



RESULTADOS DEL BIRF

Financiamiento de Riesgos de catástrofes en la Región de América Latina y el Caribe: Recientes soluciones y próximos desafíos

DESAFÍO

Tal como pudimos ver con el terrible terremoto que azotó a Haití a comienzos de 2010, muchos países de América Latina y el Caribe están expuestos a catástrofes naturales de diversa índole. Según el último Informe Mundial de Evaluación sobre la Reducción de los Riesgos de Desastres, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de los 20 países del mundo que están más expuestos a sufrir cataclismos, nueve están en esta región, con una pérdida estimada para América Latina y el Caribe de más de US\$2.000 millones al año.

Las catástrofes naturales con frecuencia destruyen los avances alcanzados tras años de esfuerzo en los programas de desarrollo. Las economías emergentes son las más afectadas, ya que en general crecen rápidamente en términos económicos y de infraestructura, pero no lo suficiente para poner en marcha mecanismos adecuados de planificación y normas de edificación seguras. Otros factores a considerar son el crecimiento demográfico y la mayor concentración de activos en áreas susceptibles, lo que resulta en mayores pérdidas cuando ocurre un desastre. Esta tendencia se verá exacerbada aun más por el probable aumento de la frecuencia e intensidad de eventos climatológicos extremos producidos por el cambio climático.

Con cada vez con más frecuencia, los países miembros del Banco Mundial solicitan asistencia para el financiamiento de los riesgos de catástrofes antes de que estas ocurran. Esto se debe a que, sin los sistemas necesarios para mitigar el impacto de un fenómeno natural, los Gobiernos deben enfrentar tragedias mayores, tanto en términos de pérdida de vidas humanas como de mermas económicas. Por este motivo, muchos países en desarrollo han dado prioridad a la mitigación de desastres en sus programas de desarrollo y manifiestan su interés por una serie de soluciones financieras diseñadas para proteger su equilibrio fiscal y mejorar su capacidad de respuesta.

RESULTADOS

Dado que más países han tomado medidas para abordar los riesgos asociados con eventos naturales adversos, el Banco Mundial, por medio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) ha diseñado un conjunto de productos y servicios, muchos de los cuales han sido formulados y probados en la Región de América Latina y el Caribe. Al negociar mecanismos de financiamiento con anticipación, los países pueden responder mejor cuando sufren una catástrofe natural. De esa manera, pueden recuperar más rápidamente el nivel de producción de los servicios que tenían antes del desastre y disminuir el impacto de este en la economía del país. También se han utilizado estos nuevos instrumentos financieros para amortiguar el impacto de una catástrofe en el equilibrio fiscal mientras la economía todavía se está recuperando.

- Tras el terremoto de magnitud 6,2 que azotó a Costa Rica en enero de 2009, el Gobierno contó con un giro de US\$15 millones de una línea especial de crédito (la Opción de Giro Diferido ante Riesgo de Catástrofe, CAT DDO) para la recuperación tras la devastación. El Banco Mundial puso los fondos a disposición del Gobierno 24 horas después de que este los solicitara. El ministro de Hacienda, Guillermo Zúñiga, durante una visita a las zonas más afectadas por el sismo, señaló que **“la modalidad de asistencia que ofrece el Banco Mundial es beneficiosa para Costa Rica, porque implica una manera eficiente de blindar la economía y disponer de recursos frescos en condiciones ventajosas en caso de que sea necesario”**. Desde la creación de esta línea especial en 2008, tres países, **Costa Rica** (US\$65 millones), **Colombia** (US\$150 millones) y **Guatemala** (US\$85 millones), solicitaron estos innovadores mecanismos de financiamiento. En el caso de Costa Rica, la CAT DDO fue una adición oportuna a su conjunto de productos de financiamiento de



riesgos de catástrofes, ya que, además de proporcionarle liquidez inmediata, le ha ayudado a mejorar y consolidar su estrategia de financiamiento de riesgos.

- **En los últimos 10 años**, México trabajó en la creación de un fondo de autoseguro para financiar la recuperación tras una catástrofe (Fondo de Desastres Naturales o FONDEN) que se basa en instrumentos financieros de mercado. En el marco de esta estrategia, México, con la asistencia técnica del Grupo del Banco Mundial, emitió en 2006 un bono para catástrofes, el **bono Cat-Mex**, con un margen de la tasa de interés excepcionalmente bajo. La emisión de US\$160 millones proporcionó cobertura contra el riesgo de terremoto en tres regiones alrededor de Ciudad de México. Esta es la primera vez que un país soberano emite un bono de este tipo.

De manera similar, México fue el primer país en utilizar el **Programa Multicat**. Se trata de una serie de bonos flexibles para catástrofes diseñados por el Banco Mundial que permiten emitir estos bonos para múltiples riesgos, regiones y países. En octubre de 2009, México utilizó esta plataforma para emitir una serie de pagarés por US\$290 millones, los que tuvieron una excelente acogida en el mercado. Esta emisión supone una cobertura de US\$290 millones durante tres años y contra tres riesgos específicos: terremoto (en las tres regiones que rodean Ciudad de México), huracanes en el Pacífico (en dos áreas) y huracanes en el Atlántico (en la zona que rodea a Cancún). **“La asociación entre México y el Banco Mundial en el marco del Programa MultiCat, nos ha permitido, por primera vez, transferir eficientemente al mercado un conjunto de riesgos de catástrofes (sismos y huracanes) y estamos muy satisfechos con los resultados obtenidos”**, señaló Alejandro Werner, subsecretario de Hacienda de México. **“Asimismo, nos sentimos muy orgullosos de haber contribuido a la creación de esta plataforma, que también pone a disposición de otros miembros del Banco Mundial una nueva serie de instrumentos de gestión del riesgo de desastres”**.

- En 2007, el Grupo del Banco Mundial ayudó a la Comunidad del Caribe (CARICOM) a crear el **Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe (CCRIF**, por sus siglas en inglés), un fondo de seguros

“paramétricos” que ofrece rápido desembolso a los 16 países caribeños que lo componen en caso de ocurrir eventos extremos, como huracanes o terremotos con una intensidad o magnitud definida previamente y dentro de límites geográficos predeterminados. Este instrumento favorece el desembolso rápido, ya que es independiente de los daños que haya causado el desastre. Este tipo de instrumentos paramétricos es atractivo para los Gobiernos que deseen financiar actividades de recuperación temprana y que necesiten cubrir déficit de fondos durante el período de recaudación de recursos adicionales para la reconstrucción. El CCRIF también permite a los beneficiarios acceder de manera eficiente y transparente a los mercados internacionales de capitales y de reaseguros. Este mecanismo inició sus operaciones el 1 de junio de 2007 y ha recibido el reconocimiento de parte de la industria del seguro y reaseguro por su carácter innovador. El fondo es una entidad autofinanciada que depende de sus propias reservas y reaseguros para financiarse.

- La comunidad internacional aportó las reservas iniciales y los países participantes pagaron una única cuota inicial de participación. En 2009, su tercer año de operación, el CCRIF transfirió con éxito más de US\$130 millones de cobertura a los mercados internacionales de capital y reaseguro. De igual manera y como parte de la colocación de reaseguros del fondo, la Tesorería del Banco Mundial transfirió una porción del riesgo de catástrofe a los mercados de capital por medio de un canje de riesgos frente a catástrofes (*cat swap*) en 2007, 2008 y 2009. Esta operación de US\$30 millones entre el BIRF y el CCRIF es la primera que permite a países emergentes utilizar una transacción con instrumentos derivados para acceder a los mercados de capital y asegurarse contra desastres naturales. También es la primera vez que se coloca en los mercados de capital un fondo común diversificado para cubrir riesgos de desastres en estas naciones. Si bien la creación del CCRIF cuenta con el respaldo del BIRF y está dirigida por países miembros de la institución, la participación en el fondo de seguro no excluye a otros países. El CCRIF prepara actualmente un pago de US\$7,75 millones al Gobierno de Haití tras el terremoto de magnitud 7,0 de enero de 2010, con epicentro cerca de Puerto Príncipe, la ciudad capital. Este sismo tuvo una intensidad



suficiente como para activar la totalidad de la póliza de cobertura de Haití contra terremotos. El CCRIF espera que el ágil desembolso de fondos, en conformidad con la póliza suscrita por este país, permita al Gobierno y a su pueblo satisfacer las necesidades inmediatas al comienzo del proceso de recuperación y reconstrucción.

- En otro plano, el **Programa de Gestión de Riesgos Meteorológicos de América Central** ofrece **instrumentos de seguro para cosechas basados en las condiciones climáticas** que han sido desarrollados en **Guatemala, Honduras y Nicaragua**. El programa opera actualmente en **Nicaragua**, donde en 2008 fueron aseguradas 2.500 hectáreas de cosechas para exportación valoradas en US\$41,6 millones.

ESTRATEGIA

El Grupo del Banco Mundial promueve el **financiamiento de riesgos de catástrofes** como un elemento importante en el marco estratégico de gestión de riesgos. El financiamiento para estos

finés es más efectivo cuando los Gobiernos adoptan una estrategia para mantener algunos riesgos en su balance general y transferir otros al sector privado. El equipo del Grupo del Banco Mundial trabaja con los países clientes para determinar cuáles instrumentos o combinación de ellos son más idóneos para el país dependiendo de la probabilidad y gravedad (pérdidas estimadas) de un riesgo específico. De esa manera, los fondos de reserva nacionales, complementados con **financiamiento contingente** si es necesario, pueden servir para abordar de manera eficiente las pérdidas de naturaleza pequeña y recurrente. Por otra parte, los **instrumentos de seguro o reaseguro** permiten cubrir de mejor manera pérdidas más grandes, pero menos frecuentes, mientras que las pérdidas causadas por catástrofes naturales mayores pueden ser transferidas a los mercados de capital a través de instrumentos como los **bonos para catástrofes**. Asimismo, la asistencia de donantes internacionales tras un desastre sigue siendo un componente crucial de la estrategia de financiamiento de la recuperación luego de cataclismos mayores. El siguiente recuadro define las principales características de los distintos instrumentos de financiamiento de riesgos.

Instrumento	Desembolso	Costo de financiamiento (factor de multiplicación)
Fondos de Reserva	Rápido	1-2
Reasignación presupuestaria	Moderado	1
Línea de crédito contingente (CAT DDO)	Rápido	1
Préstamos (del Banco Mundial y otros)	Lento	1
Aportes de donantes	Lento	0-1
Seguros tradicionales	Lento	2-6
Seguros paramétricos	Rápido	2-5
Bonos para catástrofes	Rápido	2-5

Las soluciones financieras del Banco Mundial para la gestión de riesgos de catástrofes incluyen conocimientos, poder de convocatoria, experiencia financiera, instrumentos crediticios y asociaciones

sur-sur para el intercambio de información o la combinación de riesgos que permiten a los Gobiernos planificar y reducir los costos humanos y financieros de la recuperación.



Innovación en el financiamiento de riesgos de catástrofes:

El Banco ha asistido de distintas maneras a los países para acceder a los instrumentos de financiamiento de riesgos disponibles en el mercado. El BIRF actuó como gestor en la estructuración del Bono para catástrofes, prestó asesoría en la creación de los Mecanismos de Seguros contra Riesgos, fue intermediario en un canje de riesgos con el mercado y proporcionó financiamiento directo por medio de préstamos contingentes.

Líneas de Crédito Contingentes: El CAT DDO es un instrumento crediticio contingente que el BIRF ofrece a los países que actúan dinámicamente en la reducción de sus riesgos ante eventos naturales adversos para que puedan girar fondos inmediatamente después de ocurrida una catástrofe natural. A los países que cumplen las condiciones para recibir financiamiento del BIRF, este instrumento ofrece liquidez inmediata por hasta US\$500 millones o 0,25% del producto interno bruto (PIB) –cualquiera sea el monto menor-, a una tasa de interés convencional del BIRF para que puedan responder ante desastres naturales. Es también el primer instrumento en abordar el problema del riesgo moral en el financiamiento que entregan los donantes para la recuperación tras un siniestro natural, ya que exige que los países establezcan y mantengan un programa de gestión de riesgos que es supervisado por el Banco Mundial.

Bonos para catástrofes: Estos transfieren los riesgos a inversionistas en el mercado de capitales, ya que en este caso el emisor no tiene que pagar el capital del bono: puede usar los fondos para la recuperación en caso de sufrir una catástrofe mayor. El Programa MultiCat proporciona a los Gobiernos un marco común para comprar seguros en condiciones asequibles por medio de la emisión de bonos para catástrofes. Los objetivos del programa son facilitar el acceso público a cobertura asequible de seguros, ampliar la base tradicional de inversionistas en estos bonos con el ofrecimiento de rendimientos superiores a los del mercado y garantizar la liquidez inmediata al Gobierno para financiar las tareas de socorro y reconstrucción tras una catástrofe natural. El programa respalda una gran variedad de estructuras, como seguros contra varios riesgos (terremotos, inundaciones, huracanes y otras tormentas de viento) en distintas regiones. Todos los bonos emitidos por la plataforma llevan la marca MultiCat y utilizan documentación y una estructura legal común, en la que el Banco Mundial actúa como gestor.

Mecanismos de Seguro contra Riesgos: Los fondos autofinanciados de seguro ofrecen cobertura paramétrica, similares a los seguros contra el término de un negocio, pero contra catástrofes naturales. El Grupo del Banco Mundial ofrece asesoría a los países que deseen crear instrumentos regionales y nacionales para agrupar riesgos y acceder a los mercados internacionales de reaseguro contra catástrofe en términos competitivos.

Canje de riesgos frente a catástrofes: Los canjes son contratos en que las partes acuerdan intercambiar flujos de efectivo. En un canje de riesgos frente a catástrofes, el asegurador acuerda hacer pagos periódicos a otra parte y la otra parte acuerda hacer pagos al asegurador en caso de un evento catastrófico específico. El BIRF ejecutó un canje de este tipo con el CCRIF y un canje cruzado con el mercado que permitió transferir de manera efectiva el riesgo.

RESUMEN CRONOLÓGICO

En 2005, el Banco Mundial designó a un coordinador para América Latina y el Caribe para que organizara todas las actividades relacionadas con los riesgos de desastres en la región.

- **Junio de 2007:** El Banco Mundial asiste a CARICOM en la creación del CCRIF.
- **Marzo de 2008:** El BIRF ofrece financiamiento contingente por medio del

CAT DDO a los países de ingreso mediano (septiembre de 2008: Costa Rica firma el primer CAT DDO).

- **Octubre de 2008:** El BIRF actúa como intermediario en el primer **instrumento derivado basado en condiciones meteorológicas** para un país en desarrollo.
- **Octubre de 2009:** El Banco Mundial lanza la plataforma de emisión de bonos MultiCat para catástrofes.



CONTRIBUCIÓN DEL BIRF

La contribución del BIRF al financiamiento de riesgos de catástrofes se basa en su experiencia técnica, su poder de convocatoria y su acceso al mercado. En la actualidad respalda dos líneas de productos de financiamiento de riesgos de catástrofe que se complementan entre sí: el CAT DDO y el financiamiento de emergencia. También brinda servicios de asesoría en áreas como el fortalecimiento de los mercados internos de seguros a la propiedad, la creación de mecanismos de múltiples países y la intermediación en el mercado.

En el caso del CAT DDO, el Banco utiliza sus recursos para brindar a los países de ingreso mediano un instrumento que no está disponible en el mercado financiero. También aprovecha su experiencia técnica para asesorar a los países clientes en el diseño y ejecución de programas de gestión de riesgos. Por otra parte, en el marco del **MultiCat (Bonos para catástrofes)**, el Banco actúa como asesor técnico e intermediario en el procesamiento de transacciones muy innovadoras.

El Grupo del Banco Mundial también prestó servicios de asesoría a **CARICOM** en la creación del **CCRIF**. Además, utilizó su poder de convocatoria para hacer que donantes y países participantes se unieran a la iniciativa, en tanto que el BIRF proporcionó US\$10 millones para las reservas iniciales del CCRIF. También financió US\$14,2 millones en créditos especiales que la Asociación Internacional de Fomento (AIF) otorgó a los Gobiernos de cuatro países caribeños (Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas) y una donación de US\$9 millones de la AIF al Gobierno de Haití para cubrir el pago de su cuota de entrada al CCRIF y la prima del seguro anual correspondiente al primer año de operaciones.

El Grupo del Banco Mundial hoy en día brinda **asistencia técnica a Colombia, Costa Rica y México** en la revisión de la exposición al riesgo de sus activos públicos e infraestructura y en la elaboración de programas efectivos y asequibles de **seguro contra catástrofes para proteger dichos activos**. En Costa Rica, el Grupo trabaja con el Instituto Nacional de Seguros (INS) en el diseño de un instrumento dedicado para asegurar los activos públicos. Los resultados del trabajo inicial muestran que dicho instrumento mejoraría la

cobertura con un ahorro neto de al menos US\$50 millones en 10 años.

ASOCIADOS

- **Programa MultiCat:** A la hora de desarrollar el **Programa MultiCat**, el Banco Mundial utilizó su experiencia en el mercado y su red de contactos para asociarse con los principales agentes de los mercados de reaseguro y bonos para catástrofes: Swiss Re, Goldman Sachs y Munich Re. En este programa, el Banco Mundial actúa como gestor de los bonos emitidos.
- **Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe.** El CCRIF es el resultado de dos años de trabajo colaborativo entre los Gobiernos de CARICOM, los principales donantes asociados (Japón, el **Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido**, la **Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional**, el Organismo Francés de Desarrollo, el Banco de Desarrollo del Caribe, Irlanda, Bermuda y la Unión Europea) y el Grupo del Banco Mundial.

PRÓXIMOS PASOS

- **CAT DDO.** Varios países de América Latina y el Caribe y de otras regiones han expresado interés en las CAT DDO y Perú, en particular, se encuentra en la etapa inicial de preparación de una posible iniciativa de este tipo. El Salvador, Panamá y la República Dominicana son otros de los países que han conversado con el Banco sobre este instrumento. Bogotá ha manifestado interés en una CAT DDO subnacional y se está analizando cómo se podría incluir este instrumento en los programas nacionales.
- **Programa MultiCat.** Con esta última incorporación al conjunto de herramientas de financiamiento de riesgos de catástrofes, la Tesorería del Banco Mundial continuará informando a sus funcionarios sobre las características financieras del programa MultiCat y su idoneidad para el diseño de programas integrales de gestión de riesgos de desastre. Al mismo tiempo, la Tesorería retomará el diálogo con un grupo de países más avanzados sobre el posible uso de



MultiCat y profundizará su diálogo con los agentes del mercado e inversionistas del mercado de capitales para atraer a estos a los mercados de bonos para catástrofes.

- **Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofe para el Caribe.** El CCRIF trabaja actualmente en la elaboración de una serie de innovadores productos: seguro paramétrico contra exceso de lluvias para los países miembros y cobertura contra huracanes para la red de distribución de las empresas de electricidad de la región. Se estudia además la viabilidad de aplicar instrumentos similares en la cuenca del Pacífico, a solicitud de los Países Insulares del Pacífico Sur (Iniciativa de Financiamiento del Riesgo de Catástrofes en el Pacífico).

Marzo de 2010