia

La Defensa Civil Colombiana es una entidad del Ministerio de Defensa Nacional encargada de prevenir y controlar las situaciones de desastres y calamidades, manejando la parte operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD).

Todos los organismos y dependencias de la administración central y todas las entidades descentralizadas de orden nacional deben incluir en sus presupuestos, recursos especiales para la prevención y la atención de desastres. Sin embargo, a nivel nacional existe una cuenta especial con fines de interés público y asistencia social, dedicada a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad. Esta cuenta, caracterizada por su independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, es llamada Fondo Nacional de Calamidades (decreto No 1547 de 1984). Según lo establecido en el decreto No 919/89, los recursos de este Fondo se destinan a los siguientes objetivos: (i) apoyar económicamente la atención de desastres y calamidades declaradas, dando prioridad la producción, conservación y distribución de alimentos, medicamentos y alojamientos provisorios; (ii) controlar los efectos de los desastres y calamidades, tales como la aparición y propagación de epidemias; (iii) mantener las condiciones de saneamiento ambiental durante las fases de rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas; (iv) financiar la instalación y operación de los

sistemas y equipamientos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre (ej. la red nacional sismográfica); e, (v) incentivar la contratación de coberturas de seguros, tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano.

Las entidades y organismos de la administración central y sus entidades descentralizadas pueden confiar recursos en administración fiduciaria para los efectos de la prevención y atención de desastres y calamidades y para las actividades de las fases de rehabilitación y reconstrucción. En el caso del Fondo Nacional de Calamidades, sus recursos son manejados a través de la Fiduciaria "La Previsora Ltda.", empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Economía.

Para la administración de los recursos del Fondo, esta sociedad fiduciaria cuenta con una Junta Consultora, presidida por el Ministerio de Gobierno, con funciones de establecer las políticas generales del manejo e inversiones de los recursos del Fondo, velar por el cumplimiento de los objetivos del Fondo indicando el destino y la prioridad para la aplicación de los recursos, determinar la posibilidad de transferencia de recursos a título gratuito y no recuperable, así como reglamentar y controlar la transferencia de recursos del Fondo a las otras entidades públicas o privadas.

Las solicitudes de los departamentos y municipios en crisis llegan a esta Junta después de acabar sus propios presupuestos en la atención a la población afectada. El destino de los recursos del Fondo se somete a las orientaciones y directrices que establece el Plan Nacional para la Prevención y atención de Desastres y a las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la atención de desastres y calamidades declarados (Colombia, 2006).

#### República del Paraguay

El 3 de mayo de 1993 el Congreso Nacional del Paraguay aprobó la Ley que crea el Comité de Emergencia Nacional, dependiente del Ministerio del Interior. Este Comité tiene como objetivo prevenir y mitigar los efectos de los desastres originados por los agentes naturales o de cualquier otro origen, así como promover, coordinar y orientar las actividades públicas y privadas destinadas a la prevención, mitigación, respuesta y rehabilitación de las comunidades afectadas por las situaciones de emergencia.

El presupuesto general del país debe proveer los recursos necesarios para el funcionamiento del referido Comité, así como para la ejecución de sus programas específicos una vez decretada la situación de emergencia, indicándose otras fuentes de recursos adicionales como: i) los previstos en los Ministerios que deben realizar una asistencia específica en casos de emergencia; ii) los directamente suministrados por la Dirección General del Tesoro en caso de una situación de emergencia; y, iii) las donaciones recibidas de las personas y/o instituciones nacionales o extranjeras (Paraguay, 2006).

#### República Federativa del Brasil

Según la Constitución de 1988, es competencia de la Unión planificar y promover la defensa permanente contra las calamidades públicas, especialmente las sequías y las inundaciones, así como legislar sobre la defensa civil y la movilización nacional. Los Decretos 97.274/88 y 895/93 disponen sobre la organización del Sistema Nacional de Defensa Civil u SINDEC. Este tiene por objetivo planear y promover la defensa permanente contra las calamidades públicas, integrando la actuación de los órganos y las entidades públicas y privadas que en el territorio nacional ejercen actividades de planificación, coordinación y ejecución de las medidas de asistencia a las poblaciones afectadas por factores anormales adversos, así como de prevención o recuperación de daños en situación de emergencia o en estado de calamidad pública. En el año 2000, las actividades de Defensa Civil pasan a ser responsabilidad del Ministerio de la Integración Nacional, específicamente de la Secretaría Nacional de Defensa Civil, integrado por los departamentos de Gestión de Defensa Civil, de Respuesta a los Desastres y de la Reconstrucción y el de Minimización de Desastres (Decreto 3680/00).



El SINDEC está compuesto por el Consejo Nacional de Defensa Civil (CONDEC), la Secretaría Especial de Defensa Civil (SEDEC)-subordinada al Ministerio de la Integración Regional, las Coordinadorías Regionales de Defensa Civil (CORDEC) de las Superintendencias de Desarrollo Regional, los órganos y entidades de defensa civil estatales y municipales, los órganos y entidades relacionadas con las acciones de defensa civil de los diversos Ministerios y organismos del Gobierno Federal y los órganos y entidades públicas y privadas que presten ayuda a los demás componentes del SINDEC. Desde el año 1969, la ejecución de obras de protección contra sequías e inundaciones y la asistencia de las poblaciones afectadas por las calamidades públicas son financiadas a través del Fondo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) establecido por el Decreto-Ley 950/69. Constituyen recursos del (FUNCAP), las dotaciones presupuestales de la Unión y los créditos adicionales; los saldos de los créditos extraordinarios y especiales, abiertos para casos de calamidad pública, no aplicados y aun disponibles, los auxilios, donaciones, subvenciones y contribuciones de entidades públicas o privadas, nacionales, internacionales o extranjeras, destinadas a la asistencia a las poblaciones de áreas en estado de anormalidad (Decreto 1.080/94).

Una Junta Deliberativa, presidida por la Secretaría Nacional de Defensa Civil, programa la aplicación de los recursos financieros, según lo establecido en el Plan Nacional de Defensa Permanente contra las Calamidades Públicas. La asistencia directa o indirecta a las poblaciones afligidas por calamidad pública con recursos del Fondo se concreta mediante la compra y distribución de materiales (alimentos; agua potable; medicamentos, material de primeros auxilios y de higiene individual y aseo corporal, ropas y cobertores; utensilios domésticos y otros; material necesario para la instalación e higienización de abrigos; combustible, óleos y lubricantes; equipos para rescate; material de limpieza, desinfección y saneamiento básico; apoyo logístico a los equipos de ayuda y rescate; material para entierros) y pago de servicios (limpieza, desarmado de estructuras definitivamente damnificadas y remoción de escombros; reestablecimiento rápido de los servicios básicos esenciales y transportes). También pueden ser reembolsadas las despensas efectuadas por entidades públicas o privadas prestadoras de servicios y socorros (Decreto 1.080/94).

No obstante que el FUNCAP es concebido como fuente de recursos para actividades de mitigación de desastres, se puede autorizar la aplicación de hasta el 5% de sus recursos para el pago de cursos de entrenamiento y perfeccionamiento del personal en la gerencia de calamidades, la elaboración de documentos y publicaciones de interés público, como la concesión de pasajes y viáticos a los funcionarios en viajes de servicio.

#### 4. CONCLUSIONES

El proceso de concesión de mayores poderes a los gobiernos locales (municipales, regionales) en América Latina refleja las crecientes tendencias de democratización de la región (Capelli, 2002). La mayoría de las naciones latinoamericanas inició significativas reformas constitucionales en las décadas de 1980 y 1990 para distribuir poderes políticos, fiscales y administrativos, entre ellos, el manejo de riesgos ante la ocurrencia de desastres. Considerando el hecho que un gran número de países de América Latina son susceptibles a los más diversos tipos de desastres, se espera que los gobiernos locales tengan un papel cada vez más importante en la prevención, preparación, mitigación y respuesta de los desastres. En este sentido, se torna imprescindible su fortalecimiento a través de la provisión de recursos técnicos y financieros. Es por estos motivos que este estudio describe y analiza los arreglos fiscales y financieros existentes como cobertura aseguradora ante de desastres a nivel nacional, regional y local en diversos países de América Latina.

Son identificados algunos mecanismos de intervenciones financieras que costean actividades de prevención frente a la inminencia de una calamidad pública; sin embargo, la gran mayoría de estos arreglos puede ser clasificada como mecanismos financieros de acciones y medidas posteriores al desastre. Esto demuestra algún tipo de suceso a corto plazo, pero lamentablemente los recursos públicos son mal invertidos desde el punto de vista del largo plazo si no se aumenta su aplicación en medidas de prevención y educación.

Si bien una parte importante de estas acciones, programas y medidas son implementadas con recursos

previstos en los presupuestos ordinarios de cada país, sumas considerables son colocadas en los denominados "Fondos Nacionales", una forma de denominar a las reservas financieras para utilización en caso de estados de anormalidad, los que presentan sus respectivas características en los diversos países.

Entre los 10 países analizados (Colombia, Brasil, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, Bolivia, Venezuela, República Dominicana, México y Paraguay), solamente este último no presenta a los Fondos como una estrategia de administración de recursos para la gestión de los desastres naturales.

Analizados de forma objetiva, muestran que los mayores y mejores resultados fueron encontrados en los países centroamericanos, presumiblemente en función de su historia de desastres naturales y elevado índice de vulnerabilidad social. La tabla 1 resume la situación en los países estudiados y el año de establecimiento de los sistemas nacionales de protección civil y los respectivos fondos nacionales. Comparado con el año de establecimiento del FUNCAP en Brasil en 1969, los Fondos analizados son muy recientes.

La importancia de las coberturas aseguradoras públicas es claramente notoria en caso de la ocurrencia de desastres naturales. Cuando acontece un fenómeno peligroso, a nivel local, las mayores municipalidades y ciudades capitales de algunos de los países analizados (ej. México, Brasil), tienen recursos financieros suficientes para proveer la infraestructura y los servicios para emergencias y desastres. La gran mayoría de las regiones, municipalidades pequeñas y pobres, dependen en gran medida de las transferencias de recursos por parte del gobierno federal. Sin embargo, cuando los eventos peligrosos generan mayores daños, todos los gobiernos locales y regionales- grandes y pequeños, ricos y pobres -dependen para su reconstrucción y rehabilitación de las transferencias nacionales. En este sentido, los fondos de reserva, disponibles de forma inmediata, son generalmente usados como importantes fuentes extra-presupuestadas para enfrentar las demandas de contingencia que surgen de un desastre.

La clara definición de los recursos de los Fondos como complementarlos a los ya existentes a este efecto en los presupuestos locales y regionales, implica, en algunos de los casos, el requisito de un entendimiento previo entre los diferentes actores de la situación y la estructuración de convenios. Para esto, se establece un detallado esquema indicando los porcentajes a destinarse a las diversas actividades y en función de los elementos a ser socorridos (ej. población, vivienda etc.), o en el caso de carencia total de recursos, los plazos para la devolución del préstamo.

Es importante destacarse que en pocos ejemplos se menciona la exigencia de seguros privados contra desastres naturales, la divulgación de informaciones previas a los desastres (ej. indicando a la población la existencia de áreas de riesgo) y la no insistencia en permanecer o reconstruir infraestructuras en zonas peligrosas, como requisito fundamental para la liberación de recursos por parte del fondo.

Es importante mencionar que no obstante la importancia de la temática de desastres naturales en América Latina, las estructuras gubernamentales existentes para la gestión de los riesgos, así como, principalmente, la legislación y reglamentación vigente al respecto de las coberturas aseguradoras son pocos, los recursos disponibles en los Fondos desde la creación de los mismos.

Si bien existe una tendencia a adoptar medidas de adaptación por parte del sistema de seguros en un contexto de cambios globales (Berz, 1999), ninguna posible alteración en la cobertura aseguradora pública fue indicada por los responsables de los diversos organismos de defensa civil investigados, en relación con la posibilidad de incrementos en la magnitud y la frecuencia de los desastres naturales en función de potenciales escenarios de cambios climáticos globales.

## AGRADECIMIENTOS

Este estudio es el resultado del proyecto de investigación Las coberturas aseguradoras contra catástrofes naturales en Brasil: el Fondo Especial para Calamidades Públicas FUNCAP, financiado por el PROGRAMA

DE Becas de financiamiento de investigación de la Fundación MAPFRE del Brasil (2003-2004).

\* Recibido : Enero 15 2007 \* Aceptado : Marzo 20 2007

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Báez, A., Valverde-Podestá, A. (2002). Overview of the Dominican Red Cross emergency and relief operations following Hurricane Georges. *The Internet Journal of Rescue and Disaster Medicine* 3(1).

Berz, G. (1999). Catastrophes and climate change: Concerns and possible countermeasures of the insurance industry. *Mitigation and Adaptation Strategies in Global Change* 4, 283-293.

BID (2003). Bolivia -- programa de prevención de desastres (BO-0206). Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.

Brasil (2006). Decreto-ley 950/69 - Fundo Especial Contra Calamidades Publicas. <http://www.interlegis.gov.br>

Cappelli, S. (2002). Gestão Ambiental no Brasil: Sistema Nacional de Meio Ambiente Do Formal à Realidade. In *Anales de la Conferência Internacional sobre Aplicação e Cumprimento da Normativa Ambiental na América Latina*. Buenos Aires, 1-18.

Clarke, C., Charvériat, C., Mora-Castro, S., Collins, M., & Keipi, K. (2000). Facing the challenge of natural disasters in Latin America and the Caribbean: an IDB action plan. Sustainable Development Dept. Special Report. Inter-American Development Bank. Washington 36 pp.

Colombia (2006). Decreto No 1547 de 1984-Fondo Nacional de Calamidades. <http://www.presidencia.gov.co>

Costa Rica (2006). Ley Nacional de Emergenciasu7914/99. <http://www.go.cr>

Dominicana (2006). Ley 147/02 de creación del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres. <http://www.presidencia.gov.do>.

Harrington, S. (1999). Proposed Federal Catastrophe Reinsurance. Statement of the Shadow Financial Regulatory Committee Meeting 158, Washington.

Ibañez, A. (1999). Las catástrofes naturales y su cobertura aseguradora: Un estudio comparativo. Consorcio de Compensación de Seguros. Madrid. 263 p.

Kunreuther, H. (1996). Mitigating disaster losses through insurance. *Journal of Risk and Uncertainty* 12 (2/3), 171-187.

México (2006). Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN). <http://www.presidencia.gob.mx>

Nicaragua (2006). Ley No 337/00 - Reglamento de estructura y funcionamiento del Fondo Nacional para Desastres. <http://www.presidencia.gob.ni>

Paraguay (2006). Comité de Emergencia Nacional. <http://www.paraguay.gov.py>

Paul, B. (2003). Relief assistance to 1998 flood victims: a comparison of the performance of the government and NGOs. *The Geographical Journal*, 169(1), 75-89.

Vatsa, K., Rodríguez, M., Terrazas, V., Maldonado, A., Weichselgartner, J., & Mechler, R. (2003). Manejo

integral de riesgos por comunidades y gobiernos locales: componente IV: consideraciones financieras para las capacidades locales en el manejo de desastres naturales. Banco Interamericano de Desarrollo/ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Washington, D.C.

Venezuela (2006). Ley No 1557/01 - Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres. <http://www.venezuela.gov.ve>

White, R., Etkin, D. (1997). Climate Change, Extreme Events and the Canadian Insurance Industry. *Natural Hazards* 16, 135u163.

Claudio F. Szlafsztein, Ph.D.

Centro de Geociências, Universidade Federal do Pará,

Brasil.

iosele@ufpa.br

Tabla 1. Síntesis de los Fondos Nacionales para atención de emergencias en caso de desastre. Año de la aprobación de las leyes que disponen la creación de los sistemas nacionales de protección civil y/o de los fondos nacionales de asistencia en caso de desastres.

País	Hombre del Fondo	Año
Colombia	Fondo Nacional de Calamidades	1984/1989
Brasil	Fondo Especial Mara Calamidades Públicas	1969
Paraguay	-	1993
Guatemala	Fondo Nacional para la Reducción de Desastres	1998
Costa Rica	Fondo Nacional de Emergencias	1999
Nicaragua	Fondo Nacional para Desastres	2000
Bolivia	Fondo de Fideicomiso para la Reducción de Riesgos y la Atención de Desastres	2000/2002
Venezuela	Fondo Mara la Prevención y Administración de Desastres	2001
República Dominicana	Fondo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante los Desastres	2002
México	Fondo de Desastres Naturales	2002

**Citación De la Fuente**

Szlafsztein, Claudio F. "Análisis de las coberturas aseguradoras públicas contra desastres naturales en algunos países de América Latina." *Ingeniería de Recursos Naturales* 5 (2006): 5+. *Informe Académico*. Web. 24 Sept. 2010.

## Document URL

http://find.galegroup.com/gtx/infomark.do?&contentSet=IAC-Documents&type=retrieve&tabID=T002&prodId=IFME&docId=A182273971&source=gale&srprod=IFME&userGroupName=univalle&version=1.0

**Número de Documento:**A182273971

- [Contact Us](#)
- [Copyright](#)
- [Terms of use](#)
- [Privacy policy](#)