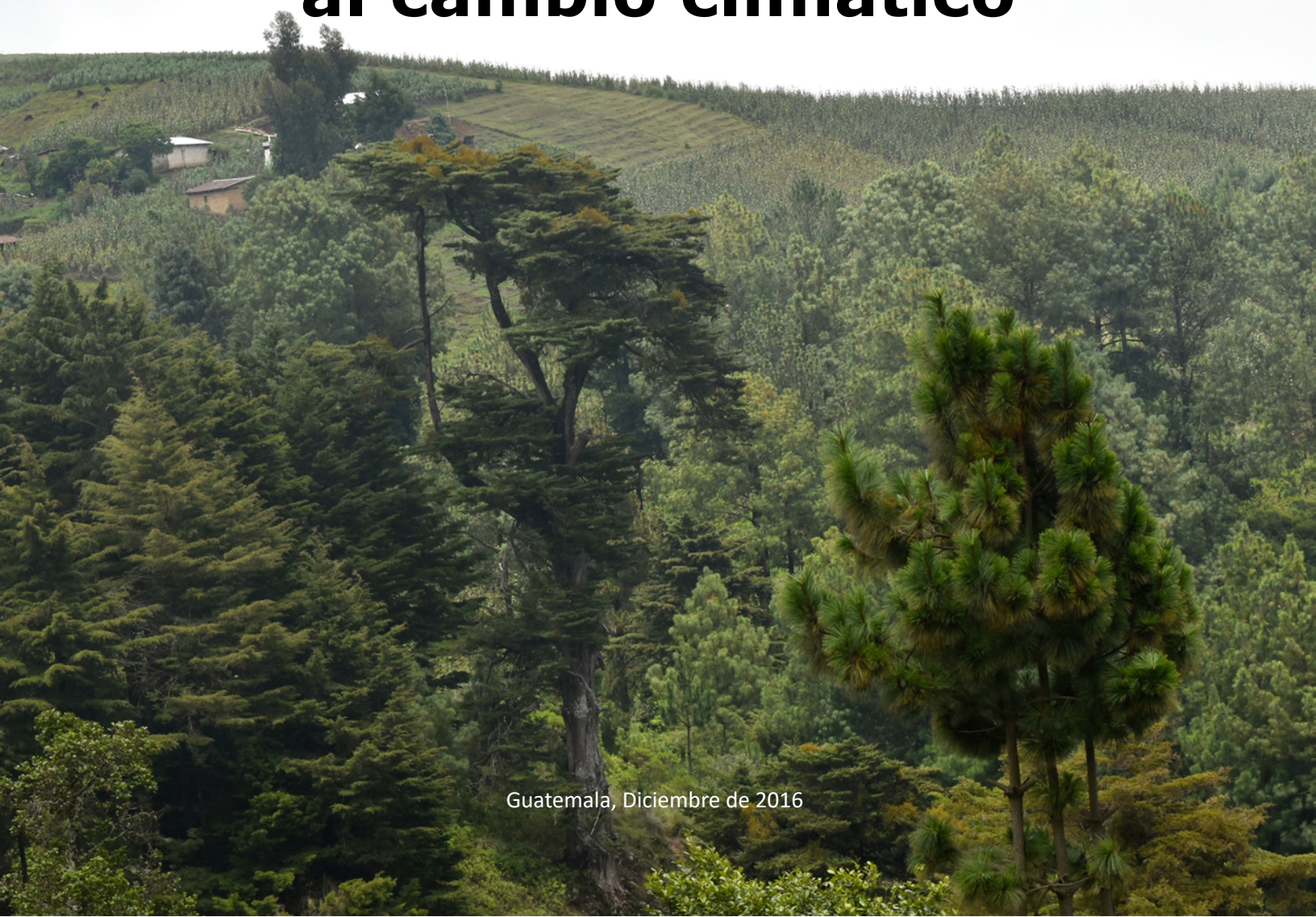


Estudio de viabilidad, el potencial de los mecanismos de cobertura de riesgos crediticios en Guatemala relacionados con la adaptación al cambio climático





Proyecto Paisajes Productivos Resilientes al Cambio Climático
y Redes Socioeconómicas Fortalecidas en Guatemala



Elaboración
Yuri Zenteno

Revisión:
Johnny Toledo (Revisor, Coordinador del Proyecto PPRCC)

Diseño y Diagramación
Juan Luis Sacayón Madrigal

La elaboración y reproducción de este documento es posible gracias al apoyo del Proyecto **“Paisajes Productivos Resilientes al Cambio Climático y Redes Socioeconómicas Fortalecidas en Guatemala” (PPRCC)** que dispone de una donación del Fondo de Adaptación que ejecuta el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) e implementa conjuntamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Contenido	
ACRÓNIMOS	5
1 PRESENTACIÓN	6
2 INTRODUCCIÓN	7
3 OBJETIVO	10
4 METODOLOGÍA	10
4.1 Diseño	10
4.2 Levantamiento de la información	10
4.3 Análisis de Viabilidad	11
4.4 Normativas	11
4.5 Otras fuentes de consulta	11
4.6 Criterios del mecanismo	12
5 ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DE SEGUROS EN GUATEMALA	13
5.1.1 Constitución Política de la República de Guatemala	13
5.1.2 Código de Comercio, Decreto No. 2-70 del Congreso de la República de Guatemala (para el análisis se toman en cuenta los artículos vigentes a la fecha)	13
5.1.3 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Decreto No. 15-95 del Congreso de la República de Guatemala.	14
5.1.4 Ley de la Actividad Aseguradora, Decreto Número 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala.	15
5.1.5 Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero, Decreto Número 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala	17
5.1.6 Otros instrumentos relacionados.	20
6 MECANISMOS FINANCIEROS IDENTIFICADOS	21
6.1.1 Seguro Agrícola PROAGRO de Seguros G&T	21
6.1.2 Guate Invierte (Garantía de Crédito)	22
6.1.3 Seguro Agrícola Comercial La Positiva (Perú)	23
7 RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN A NIVEL DE EXPERTOS	24
7.1 OBJETIVO	24
7.1.1 Panelistas invitados	24
7.1.2 Preguntas Orientadoras:	24
7.1.3 Resumen de intervenciones	25
7.1.3.1 Guillermo López, representante de BANRURAL	25



7.1.3.2 Luis Granados Ambrosy, representante del CHN	25
7.1.3.3 Danilo Illescas, representante de PROAGRO	26
7.1.3.4 Saúl Ortiz, representante de Guate Invierte	27
7.1.3.5 Igor Linares, representante de la Universidad del Istmo	28
8 PROPUESTA DEL DISEÑO PRELIMINAR DE PRODUCTOS FINANCIEROS DE COBERTURA DE RIESGOS ANTE FENÓMENOS CLIMÁTICOS.	29
8.1 Alcance de la propuesta	29
8.2 Tipo de Seguro	29
8.3 Perfil de Beneficiarios	29
8.4 Elegibilidad	29
8.5 Área de Cobertura	29
8.6 Método de cálculo del umbral/disparador	29
8.7 Deducibles	29
8.8 Cobertura de Riesgos	30
8.9 Tipos de Cultivo que tienen cobertura	30
8.10 Suma asegurada	30
8.11 Valor de las primas	30
8.12 Sistema de cobros de primas	30
8.13 Mecanismo de manejo de los fondos	30
8.14 Modalidades de fondeo del Seguro	30
8.15 Sostenibilidad del Mecanismo Financiero	31
8.16 Sistemas tecnológicos de alerta temprana	31
9 CONCLUSIONES	32
10 RECOMENDACIONES	33
11 BIBLIOGRAFÍA	34



ACRÓNIMOS

AB	Amigable con la biodiversidad
ABG	Asociación Bancaria de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático
FONCC	Fondo Nacional de Cambio Climático
GEF	Global Environment Facility
GUA	Guatemala
G&T	Grupo financiero G&T Continental
IFI	Institución financiera
INSIVUMEH	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIPYME	Micro, pequeña y mediana empresa
PGPC	Programa de Garantías Parciales de Crédito
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPRCC	Proyecto Paisajes Productivos Resilientes al Cambio Climático y Redes Socioeconómicas Fortalecidas en Guatemala
PROAGRO	Protección Agrícola del Banco G&T
PYME	Pequeña y mediana empresa
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIB	Superintendencia de Bancos



1 PRESENTACIÓN

El presente estudio contiene el Perfil del mecanismo de cobertura de riesgo, que servirá de base para la oferta de productos financieros que brinden cobertura de riesgos relacionados con la adaptación al cambio climático para el sector agropecuario.

Como resultado del diagnóstico de este estudio, se pudo establecer la factibilidad de desarrollar un esquema de asegurabilidad de riesgos climáticos, siempre y cuando se consideren algunos factores críticos para asegurar el éxito de los mecanismos, tales como: bajo costo, interés de las aseguradoras en el desarrollo de un producto que permita disminuir su costo mediante la colocación masiva y el involucramiento de las instituciones de gobierno, como clave para conformar un mecanismo de aseguramiento con enfoque ambiental y social.

Dentro de las principales recomendaciones en esta fase, se menciona que debe buscarse a través de las instancias adecuadas de gobierno, la implementación de un programa de seguro agropecuario dirigido a los agricultores de subsistencia y divulgar las bondades del producto, para crear una necesidad en los productores, con lo que se esperaría lograr reducir los costos del producto en el mediano plazo por economías de escala. El grupo de Seguros G&T con su programa PROAGRO, mostró interés en desarrollar conjuntamente con el MARN un mecanismo de aseguramiento para índices climáticos, basados en la experiencia del seguro catastrófico.

Dentro de los estudios y casos recopilados se analizaron los siguientes mecanismos:

- Seguro PROAGRO del Banco G&T Continental de Guatemala.
- Garantía Parcial de Crédito de GuateInvierte.
- Seguro contra el fenómeno El Niño en Perú, Aseguradora La Positiva.

Como parte de las conclusiones del diagnóstico, se menciona que en Guatemala existen algunos mecanismos de cobertura de riesgos desarrollados específicamente para el sector agrícola, sin embargo, cuentan con poca cobertura en el país ya que presentan algunas debilidades importantes como su alto costo y un mercado en donde el posible beneficiario tiene poca conciencia del riesgo al que enfrenta su actividad. Sin embargo, se considera que dichos programas de seguros tienen potencial para convertirse en productos masivos y formar parte de programas que coadyuven a disminuir la vulnerabilidad del país frente a los efectos del cambio climático.

Durante la fase de análisis del marco jurídico, se logró establecer que el mecanismo de seguros agrícolas para la protección ante los cambios climáticos es una medida que puede implementarse en el Estado de Guatemala, para dar cumplimiento al mandato Constitucional de implementar las condiciones necesarias para estimular la actividad agrícola. En este sentido, que el país cuente con un seguro agrícola, es una de las medidas incluidas en el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático.

Así mismo, el análisis legal ilustra que, aunque no está en operación, es factible que El Estado de Guatemala, a través del Fondo Nacional para el Cambio Climático, pueda subsidiar en todo o en parte la prima del seguro agrícola a favor de los micro, pequeños y medianos agricultores. Los fondos para realizar el programa pueden provenir del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y/o de cooperación internacional. Esta propuesta fue presentada al Panel de Expertos y fue bien recibida por parte de los participantes.



2 INTRODUCCIÓN

El sector agropecuario de Guatemala representa un 13.6% del PIB total según datos del Banco de Guatemala. Es el mayor generador de empleos y más del 65% del territorio nacional se dedica a la actividad agrícola¹.

Casi el 25% de la tierra cultivable es trabajada por pequeños y medianos empresarios que, de acuerdo con el Censo Nacional de 2003, suman 240,000 unidades productivas². Este es el mercado objetivo para la colocación de productos comerciales de mitigación de riesgo agrícola.

Los más de 560,000 micro productores de subsistencia también son susceptibles de ser atendidos pero en este caso requieren de un producto diferenciado que debe necesariamente tener un apoyo subsidiario del Estado de Guatemala. El presente documento analiza las opciones para las unidades de pequeños y medianos productores y delinea algunas posibilidades para las unidades agrícolas de subsistencia.

Estos datos muestran con claridad la importancia del sector agrícola en la economía de Guatemala; por lo tanto, el impacto de productos de mitigación de riesgos para el PIB es fundamental y hasta el momento se ha explorado en porcentajes exiguos.

La implementación de posibles seguros se basa en información estadística de los cultivos que en Guatemala es generada por el MAGA. Las condiciones objetivas del país hacen que se cuente con rendimientos superiores a la media mundial en muchos productos que siembran los pequeños y medianos productores que como se mencionó anteriormente son susceptibles de acceder al seguro agrícola.

Los cultivos que muestran rendimientos mayores en unidades productivas pequeñas y medianas son las frutas, banano, hortalizas y caña de azúcar, que en ese sentido serían las actividades más viables para ser aseguradas, como se puede apreciar en la tabla 1:

1. www.banguat.gob.gt. Estadísticas Macroeconómicas.

2. Instituto Nacional de Estadística (INE), "IV Censo Nacional Agropecuario", Guatemala, 2004.



Tabla 1. Guatemala: rendimiento de los principales cultivos

GUATEMALA: RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS AGROPECUARIOS VERSUS LOS PROMEDIOS MUNDIALES		
(En toneladas métricas/hectárea)		
Tipo de Cultivo	Promedio Nacional (2012-2013 y 2014-2015)	Promedio Mundial
Arroz	2.9	4.5
Maíz	2.1	4.9
Frijol	0	0.8
Aguacate	10.2	9
Limón	16.8	15.4
Mango	12.1	8.2
Melón	22.4	23.8
Naranja	26.6	17.9
Piña	27.3	23.4
Plátano	18.1	20.6
Cebolla	28.5	19.7
Chile Pimiento	23.3	1.7
Papa	24.9	19
Repollo	43.1	29.3
Tomate	35.2	33.7
Zanahoria	28.7	30.9
Banano	46.8	20.6
Café	1	0.9
Caña de Azúcar	102.3	70.6

Fuente: CEPAL, 2015

Por otro lado, en Guatemala no existe una cultura de utilización de seguros ni manejo de riesgo, razón por la cual casi la totalidad de la producción agrícola se encuentra en peligro ante los cambios extremos del clima. Una posible caída del sector agrícola en Guatemala afectaría en su conjunto a la población y no solamente a los productores, por lo que es de interés del Estado que los riesgos climáticos a los que están expuestos los micro, pequeños y medianos productores sean manejados correctamente.

Tomar medidas de adaptación ante el cambio climático y la protección de la producción agrícola es una plataforma importante para implementar los compromisos adquiridos internacionalmente por el Estado de Guatemala puesto que garantizar la perduración de la agricultura coadyuva a asegurar la protección de otros derechos humanos, como el derecho a la alimentación y a una vida digna.

En este sentido, el perfilar un mecanismo de cobertura de riesgos para micro productores (subsistencia), se hace posible únicamente con la participación del Gobierno, esto debido a las limitantes que existen para el otorgamiento de créditos y seguros para financiar este segmento productivo.



Este documento presenta la propuesta de un perfil de seguro agrícola que contribuya de forma preventiva a mitigar los posibles daños causados por fenómenos climáticos, en particular la lluvia y la sequía, dentro del marco jurídico internacional y nacional, que puede servir de base para la implementación de un programa cuyo fin sea la accesibilidad a seguros que cubran riesgos relacionados con los efectos del cambio climático a favor de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios.

El marco legal que permite esta implementación está dado por los siguientes instrumentos jurídicos: Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (Decreto No. 15-95 del Congreso de la República de Guatemala), así como la Ley de la Actividad Aseguradora (Decreto No. 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala).



3 OBJETIVO

Desarrollar una propuesta que contenga el diseño preliminar perfil del mecanismo de cobertura, que facilite el acceso a productos financieros que brinden cobertura de riesgos relacionados con los efectos del cambio climático a favor de micro, pequeños y medianos productores agropecuarios.

4 METODOLOGÍA

4.1 Diseño

Se trabajó en dos ámbitos: el primero relacionado con la recopilación de experiencias exitosas por parte de instituciones financieras bancarias y no bancarias vinculadas con mecanismos de cobertura de riesgos, entre las cuales se propone analizar las siguientes:

- a) Seguro PROAGRO del Banco GyT Continental de Guatemala.
- b) Seguro contra el fenómeno El Niño en Perú, Aseguradora La Positiva.
- c) Otras experiencias relevantes nacionales e internacionales, consensuadas con el Coordinador del Proyecto PPRCC.

Y el segundo ámbito se relaciona con una revisión del marco legal y de políticas públicas que favorezcan la implementación de mecanismos de cobertura de riesgo para carteras de crédito expuestas a pérdidas por ocurrencia de fenómenos climáticos; así como de las capacidades de las instituciones relacionadas con el monitoreo de fenómenos climáticos, como un insumo importante para perfilar adecuadamente el mecanismo de cobertura requerido.

Finalmente, y con los insumos recopilados en el taller de expertos y los resultados de los análisis previamente realizados, se procedió a elaborar el perfil del mecanismo de cobertura para mitigar las pérdidas de carteras crediticias vulnerables a fenómenos climáticos.

4.2 Levantamiento de la información

Se realizaron entrevistas, presenciales o virtuales, para el levantamiento de la información primaria con los actores clave previamente identificados. Para la recopilación de información secundaria se recurrió a la que estuvo disponible en medios digitales e impresos, directamente relacionada con el objetivo de la consultoría.

Entre las fuentes consultadas se mencionan las siguientes: Documento del Proyecto “Paisajes productivos resilientes al cambio climático y redes socioeconómicas fortalecidas en Guatemala”; Matriz de medidas de adaptación; Decreto 7-13 del Congreso de la República de Guatemala “Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero”; Decreto 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala “Ley de Bancos y Grupos Financieros”; Decreto 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala “Ley de la Actividad Aseguradora”, entre otras.

4.3 Análisis de Viabilidad

La información se recopiló mediante entrevistas y encuestas telefónicas o vía correo electrónico. Los actores clave a consultar incluyen, entre otros a: Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB), Banco de Guatemala, Asociación Bancaria de Guatemala (ABG), Instituciones financieras bancarias y no bancarias, Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Proyecto “Paisajes productivos resilientes al cambio climático y redes socioeconómicas fortalecidas en Guatemala”, Banco Centroamericano de Integración Económica



(BCIE), otros organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el International Finance Corporation (IFC), Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) del Ministerio de Economía (MINECO), Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA).

Una vez recopilada y analizada la información proveniente de los actores clave, se procedió a procesar y ordenar la información con la ayuda de la matriz de BSC, con el fin de presentarla en el taller de expertos. La matriz BSC consiste en definir un esquema de priorización basado en impacto, complejidad (dificultad, tiempo, costo) y recursos financieros.

Taller de expertos

El taller de expertos tuvo como objetivo presentar dos o tres mecanismos de cobertura identificados que presenten la mayor viabilidad para ser implementados por parte de las Instituciones Financieras Intermediarias (IFI's), empresas o donantes interesados en participar en la iniciativa. Con los resultados obtenidos de esta actividad, se logró enriquecer las propuestas presentadas y establecer una ruta crítica de las siguientes acciones.

4.4 Normativas

- Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Naciones Unidas, 1992, ratificado por Guatemala por el Decreto 15-95 del Congreso de la República. Citar el Decreto del Congreso de la República que aprueba el mismo, caso contrario no tiene aplicación en territorio guatemalteco.
- Ley de la Actividad Aseguradora, Decreto No. 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto No.7-2013 del Congreso de la República de Guatemala.

4.5 Otras fuentes de consulta

- Estrategia Regional de Cambio Climático del Sistema de Integración Centroamericana
- Acuerdos de Cancún: resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, 16ª. Conferencia de las Partes, Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, 2011.
- Foro sobre “Mecanismos Financieros de Cobertura de Riesgos relacionados con la Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agropecuario”, 26 de agosto organizado por el Proyecto: Paisajes productivos resilientes al cambio climático y redes socioeconómicas fortalecidas en Guatemala y como parte de los productos de esta consultoría.

4.6 Criterios del mecanismo

Para el desarrollo del presente estudio, se procedió a identificar los criterios necesarios que debe de contener el perfil del mecanismo financiero de cobertura de riesgos relacionados con la adaptación al cambio climático para el sector agropecuario. De igual manera se procedió a identificar los cuerpos normativos incidentes, el objetivo de cada cuerpo normativo, las entidades públicas directamente relacionadas con la ejecución del estudio, los aportes de cada norma para el mecanismo de cobertura de riesgos climáticos y los retos que supone para el estudio cada una de las normas necesaria para dar soporte al perfil propuesto.



Para la construcción del perfil se definieron doce criterios, según se detalla en la tabla 2.

Tabla 2. Criterios del mecanismo

Criterio	Descripción
1. Perfil de beneficiarios	Corresponde a la caracterización de la población sujeta a los alcances y beneficios del mecanismo.
2. Elegibilidad	Identifica los criterios que han de ser evaluados, y cumplidos, para acceder a los beneficios del mecanismo
3. Área de Cobertura	Define la cobertura geográfica de los beneficiarios del mecanismo.
4. Método de cálculo del umbral/disparador	Es el indicador que activa el pago del seguro
5. Deducibles	Es la parte que se “sustra” del pago que hace la aseguradora por la pérdida sufrida por el asegurado.
6. Cobertura de riesgos	Alcance de las protecciones que ofrece el instrumento de seguro.
7. Tipos de Cultivo que tienen cobertura	Cultivos amparados por la cobertura de riesgos
8. Beneficios del seguro/cobertura	Detalle de los derechos adquiridos con la suscripción de la póliza de seguro del mecanismo
9. Suma asegurada	La cantidad fijada en cada una de las garantías de la póliza, que constituye el límite máximo de la indemnización a pagar por todos los conceptos por el Asegurador en caso de siniestro
10. Valor de las primas	Es el precio del seguro, es decir, el precio que el asegurado paga por la cobertura que recibe sobre el riesgo asegurado.
11. Sistema de cobros de primas	Medios y mecanismo para el cobro de las primas de seguro.
12. Modalidad de fondeo del Seguro	Instrumentos utilizados para dar sostenibilidad y financiamiento al fondo global disponible para seguros

5 ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO QUE RIGEN LA ACTIVIDAD DE SEGUROS EN GUATEMALA

En el presente apartado se analizaron las leyes que rigen en Guatemala la actividad aseguradora, haciendo énfasis en aquellas normas que sirven de base para el desarrollo de la propuesta de mecanismo de cobertura de riesgo relacionado con la adaptación al cambio climático.



5.1.1 Constitución Política de la República de Guatemala

El artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que es obligación del Estado de Guatemala promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas, etc. En virtud de lo anterior, el Estado de Guatemala está obligado a desarrollar aquellas condiciones que estimulen, entre otras, a la actividad agrícola.

Al respecto, se puede establecer que los mecanismos de seguros contra daños que pueda provocar el cambio climático, son un mecanismo que debe considerarse para crear las condiciones que estimulen la actividad agrícola. Especialmente debe considerarse que los seguros que tal índole podrían garantizar la sostenibilidad de la actividad agrícola en Guatemala.

5.1.2 Código de Comercio, Decreto No. 2-70 del Congreso de la República de Guatemala (para el análisis se toman en cuenta los artículos vigentes a la fecha)

El Código de Comercio de Guatemala, regula lo relativo a la celebración del contrato de seguro, estableciendo las normas generales para la suscripción de cualquier tipo de seguro en el Capítulo X, Sección Primera, artículos 874 al 918, tales artículos norman las generalidades del contrato de seguro y establecen la base para dichos documentos. Mediante dichos artículos se define el contrato de seguro y se establecen los sujetos del mismo. De conformidad con el artículo 874 del Código de Comercio se entiende por contrato de seguro lo siguiente: “Por el contrato de seguro, el asegurador se obliga a resarcir un daño o pagar una suma de dinero al realizarse la eventualidad prevista en el contrato, y el asegurado o tomador del seguro se obliga a pagar la prima correspondiente.” Las disposiciones generales abarcan los temas de celebración del contrato, póliza, obligaciones de las partes, nulidad, rescisión, prórrogas y cobertura.

Dentro de las disposiciones generales sobresale que el artículo 885 establece que para el asegurado el seguro no puede ser lucrativo, al efecto establece lo siguiente: “Respecto al asegurado, los seguros de daños son contratos de simple indemnización y en ningún caso pueden constituir para él fuentes de enriquecimiento”. Es decir que la naturaleza de los seguros que se propongan debe ser necesariamente indemnizatoria y su finalidad será garantizar la continuidad de la actividad a pesar de los riesgos climáticos.

Adicionalmente, el artículo 919 del Código de Comercio, al referirse a los intereses asegurables, establece que “todo interés económico que una persona tenga en que no se produzca un siniestro, podrá ser protegido mediante un contrato de seguro contra daño...”. Por lo que los seguros para el sector agrícola se enmarcan dentro de los seguros contra daños de conformidad con el Código de Comercio.

Respecto a los seguros agrícolas y ganaderos, el Código de Comercio, Decreto No.2-70 del Congreso de la República de Guatemala establece, dentro de los artículos 979 al 985, algunas características especiales sobre la cobertura y pago del seguro. El artículo 979 del citado cuerpo normativo establece un plazo de 24 horas para dar aviso del siniestro; el artículo 980 libera de responsabilidad a la entidad aseguradora en caso que se demuestre que el asegurado no tuvo el cuidado suficiente con las plantaciones; el artículo 981 hace factible que se cubran los provechos esperados de cultivos ya efectuados o por efectuarse o ambos; el artículo 982 establece el momento de evaluación del daño y de los artículo 983 al 985 se aborda específicamente el tema del ganado.

Los artículos previamente citados, norman de forma clara el contrato de seguro, estableciendo para los seguros agrícolas algunas condiciones mínimas que deben respetarse a menos a que expresamente se pacte lo contrario.

Como aspecto que merece atención, se debe tomar en cuenta que el artículo 980 del Código de Comercio libera a la entidad aseguradora del pago de la indemnización en aquellos casos en que el agricultor no tenga el “cuidado ordinario” con las plantaciones, este artículo no provee una definición precisa de aquellas situaciones que puedan corresponder a falta de cuidado ordinario ni establece qué entidad decidirá lo que se debe aceptar como falta de cuidado ordinario, por lo que se recomendaría que en la póliza de los seguros se definieran de forma precisa las situaciones en las que se pueda considerar descuido por parte del asegurado.

De conformidad con las normas vigentes del Código de Comercio, Decreto No.2-70 del Congreso de la República de Guatemala, se puede determinar que la existencia de seguros agrícolas está prevista dentro de la normativa mercantil y dentro de esta previsión puede enmarcarse el desarrollo de seguros agrícolas cuyo énfasis sea la protección contra las variaciones climáticas. Se debe observar el Código de Comercio para establecer las condiciones generales del seguro observando que el contrato de seguro que se celebre debe establecer claramente las obligaciones de las partes, así como las condiciones para la nulidad, rescisión, prórroga y ámbito de cobertura del seguro.



Adicionalmente, la naturaleza del seguro a implementarse debe ser indemnizatoria, ya que el Código de Comercio prohíbe que los seguros por daños sean un mecanismo de enriquecimiento. El seguro deberá entonces tener como finalidad el ser un mecanismo para la continuidad de la actividad agrícola a pesar de los cambios climáticos que se puedan generar.

Debe tenerse presente que la naturaleza del seguro que se implemente debe ser necesariamente indemnizatoria y su finalidad será garantizar la continuidad de la actividad a pesar de los riesgos climáticos. Además, debido a que el Código de Comercio establece que la entidad aseguradora está exenta de responsabilidad en aquellos casos en que el agricultor no haya realizado el “cuidado ordinario”, es preciso que en la póliza del seguro se establezca claramente y de forma estricta cuáles eventos serán considerados como “falta de cuidado ordinario” por parte del agricultor, de otra forma pudiese ser que los seguros no alcanzaran el objetivo deseado al eximir constantemente a la entidad aseguradora de la responsabilidad de cubrir los daños.

5.1.3 Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Decreto No. 15-95 del Congreso de la República de Guatemala.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático es el principal instrumento internacional legalmente vinculante que tiene como objeto frenar el cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases efecto invernadero, dicha convención fue ratificada por Guatemala mediante el Decreto No.15-95 del Congreso de la República de Guatemala el 15 de diciembre de 1995 y actualmente está vigente.

El objetivo primordial de la CMNUCC es estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera en un plazo adecuado para propiciar que las especies se adapten a ese cambio, que la producción de alimentos no se vea amenazada y promover la sostenibilidad del desarrollo económico a nivel mundial. El fundamento para esta aseveración lo encontramos en el artículo 4 de la CMNUCC el cual literalmente establece:

“El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.³”

La CMNUCC dividió a los países Parte bajo el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, según su grado de colaboración en el fenómeno del calentamiento global. La mayoría de países en vías de desarrollo no colaboran en gran medida con las emisiones de GEI pero debido su ubicación geográfica sí serán afectados duramente por las variaciones del clima. Por tal razón, la CMNUCC incluyó mecanismos para ayudar a estos países a adoptar medidas de adaptación.

Asimismo, las Partes se comprometieron a reducir las emisiones de gases efecto invernadero a niveles que no pongan en peligro la producción de alimentos y que permitan que el desarrollo económico prosiga de forma sostenible (artículo 2).

En el mismo sentido, el artículo 3 de la CMNUCC las Partes se comprometen a tomar las medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático, así como mitigar sus efectos adversos. Las medidas que se tomen deben tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos.

Adicionalmente, el citado artículo establece que las políticas y medidas para proteger el sistema climático contra el cambio inducido por el ser humano deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, tomando en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.

Además, mediante el artículo 4 numeral 8 de la CMNUCC, los Estados Parte se comprometieron a llevar a estudiar a fondo las medidas que sea necesario tomar para atender las necesidades derivadas de los efectos adversos del cambio climático concernientes a las Partes que son países en desarrollo, incluyendo medidas relacionadas con la financiación y los seguros.

3. Organización de Naciones Unidas, Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, 1992, Art.4.



De acuerdo con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana⁴ entre los compromisos generales contenidos en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, los cuáles se aplican tanto a países desarrollados como en desarrollo, se encuentran entre otros el desarrollo de programas nacionales y/o regionales de mitigación y adaptación a los impactos derivados del cambio climático. Estos compromisos deberían estar en mayor o menor grado, contenidos en los programas nacionales y/o regionales de los países miembros de la CMNUCC.

Retomando el tema de los seguros para el aseguramiento de riesgos ocasionados por el cambio climático, se encontró que, utilizando como plataforma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se impulsó un proyecto relacionado a la utilización de seguros como medidas de adaptación al cambio climático. Según, la Fundación de Ecología y Desarrollo (ECODES)⁵, mediante este proyecto se aprovecha el potencial de las aseguradoras para gestionar riesgos, este programa de seguros puede desempeñar un papel importante en el apoyo al sector público, dando prioridad a políticas de prevención ante los riesgos climáticos.

Asimismo, en la 16ª. Conferencia de las Partes, los Estados miembro de la CMNUCC, al plasmar los resultados de la Conferencia en el instrumento denominado “Acuerdos de Cancún: resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”⁶, hicieron referencia a la necesidad de estudiar la posible elaboración de un servicio de seguros contra el riesgo climático para hacer frente a los efectos asociados con los fenómenos meteorológicos graves; así como la necesidad de analizar las opciones relativas a la gestión y la reducción del riesgo, los mecanismos de distribución y transferencia del riesgo, como los seguros, incluidas las opciones relativas a los micro seguros.

5.1.4 Ley de la Actividad Aseguradora, Decreto Número 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala.

La Ley de la Actividad Aseguradora, Decreto No.25-2010 del Congreso de la República de Guatemala, establece el marco jurídico para la constitución, organización, fusión, actividad, operación, funcionamiento, suspensión y liquidación de aseguradoras y reaseguradoras nacionales y extranjeras en Guatemala. En virtud de lo anterior, todas las entidades que ofrezcan cualquier tipo de seguro debe cumplir con sus preceptos.

Según el **Artículo 3** de la Ley de la Actividad Aseguradora, existen dos ramos de seguros, siendo uno de ellos el seguro de daños, el cual dicho artículo define como: “aquellos que, de conformidad con las condiciones pactadas, obligan a la aseguradora al pago de una indemnización por eventos inciertos que causen daños o pérdidas y los que tienen por objeto proporcionar cobertura al asegurado contra los daños o perjuicios que pudiera causar a un tercero. Se incluyen en este ramo los seguros de accidentes personales, de salud, de hospitalización y de caución; este último se refiere a las fianzas mercantiles reguladas en el Código de Comercio y emitidas por aseguradoras autorizadas para operar en el país.

Respecto a la constitución de aseguradoras o reaseguradoras privadas nacionales el **artículo 6** de la referida Ley establece que deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Constituirse como sociedades anónimas con apego a la legislación vigente general de la República de Guatemala y observando lo establecido en la presente Ley;
- b) Tener por objeto exclusivo el funcionamiento como aseguradora o reaseguradora;
- c) Su denominación social y nombre comercial deben expresar que su actividad corresponde a aseguradoras o reaseguradoras;
- d) La duración de la sociedad debe ser por tiempo indefinido; y,
- e) Su domicilio debe estar constituido en la República de Guatemala, donde debe celebrar sus asambleas generales de accionistas. Las aseguradoras o reaseguradoras extranjeras podrán establecer sucursales en la República de Guatemala, conforme lo establece la presente Ley y la reglamentación que para el efecto emita la Junta Monetaria.

4. BID, Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, Estrategia energética sustentable Centroamérica 2020, México, 2007, Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00901.pdf>, Pág.23, fecha de consulta: 12-07-2010.

5. ECODES, La Nueva Preocupación de las Entidades Financieras Responsables, 2010. <http://ecodes.org/noticias/cambio-climatico-la-nueva-preocupacion-de-las-entidades-financieras-responsables#V2yGfPIKuko> Consulta: 22-06-2016.

6. 16ª. Conferencia de las Partes, “Acuerdos de Cancún: resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención”, 15 de marzo de 2011.



Además, de conformidad con el **artículo 7** del mismo cuerpo legal, la Junta Monetaria otorgará o denegará la autorización de constitución de aseguradoras o reaseguradoras nacionales y extranjeras previo dictamen favorable de la Superintendencia de Bancos.

El **artículo 30** de la Ley de la Actividad Aseguradora, establece lo concerniente al tipo de operaciones que las entidades aseguradoras o reaseguradoras pueden realizar en Guatemala, para efecto establece:

“Artículo 30. Operaciones de las entidades de seguros o reaseguros. Las aseguradoras o reaseguradoras autorizadas conforme esta Ley podrán efectuar las operaciones siguientes: a) Colocar, de conformidad con esta Ley, contratos de seguro o reaseguro. Las aseguradoras establecidas en el país podrán efectuar operaciones de reaseguro local y del extranjero; en este último caso, únicamente por medio de reaseguro facultativo; b) Constituir e invertir sus reservas y patrimonio técnico en la forma prevista en esta Ley y su reglamentación; c) Crear y negociar obligaciones subordinadas; d) Constituir depósitos en instituciones financieras nacionales y del exterior para el cumplimiento de sus obligaciones, de acuerdo con la presente Ley y su reglamentación; e) Efectuar las inversiones en instituciones nacionales y del exterior de acuerdo con la presente Ley y su reglamentación; f) Adquirir bienes muebles e inmuebles de acuerdo con la presente Ley y su reglamentación; y, g) Efectuar las demás operaciones propias de su giro ordinario. La Junta Monetaria, previo dictamen de la Superintendencia de Bancos, podrá autorizar a las aseguradoras o reaseguradoras a realizar otras operaciones que no estén contempladas en esta Ley, siempre y cuando las mismas sean compatibles con su naturaleza.”

Adicionalmente, el **artículo 31** de la referida Ley norma la libertad de las aseguradoras y reaseguradoras para pactar libremente las primas de seguro y demás cargos del giro de sus negocios, estableciendo lo siguiente:

“Artículo 31. Primas de seguro, tasas de interés, comisiones y recargos. Las aseguradoras o reaseguradoras autorizadas conforme esta Ley pactarán libremente con los usuarios las primas de seguro, tasas de interés, comisiones y demás recargos que apliquen en sus operaciones y servicios.”

De conformidad con el **artículo 36** de la ley de las aseguradoras deberán presentar ante la Superintendencia de Bancos los textos de los planes de seguros y sus bases técnicas, así como sus modificaciones para registro, previo a su utilización.

“Artículo 36. Registro de planes de seguros y bases técnicas. Las aseguradoras deberán presentar ante la Superintendencia de Bancos los textos de los planes de seguros y sus bases técnicas, así como sus modificaciones, para registro, previo a su utilización. Los planes de seguros incluirán los textos de las solicitudes, condiciones generales, anexos y otros.

Cada una de las coberturas y planes de seguros que las aseguradoras deseen comercializar, deberán estar sustentados técnicamente y los cálculos para determinación de las tarifas, las reservas y cualquier otro valor que genere el plan deberán estar respaldados por los estudios actuariales correspondientes. En casos plenamente justificados en los que, para determinado tipo de seguro de daños no se cuente con las estadísticas adecuadas que permitan efectuar el correspondiente estudio, la Superintendencia de Bancos podrá dispensar a la empresa interesada la presentación de la justificación en la forma indicada en el párrafo anterior.

Sin embargo, la empresa deberá, en todo caso, acompañar los cálculos que al efecto hubiere llevado a cabo y la documentación adicional que le haya servido de base para determinar la tarifa que desee establecer. La Superintendencia de Bancos otorgará o denegará los registros correspondientes, dentro del plazo de treinta (30) días siguientes a la recepción de la documentación completa respectiva. La Superintendencia de Bancos establecerá los procedimientos de lo dispuesto en el presente artículo.”

Del estudio de la normativa anterior, se puede establecer que el plan de seguro agropecuario que se proponga debe obligatoriamente trabajarse con una sociedad anónima, constituida para actuar como aseguradora al amparo de lo establecido por la Ley de la Actividad Aseguradora. ya sea que se cree una nueva sociedad o que se trabaje con entidades ya existentes, la Ley previamente citada debe ser observada. Además, el plan de seguro agropecuario que se proponga deberá ser registrado en la Superintendencia de Bancos. Además al amparo del artículo 37 de la Ley de la Actividad Aseguradora, la Superintendencia de Bancos podría solicitar la uniformidad de los seguros de daños causados por el cambio climático que se ofrezcan.



5.1.5 Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero, Decreto Número 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala

Los riesgos correspondientes a los inminentes efectos del cambio climático que se sufren y sufrirán en el territorio Guatemalteco deben y pueden ser controlados y/o disminuidos mediante mecanismos de adaptabilidad, lo anterior con el objeto de garantizar el continuo desarrollo del país y el pleno goce de los derechos humanos, incluso en momentos de crisis climática, siendo una de las principales preocupaciones ante el cambio climático la seguridad alimentaria.

La Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero, Decreto No. 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala, es la base sobre la que se debe sustentar el establecimiento del seguro agrícola para cubrir los riesgos que implica el cambio climático con enfoque en la protección de los micro, pequeños y medianos productores agrícolas y cuya factibilidad jurídica se estudia en el presente informe. La citada Ley tiene como objeto el establecimiento de las normas jurídicas necesarias para prevenir, planificar y responder de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida a los impactos del cambio climático en el país, incluyendo dentro de sus preceptos, que para el efecto, se podrán adoptar prácticas de reducción de vulnerabilidad y mejoramiento de la capacidad de adaptación, tanto a través del gobierno central y sus entidades autónomas y descentralizadas, como a través de la sociedad civil organizada. De forma concisa se puede establecer que la finalidad de la citada ley es ser el marco jurídico para implementar planes cuyo objeto sea afrontar y mitigar los efectos que el cambio climático provocará en el país.

Según la referida Ley, se establecen los principios que deben regir la interpretación de la misma y por tanto son estos principios también los que se deben tomar en cuenta en la definición de los proyectos que se realicen al amparo de la misma. Entre los principios se incluye el principio de “Precaución” el cual, según la Ley objeto de análisis, se refiere a que se deben tomar las medidas de precaución necesarias para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Además, según tal principio, la falta de seguridad en relación al acontecimiento de algún daño grave o irreversible no debe utilizarse como razón para postergar las medidas de precaución y mitigación.

El presente análisis se enfocará en lo relativo a las medidas de adaptación puesto que dentro de este concepto se encuadra el desarrollo de seguros agrícolas para prevención de los riesgos que implica el cambio climático. Al respecto, la citada ley define como adaptación el “ajuste en los sistemas naturales y humanos que se presentan como respuesta a cambios climáticos actuales y futuros y sus efectos, el cual disminuye los daños o potencia las oportunidades de intervención”. Los seguros agrícolas referidos se encuadran dentro de esta definición en virtud que permiten ajustar actividades humanas (agrícolas) para disminuir los daños que pueda producir el cambio climático, específicamente disminuyendo los daños que dichos efectos puedan causar en la actividad agrícola del país, asegurando por ende que los agricultores puedan continuar con sus labores después de que sus actividades hayan sido impactada por fenómenos naturales que puedan tener como consecuencia la pérdida de las cosechas y/o de sus instrumentos de trabajo, teniendo esta medida de apoyo y asegurabilidad como beneficio final para el Estado coadyuvar en la seguridad alimentaria.

La Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación obligatoria de gases efecto invernadero, hace especial énfasis en el tema agrícola (sin dudas a raíz de la relevancia de la actividad agrícola en Guatemala). Al respecto, dentro del artículo 15, se estableció que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- deben establecer planes para que el sector agrícola guatemalteco se adapte a la variabilidad climática y a los efectos del cambio climático, priorizando aquellas actividades que tengan efecto directo en la producción de alimentos, especialmente para el autoconsumo y zonas prioritarias.

Es en el cumplimiento de estos objetivos, en los que puede coadyuvar el establecimiento de un programa que facilite el acceso a los micro, pequeños y medianos productores agrícolas a seguros contra los riesgos que implica el cambio climático, puesto que se trata de una medida de adaptación que tiene como objetivo que a pesar de los efectos que pueda ocasionar el cambio climático (inundaciones, sequías, etc.), los productores puedan continuar con su actividad agrícola puesto que los desastres naturales no implicarían la pérdida total de su capital de producción.

Además, es importante hacer notar que tal como el análisis técnico de esta consultoría demostró, la mayoría de micro, pequeños y medianos productores, no tienen la capacidad de utilizar sus propios medios para optar a un seguro agrícola para prevenir pérdidas o desastres ante riesgos climáticos puesto que las primas de éstos son



demasiado onerosas, por lo que un proyecto que tenga como finalidad un subsidio parcial de estos seguros para dichos productores puede ser una herramienta sumamente útil para que el MAGA y la SESAN puedan cumplir con las funciones que les asigna la Ley correspondiente a que el sector agrícola guatemalteco se adapte a la variabilidad climática y a los efectos del cambio climático. Más allá del bien individual que dicho seguro pueda brindar a los agricultores debe tomarse en cuenta que la seguridad alimentaria está íntimamente ligada al bien común y por tanto a la protección que el Estado de Guatemala les debe a sus habitantes, lo anterior de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala.

Mediante la Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación obligatoria de gases efecto invernadero, se creó el Fondo Nacional de Cambio Climático (FONCC), el cual tiene como objetivo el financiamiento de programas, planes y proyectos que, entre otros, tengan como objeto la gestión del riesgo que implican los efectos del cambio climático, la reducción de vulnerabilidad y la adaptación forzosa (las finalidades del fondo se pueden consultar en el artículo 24 de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero). Dicho fondo puede ser el mecanismo de financiamiento para el subsidio total o parcial de seguros agrícolas contra los riesgos que implican los efectos del cambio climático, por tratarse el mismo de un mecanismo de adaptación y manejo de riesgo ante el cambio climático. En virtud de lo anterior a continuación se analizará la forma en que debe funcionar el FONCC para dicho fin. El análisis se realizará bajo el supuesto que ya esté operando el FONCC, sin embargo debe recordarse que a la fecha aún no se ha emitido el reglamento necesario que permita su funcionamiento.

De conformidad con el artículo 24 de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero, el Estado de Guatemala a través del Consejo Nacional de Cambio Climático, deberá regular la naturaleza y fuentes de financiamiento para proveer de recursos al Fondo, así como sus condiciones de funcionamiento y los requisitos para postularse como beneficiario. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales debe diseñar e implementar un manual de procedimientos como guía para formular los proyectos postulantes. Para el efecto, el citado artículo establece lo siguiente:

“El Consejo Nacional creado en esta ley, regulará la naturaleza del Fondo, su estructura de administración, así como las fuentes precisas de financiamiento, las condiciones de funcionamiento y, los requisitos para postularse como beneficiario del mismo. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, como parte de la Secretaría del Consejo Nacional, velará por desarrollar a la brevedad posible, la propuesta de reglamento que deberá aprobar el propio Consejo”.

Entonces, de lo anterior se determina que el Organismo Ejecutivo a través del Consejo Nacional de Cambio Climático debe:

- Definir la naturaleza y fuentes de financiamiento del fondo; y
- Definir los requisitos para postularse como beneficiario.

Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales debe aún cumplir con:

- Diseñar e implementar un manual de procedimientos como guía para formular los proyectos postulantes

Debe tomarse en cuenta que a la fecha el Fondo Nacional de Cambio Climático aún se encuentra en etapa de formación y que aún no se han emitido las guías para postular proyectos y sus manuales de aplicación.

Entre las fuentes de financiamiento que contempla la Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación obligatoria de gases efecto invernadero, se incluyen los fondos provenientes de la cooperación nacional o internacional, sean o no reembolsables, y que se dirijan al cumplimiento del objetivo del FONCC. Por lo cual es factible buscar el financiamiento para que sea ingresado al FONCC específicamente para la ejecución del mecanismo de asegurabilidad que se plantea en la presente propuesta. En el caso de un financiamiento especial para el fondo con el objetivo de realizar el proyecto de seguros agrícolas contra el cambio climático, no se encuentra prohibición alguna dentro de la Ley previamente citada para que así se ejecute. Por supuesto que dependiendo de la fuente de procedencia de los fondos deberá analizarse las reglas establecidas para el tipo de cooperación nacional o internacional que se consiga, sin embargo al momento no existe una fuente concreta de cooperación no se puede prever ese extremo. Lo que sí se puede establecer es que la Ley marco de cambio climático sí permite que entre al Fondo Nacional de Cambio Climático



fondos provenientes de cooperación nacional o internacional, esto quiere decir que no se depende exclusivamente de los fondos que provengan del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Como se pudo determinar, además de los fondos guatemaltecos podrán realizarse proyectos con fondos provenientes de cooperación internacional o de instituciones financieras internacionales, fondos que deberán ser incorporados al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de conformidad con la normativa presupuestaria que lo rige, consultando para el efecto la Ley General del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que se encuentre vigente para el ejercicio fiscal de que se trate, derivado que dicha ley es aprobada cada año para cada ejercicio fiscal.

De conformidad con información expuesta públicamente por el Doctor Edwin Castellanos⁷, Secretario del Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático, el Fondo Nacional de Cambio Climático constituirá el mecanismo financiero para ejecutar fondos nacionales y externos internacionales, lo cual es consistente con lo establecido por la Ley de Cambio Climático. De conformidad con el artículo 24 de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero, para adaptación se debe destinar el 80 por ciento de los recursos totales del FOCC.

Para adaptación se destinará un ochenta por ciento de los fondos, mientras que para mitigación un veinte por ciento, lo anterior de conformidad con el artículo 24 previamente citado. Lo anterior es de especial relevancia en virtud que se denota la intención del Estado de Guatemala de ejecutar medidas de adaptación sobre las de mitigación, ello es congruente con la realidad de Guatemala pues mitigación se refiere a captura de carbono, mientras que las medidas de adaptación son referentes a la disminución de riesgos y consecuencias del cambio climático (la anterior distinción en las medidas se puede encontrar en el artículo 5 de la Ley de Cambio Climático). Es precisamente, dentro de las medidas de adaptación en donde cabe la posibilidad de realizar el proyecto de subsidio total o parcial para el acceso a seguros agrícolas ante riesgos del cambio climático. Como se evidencia el proyecto cuya viabilidad se analiza es congruente con la dirección de inversión señalada por la misma Ley, razón por la cual no debería de existir impedimento para ser propuesto para financiamiento por medio del FOCC y seleccionado por cumplir con todas las características señaladas por la Ley.

Además cabe señalar que según el Doctor Edwin Castellanos⁸, Secretario del Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático, como primera etapa el Fondo será manejado como una Cuenta Única dentro del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, pero tendrá la flexibilidad para que se pueda usar la figura del fideicomiso para administrar los fondos provenientes de donaciones extranjeras o con fines particulares.

La Ley Marco de Cambio Climático, también contempla lo concerniente a la planificación y programación de la inversión pública, estableciendo que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- deberá integrar la variable de cambio climático en la coordinación del proceso de planificación y programación de la inversión pública. Deberá garantizar la inclusión de los proyectos que contengan la variable de cambio climático en el Sistema Nacional de Inversión Pública, dando prioridad a la asignación de recursos económicos a las entidades de gobierno que formulen sus planes, programas y proyectos según los objetivos contenidos en la Ley, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas. El rol de SEGEPLAN contenido en la Ley fue posteriormente respaldado mediante la emisión de la Política para los años 2015-2017 de dicha institución.

Finalmente, es importante mencionar que dentro de las medidas de adaptación propuestas en la línea temática 3 del Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático de Guatemala, se presenta la implementación de seguros agrarios ante el Fenómeno de El Niño, los cuales tienen como objetivo reducir la pobreza, mejorar la recuperación ante crisis climáticas, la adaptación al cambio climático y fortalecer la resiliencia a todo nivel.

5.1.6 Otros instrumentos relacionados.

La Estrategia Regional de Cambio Climático del Sistema de Integración Centroamericana, es un instrumento de carácter internacional, mediante el cual los países centroamericanos plasmaron su preocupación por los efectos del cambio climático y establecieron algunas líneas de actuación para enfrentar sus consecuencias que derivan de dicho fenómeno climático. Para la implementación de programas de seguros ante riesgos climáticos en el área de agrícola es importante conocer lo que en la región se ha interpretado como una línea de trabajo para la adaptación.

7. Castellanos Edwin, Conferencia: Alianzas Ambientales para Guatemala, Cátedra de Educación Ambiental Superior, 25 de febrero de 2016.

8. Castellanos Edwin, Conferencia: Alianzas Ambientales para Guatemala, Cátedra de Educación Ambiental Superior, 25 de febrero de 2016.



Si bien la ejecución de los mecanismos en ella contenidos no tiene carácter obligatorio para Guatemala, sí forman parte de los instrumentos elaborados en el marco del Sistema de Integración Centroamericana, sistema acordado mediante el Protocolo de Tegucigalpa.

Dicho documento, al referirse a la variabilidad climática en la región, establece que la variabilidad climática en América Central y El Caribe se traduce en la ocurrencia de sequías e inundaciones provocadas por tormentas tropicales o huracanes. Centroamérica es una región de alta vulnerabilidad a los eventos climáticos extremos. De un registro de 248 eventos ocurridos entre 1930 y 2008, se desprende que los más recurrentes son los hidrometeorológicos (inundaciones, tormentas tropicales, deslizamientos y aluviones), que representan el 85% de los eventos extremos totales, el 9% corresponde a sequías, el 4% a incendios forestales y el 2% a temperaturas extremas, principalmente bajas. Los desastres con mayor impacto son los de origen hidrometeorológico y están asociados a ciclones tropicales y huracanes de diversa magnitud, cuyos impactos son mayores en la costa del litoral Caribe de la región. Asimismo, la Estrategia Regional hace alusión a que en los últimos 60 años se han observado alrededor de 10 eventos, distribuidos en un período de 12 a 36 meses. Estos eventos de sequía extrema han causado impactos socio-económicos importantes en la región Centroamericana, principalmente a lo largo del litoral del Océano Pacífico, donde se ha establecido una franja de territorio comúnmente clasificado como bosque seco tropical o trópico seco, que por su extensión entre los países de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, parte de El Salvador y Guatemala, se le ha denominado “Corredor Seco centroamericano”.

Los anteriores fenómenos climatológicos tienen impacto directo sobre el sector agrícola, siendo éste uno de los sectores más afectados. Según la Estrategia objeto de análisis, entre los factores que provocan la vulnerabilidad de dicho sector se encuentran los altos niveles de pobreza y baja educación en el medio rural, poco acceso a mercados, malas políticas públicas y en materia climática destaca la falta de cobertura de seguros agrícolas en prácticamente el 100% del área dedicada a actividades agropecuarias.

La Estrategia Regional de Cambio Climático tiene como objetivo contribuir a prevenir y reducir los impactos negativos del cambio climático, mediante el aumento de la resiliencia y de la capacidad de adaptación, a fin de reducir la vulnerabilidad, humana, social, ecológica y económica, crear las capacidades para incidir y contribuir a la reducción de las amenazas climáticas y además contribuir voluntariamente a la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero según lo permitan las circunstancias nacionales.

En el Área Estratégica 1.2. de la Estrategia Regional de Cambio Climático, referente a Eventos Climáticos Extremos y Gestión de Riesgos, sección 1.2.4. concerniente al Desarrollo y Fortalecimiento de Mecanismos Financieros para el Manejo de Riesgos Climáticos en la Agricultura, se establece como estrategia el promover marcos legislativos e institucionales apropiados para el desarrollo y fortalecimiento de los seguros agrícolas, asegurando el acceso de las mujeres a estos mecanismos; se incluyen los seguros comunitarios y se vincula con las oportunidades que se generen en el proceso multilateral de la CMNUCC.

Asimismo, se propone fortalecer la oferta de información climática adecuada a las necesidades del mercado de seguros, incluyendo el financiamiento de las aseguradoras para mejorar tales servicios.

Del análisis de la Estrategia Regional de Cambio Climático, se puede comprobar que la política regional en cuanto a cambio climático va dirigida a implementar medidas de adaptación ante los riesgos que supone la variación del clima. Se muestra un especial interés en el sector agrícola y en los retos que éste debe enfrentar tales como extensos periodos de sequía e inundaciones. Entre los compromisos que se adquirieron entorno a sector agrícola, expresamente se define la intención de promover los seguros agrícolas ante los riesgos del cambio climático, lo anterior probablemente derivado de la delicada situación en que se encuentra dicho sector ante los fenómenos ambientales extremos que se están manifestando en la región.

En virtud de lo anterior, la implementación de seguros agrícolas para riesgos climáticos en el país y el apoyo Estatal para llevar estos mecanismos a los sectores agrícolas más vulnerables, de la mano y en cumplimiento de las estrategias propuestas para la región, por lo que mediante el apoyo para el acceso de seguros ante riesgos climáticos para el sector agrícola, Guatemala estaría actuando en pleno cumplimiento de la Estrategia Regional de Cambio Climático.

Otros instrumentos internacionales relacionados con el tema son:

- Declaración de Presidentes sobre Seguridad Regional y Cambio Climático de Julio 2010
- Declaración de Presidentes sobre Relanzamiento del SICA y Cambio Climático. Julio 2011
- Declaración de Presidentes sobre Gestión de Riesgo y Cambio Climático. Diciembre 2011



- Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Adaptación ante el Cambio Climático. Diciembre 2011

6 MECANISMOS FINANCIEROS IDENTIFICADOS

6.1.1 Seguro Agrícola PROAGRO de Seguros G&T

De conformidad con la página web de PRO AGRO⁹, el seguro agrícola PROAGRO está diseñado para proteger las inversiones agrícolas, brindando protección contra daños directos a los cultivos causados por diversos factores climáticos, como por ejemplo sequía, inundaciones, granizo, lluvias excesivas, vientos y heladas. El seguro PROAGRO en Guatemala surgió de la alianza estratégica de dos entidades privadas: Compañía de Seguros G&T y Protección Agropecuaria -PROAGRO-, la cual es una entidad privada mexicana. Las mencionadas entidades suscribieron un Convenio de alianza estratégica para ofrecer un seguro agropecuario y rural en Guatemala.

La constitución de la alianza entre Compañía de Seguros Generales G&T y Protección Agropecuaria -PROAGRO, se organizó bajo los preceptos establecidos en el Decreto Ley Número 473 del Congreso de la república, el cual contenía la Ley de Empresas de Seguros, mismo que fue derogado mediante la emisión del Decreto Número 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Actividad Aseguradora. En virtud de lo anterior, las actividades de dichas aseguradoras en Guatemala deben encuadrarse en lo normado por la Ley de la Actividad Aseguradora.

De conformidad con Ángel Fernando Cruz Valladares (Cruz Valladares, 2015), refiriéndose al seguro PROAGRO, cuando se aborda el tema del seguro agrícola, se piensa que se trata de un instrumento financiero que tiende a proteger las cosechas que en el futuro se obtengan, aspecto que fácilmente provoca confusión si no se tiene noción clara y precisa del servicio, sin embargo el objeto del seguro PROAGRO no es la protección de la cosecha esperada, sino de las inversiones necesarias y directas afectadas en el cultivo para obtener esa cosecha, y que se esperan obtener con el importe monetario que ésta genere. El objetivo del seguro agrícola es respaldar una producción esperada en términos de unidades de medida (quintales, toneladas, bultos, docenas, etc.), y mantiene la filosofía de compensar cuantitativamente y cualitativamente las pérdidas ocasionadas en los cultivos por riesgos múltiples.

De conformidad con Ángel Fernando Cruz Valladares (Cruz Valladares, 2015), el seguro agrícola PROAGRO implementó un sistema para el diseño de sus esquemas, que incluye la participación del cliente, lo mismo para calcular las tasas de interés sobre el capital de acuerdo a historial específico, estadísticas de pérdidas potenciales debidas a riesgos nombrados para cada zona geográfica y meteorológica específica, como el diseño de su propia póliza. Los programas de aseguramiento están dirigidos a todos los productores, sean estos pequeños, medianos o grandes productores (con respecto a la cantidad de área que siembren, pequeños menores de 5 mz, medianos de 6 a 20 mz y grandes de 21 a más mz específicamente para el esquema de aseguramiento de arroz). Se garantizan las inversiones en el campo sobre los costos de producción. Entre los principales beneficios del seguro agrícola se encuentran:

- Garantizar la inversión del producto; recupera lo invertido al ser afectado por factores naturales que no se encuentran a su alcance.
- Mejorar las inversiones en el cultivo.
- Certeza del reembolso de las inversiones realizadas en el cultivo, tanto para el productor como para la compañía de seguros que aplica.
- Dispersar el riesgo de pérdida.
- Certeza que se invierte en un sector productivo y eficiente; al asegurar un cultivo se realizan estudios que lo indican.
- Logra mantener la circulación de dinero, no se detiene si se presenta un factor climático negativo.
- Proporciona un desarrollo integral del agro, orientando a los agricultores. Debido que las aseguradoras deben tener un record de todos los riesgos climáticos y necesarios para llevar a cabo una producción eficiente en las distintas zonas del país, esto ayuda a orientar a sus clientes a realizar lo considerado.

Para la operación del seguro agrícola PROAGRO la entidad Seguros Generales G&T debe estar organizada de acuer-

9. PRO AGRO. <http://www.proagroseguros.com.mx/contenido.php?seccion=centro>



do a lo establecido en la Ley de la Actividad Aseguradora y es supervisada por la Superintendencia de Bancos de Guatemala, de otra forma no podría realizar actividades aseguradoras en el país, tal como lo establece la Ley de la Actividad Aseguradora y el Código de Comercio.

6.1.2 Guate Invierte (Garantía de Crédito)

El mecanismo de cobertura de riesgo denominado “Guate Invierte”, es un fideicomiso para el desarrollo rural creado a través del Acuerdo Gubernativo No.113-2005. De conformidad con el Acuerdo Gubernativo citado el objetivo del fideicomiso es la promoción del desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza; para lograr un adecuado desarrollo regional del país e impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con el principio de que debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica, facilitando el crédito a sujetos de financiamiento que no califican para acceder al mercado financiero convencional.

Mediante la creación de este Fideicomiso, se facultó al Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación para la suscripción del contrato de fideicomiso que tiene como función brindar apoyo financiero para fortalecer directa o indirectamente proyectos productivos en el área rural de Guatemala. Para poner en marcha el programa el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación realizó procedimiento de licitación y adjudicó a la entidad fiduciaria a la entidad denominada Financiera G&T Continental, Sociedad Anónima.

Elementos del fideicomiso:

Fideicomitente: Estado de Guatemala, representado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Fiduciario: Financiera G&T Continental, S.A.

Fideicomisario: (Beneficiarios) Personas individuales o jurídicas que mediante su actividad económica generen desarrollo directo o indirecto en el área rural del país y que cumplan con los demás requisitos establecidos en el Reglamento de Guate Invierte.

Plazo y vencimiento del fideicomiso: veinticinco años, contados a partir de la fecha de otorgamiento de la escritura constitutiva del fideicomiso.

Objetivos: De acuerdo a la escritura pública de constitución del fideicomiso, básicamente se establecen los siguientes fines: a) Sufragar total o parcialmente los costos de pre-inversión para la formulación y establecimiento de proyectos económicos que requieran de la garantía del fideicomiso; b) Otorgar garantía de pago hasta por el 80% del financiamiento que otorgantes de créditos concedan a las personas individuales o jurídicas que presenten proyectos productivos, c) Sufragar total o parcialmente los costos de la asistencia técnica requerida en los proyectos económicos, d) Cubrir total o parcialmente los intereses de créditos garantizados por el fideicomiso durante el plazo que el Consejo Directivo o el ente debidamente facultado establezca, e) Cubrir hasta el 70% del costo de la prima de seguro agropecuario u otros seguros otorgados por compañías aseguradoras aprobadas para operar en el país y que se relacionen con proyectos aprobados para el efecto por el Consejo Directivo del fideicomiso, f) Administrar e invertir los recursos del fideicomiso en la forma que se establece en esta escritura.

Fondos: De conformidad con la escritura de constitución del fideicomiso el patrimonio fideicometido inicial fue de veinte millones de dólares (USD. 20,000,000), cuya procedencia es la siguiente: seiscientos sesenta y seis mil seiscientos sesenta y seis dólares (USD. 666,666), aporte proveniente del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; un millón trescientos treinta y tres mil trescientos dólares (USD. 1,333,333), transferencia de fondos provenientes del fideicomiso denominado Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes -PROCUCH- constituido mediante escritura pública de fecha 18 de noviembre de 1993; cuatro millones seiscientos sesenta y seis mil seiscientos sesenta y seis (USD. 4,666,666), transferencia de fondos provenientes del fideicomiso denominado Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de los Departamentos de Zacapa y Chiquimula -PROZACHI-, constituido mediante escritura pública de fecha 12 de julio de 1991 y trece millones trescientos treinta y tres mil trescientos treinta y tres (USD. 13,333,333) transferencia de fondos provenientes del fideicomiso denominado Crédito Rural constituido mediante escritura pública de fecha 4 de septiembre de 1996. Tras el ingreso de los fondos anteriores no se ha aportado ninguna otra cantidad al mismo.¹⁰

Como se puede comprobar, Guate Invierte es un programa de apoyo al desarrollo económico del país mediante

10. Datos obtenidos a través del informe de auditoría fideicomiso para el desarrollo rural guate-invierte ministerio de agricultura, ganadería y alimentación-maga período del 22 de julio del año 2005 al 30 de abril del año 2008, Contraloría General de Cuentas de Guatemala, 2009.



el cual se coadyuva a la inversión en el área rural, su finalidad específica no es la contratación de pólizas de seguro pero sí provee dicha cobertura a proyectos aprobados por el Consejo Directivo del Fideicomiso, por lo que se trata de una prestación accesoria. La prestación comprende hasta el 70% del costo de la prima de seguro agropecuario.

Guate Invierte es un mecanismo que representa una oportunidad para la implementación de seguros ante riesgos climáticos, puesto que es un mecanismo que se puede homologar pero con el objetivo principal de proporcionar acceso a seguros ante riesgos ambientales. Como se puede observar el mecanismo puede ser creado a través de un Acuerdo Gubernativo y proveerse de fondos mediante aportes de cualquier entidad estatal interesada en su desarrollo; asimismo, pueden buscarse otras fuentes de financiamiento internas y/o externas, lo importante es asegurar la disponibilidad de fondos para poder garantizar su debido funcionamiento.

6.1.3 Seguro Agrícola Comercial La Positiva (Perú)

Las experiencias exitosas de seguros agropecuarios son importantes de conocer debido a que aportan conocimientos y buenas prácticas que pueden implementarse en el país, con las adaptaciones necesarias para ajustarse al marco legal guatemalteco. En este sentido, el Seguro Agrícola Comercial la Positiva del Perú es un ejemplo de un seguro que funciona en ese país y que es relevante conocer.

De conformidad con Jorgelina Salvo¹¹ en Perú ante el fallo de la iniciativa privada de desarrollar un seguro agrario, el Estado peruano asumió el rol de promotor a través de las siguientes instituciones de gobierno: Ministerio de Agricultura, La Superintendencia de Banca y Seguros, el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (las últimas dos instituciones en su carácter de encargadas del sistema de emergencias y catástrofes climáticas).

Según la autora previamente citada, además de contar con la actividad de las entidades antes mencionadas, en el año 2011, se creó la Dirección de Gestión de Riesgos cuyas funciones principales son diseñar las políticas, las directrices y las estrategias de gestión de riesgos financieros (mercado, liquidez, crediticio y/o contraparte, inversiones, país) operativos y contingentes fiscales de naturaleza jurídica y contractual, o derivados de desastres asociados a fenómenos naturales. Posteriormente, mediante la Ley No.29.664, Ley de Gestión de Riesgos, creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, que estableció como un rol primordial del gobierno nacional y los gobiernos regionales la responsabilidad de hacerse cargo de la prevención, la preparación y la respuesta a la emergencia frente eventos climáticos catastróficos tales como el Fenómeno el Niño Extremo. Dicha Ley también señala que los gobiernos regionales tienen la mayor responsabilidad en la prevención y en la respuesta ante la emergencia, y destaca la necesidad de contar con mecanismos financieros que los ayuden a transferir o retener los riesgos de los eventos extremos.

En el caso de Guatemala, el Decreto 109-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, crea 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 los daños derivados de los efectos de los desastres. Por lo anterior, en Guatemala la función de prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres naturales corresponde a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados..

Entre las funciones de la CONRED, se encuentran, entre otros, establecer los mecanismo, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional; capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, con acciones claras antes, durante y después de su ocurrencia, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros que se consideren necesarios. A pesar que la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados es la entidad encargada de prevenir desastres naturales, para alcanzar sus objetivos puede y debe trabajar en colaboración con las demás entidades del Estado e incluso con entidades privadas.

Continuando con el análisis de Perú, en dicho país fue necesario promulgar la Ley No.29.946, Ley del Contrato de Seguros que deroga lo pertinente en el Código de Comercio que data de 1902, y modificó la Ley de Banca y Seguros, dicha ley otorgó a los asegurados una mayor igualdad y transparencia en la contratación de seguros. A diferencia, en Guatemala la Ley de la Actividad Aseguradora es relativamente nueva, data del año 2010 y contiene una normativa moderna. Adicionalmente se cuenta con la Superintendencia de Bancos como entidad supervisora.

11. Salvo, Jorgelina. Estudio de Caso: “Seguros climáticos: la experiencia de Perú y Argentina en seguros indexados”, 2015, Centro Regional Cambio Climático y Toma de Decisiones.



Además es preciso mencionar que en Perú la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (administradora de fondos de pensiones) se pronunció en relación a que los seguros indexados (sistema que se planteó en Perú para los seguros agrícolas) no requieren un marco normativo específico.

De conformidad con Jorgelina Salvo¹², actualmente las instituciones gubernamentales de Perú, formadas por el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia de Banca y Seguros y los gobiernos regionales fomentan, en alianza con el sector privado, el desarrollo y la difusión de esquemas de seguros contra riesgos climáticos.

7 RESULTADOS DE LA DISCUSIÓN A NIVEL DE EXPERTOS

7.1 OBJETIVO

Socializar de los mecanismos financieros de cobertura de riesgos para el sector agropecuario disponibles en Guatemala, relacionados con la adaptación al cambio climático, con gran potencial de ser implementados y establecer ruta crítica conformada por la banca y el MARN, para la construcción de un seguro que dé cobertura a este tipo de siniestros.

7.1.1 Panelistas invitados

Luis Granados Ambrosy:	Asesor del Presidente del Crédito Hipotecario Nacional
Danilo Illescas:	Representante de PROAGRO, reasegurador agropecuario en Guatemala
Saúl Ortiz:	Coordinador del área de gestión y análisis de riesgos de Guate Invierte
Guillermo López:	Gerente General Aseguradora RURAL de BANRURAL
Igor Linares:	Catedrático UNIS (Universidad del Istmo) Asesor Financiero

7.1.2 Preguntas Orientadoras:

1. ¿Cuál es la experiencia de su institución en la implementación de programas de cobertura de riesgos para el sector agropecuario?
2. ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para la masificación de este tipo de programas en el país?
3. ¿Cuáles han sido los principales motivadores de los asegurados para tomar este tipo de cobertura de riesgos (seguros)?
4. ¿Cree que es viable la conformación de un fondo público-privado para el financiamiento de coberturas de riesgo contra desastres naturales y fenómenos climáticos? Ventajas y desventajas
5. ¿Cuáles serían los requerimientos de capital, operativos, recurso humano que las instituciones financieras necesitan para operativizar este tipo de producto en un fondo nacional?
6. ¿Cuáles considera que podrían ser las principales barreras legales a superar (si las hubiera), para la implementación de un seguro climático en Guatemala?

12. Salvo, Jorgelina. Estudio de Caso: “Seguros climáticos: la experiencia de Perú y Argentina en seguros indexados”, 2015, Centro Regional Cambio Climático y Toma de Decisiones.



7.1.3 Resumen de intervenciones

7.1.3.1 Guillermo López, representante de BANRURAL

Experiencia:

- Están adheridos al Convenio de Guate Invierte
- Actualmente tienen en desarrollo un Seguro enfocado a desastres naturales.
- El seguro en desarrollo contempla productores de subsistencia, su enfoque es vulnerabilidad ante el cambio climático, es un microseguro paramétrico.
- El seguro contempla tecnología de punta y un equipo técnico de campo especializado, está orientado a la cobertura de daños causados por lluvia, sequía y terremotos.
- Entre sus reaseguradores figuran Swiss Re, BID-FOMIN, Agencia Suiza y Mercy Corps.

Principales obstáculos:

- El alto costo del seguro.
- Falta de educación financiera
- Falta de capacidad para atender cuando se presentan los siniestros
- Falta de tecnología para monitorear los eventos climáticos.
- No existe una difusión clara sobre el contenido de los seguros.

Viabilidad Fondo Público-Privado:

- El ejemplo es Guate Invierte.

Barreras legales:

- Falta de regulación para seguros paramétricos.

7.1.3.2 Luis Granados Ambrosy, representante del CHN

Experiencia del CHN:

- El financiamiento no es una limitante, la mayor limitación es la falta de políticas públicas y la poca gestión por parte del gobierno.
- Se ha enfocado en el financiamiento de segundo piso para acceso a los microproductores.
- Comparte la idea de desarrollar mecanismos de cobertura de riesgo en alianza con el sector privado.



Principales obstáculos:

- No existe una política nacional para seguros agropecuarios.
- El alto costo de las primas
- Falta de capacidad de pago por parte de los productores

Viabilidad Fondo Público-Privado:

- El mayor reto es convencer al privado.
- El modelo Canadiense es un buen ejemplo de alianza con el sector privado, Panamá lo está haciendo para reactivar la economía

Barreras legales:

- Inexistencia de una estrategia de país, normatividad y políticas para seguros agrícolas.

7.1.3.3 Danilo Illescas, representante de PROAGRO

Experiencia:

- Es un grupo mexicano autorizado desde 1993 por parte de la Secretaria de Hacienda, para operar como compañía de seguros y luego, como reasegurador.
- Como parte de su estrategia de negocios, busca desarrollar alianzas con bancos, sociedades financieras, compañías de agronegocios, organizaciones de productores, cooperativas, etc.
- Posee el 70% del mercado privado de seguros agrícolas en México.
- Posee una base de datos con 20 años de estadísticas de información climática y de índices climáticos.
- Posee 40 mil programas de aseguramiento en México y 6 mil en Centroamérica.
- Su especialidad es elaborar “trajes a la medida” (productos adaptados a las necesidades de los clientes).
- Su estructura operativa permite llegar fácilmente a las MIPYMES en Guatemala.
- En Guatemala trabaja con productores que tienen desde media cuerda de extensión de cultivo. Todos tienen su propio análisis de riesgo.
- Cuenta con mapas de zonas de riesgo de todo el país.
- Utiliza un equipo técnico de campo muy profesional (Ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, biólogos, etc.) con equipo de alta tecnología.
- Cuenta con una empresa de sistemas de información climática para el sector agropecuario (Agroclima), sin costo para los socios. Se vende a la banca para toma de decisiones.
- Posee productos para MIPYME's, catastróficos y seguros agrícolas tradicionales.
- Tiene experiencia en México, en seguros paramétricos para los Gobiernos, Estados y Municipios.
- Los productores de subsistencia no tienen recursos para el seguro, es aquí donde debe participar el Gobierno; México tiene mucha experiencia en este tipo de mecanismos.
- En México, PROAGRO maneja el 80% del seguro catastrófico.



Principales obstáculos:

- El alto costo de las primas, el mercado quiere barato y alta cobertura.
- Falta de cultura para compra de seguros.
- Falta de financiamiento para el sector agropecuario de subsistencia, los que obtienen es a través de usuarios.
- Falta de apoyo del gobierno para este tipo de seguros orientados a MIPYME's.

Barreras legales:

- En Guatemala se cuenta con la base legal.
- No existe marco normativo para seguros climáticos por lo que debe trabajarse.
- Revisar el mecanismo de pago al gobierno en caso de siniestros
- No existe una política de seguro agropecuario para el país; aunque se menciona en el Código de Comercio.
- No existe obligatoriedad del seguro en créditos, por lo que debe darse y normarse.

7.1.3.4 Saúl Ortiz, representante de Guate Invierte

Experiencia:

- Opera desde del 2005 brindando garantías de crédito a través de un fideicomiso; proporciona el 80% en garantía del valor del crédito.
- Subsidia el 70% del valor de la prima de seguros agrícolas. Actualmente no tienen fondos para dar este tipo de ayuda.
- Actualmente está en proceso de reingeniería para inyectarle más fondos (BID-FOMIN).
- Los fondos iniciales estaban destinados a: Q.150 millones para certificados de garantía, Q. 50 millones para subsidio de primas de seguro, asistencia técnica y estudios de factibilidad.

Principales obstáculos:

- Primas de alto costo
- Es necesario mantener subsidio a los seguros
- Falta de apoyo del gobierno para brindar más recursos económicos a Guate Invierte

Viabilidad Fondo Público-Privado:

- Ya poseen la estructura financiera (fideicomiso)
- Su escritura de constitución permite inyectarle fondos públicos y privados, el fideicomitente puede poner sus reglas y ser parte de Consejo.



Barreras legales:

- Elaborar una buena política de aseguramiento agrícola en el área rural orientada a productores y aseguradoras.

7.1.3.5 Igor Linares, representante de la Universidad del Istmo

Experiencia UNIS:

- Es necesario brindar subsidios a los productores de subsistencia; el subsidio debe ser gradual, temporal y directamente proporcional a sus ingresos.

Principales obstáculos:

- Alto costo del seguro
- Falta de cultura de seguros

Viabilidad Fondo Público-Privado:

- Es viable
- El canal más inmediato puede ser Guate Invierte, habría que crear un nuevo programa.
- Falta de cultura de seguros

Barreras legales:

- La legislación actual contempla los seguros agrícolas en el Código de Comercio, sin embargo se ha quedado corta para este tipo de mecanismos y se hace necesario reformarla.
- Una barrera legal es la normativa para el seguro paramétrico; para poder pagar al Gobierno habría que triangular.
- Una salida para este vacío puede ser el uso de un fideicomiso dirigido a los productores por esta vía.



8 PROPUESTA DEL DISEÑO PRELIMINAR DE PRODUCTOS FINANCIEROS DE COBERTURA DE RIESGOS ANTE FENÓMENOS CLIMÁTICOS.

8.1 Alcance de la propuesta

La propuesta aquí descrita corresponde a una primera aproximación de los elementos que han de considerarse en su diseño y no ha de entenderse que corresponde a un estudio de prefactibilidad o factibilidad en sí mismo. Por tanto, no considera el desarrollo de aspectos operativos, de gobernabilidad, de implementación o de proyección de su sostenibilidad financiera.

Lo anterior ha sido obtenido a la luz de la presentación de insumos provistos por actores clave y de los expertos participantes en el taller descrito en la sección uno de este documento. De igual manera el fundamento legal del mecanismo propuesto fue debidamente socializado con los actores clave proporcionados por la Coordinación del Proyecto: Paisajes productivos resilientes al cambio climático y redes socioeconómicas fortalecidas en Guatemala y que a su vez fue aprobado en su fase respectiva.

8.2 Tipo de Seguro

Del análisis de los mecanismos estudiados, se propone en una primera etapa, desarrollar un seguro catastrófico basado en multiriesgos y multicultivos. Este seguro cubre la eventualidad de la ocurrencia de fenómenos climáticos catastróficos como huracanes, tifones, tornados, etc. Se define como multicultivos, porque al darse un fenómeno catastrófico usualmente se afectan grandes áreas de territorio independientemente de los cultivos que allí se desarrollen. Una vez exista madurez en el manejo de este tipo de seguros, se puede explorar el seguro indexado a índices climáticos. Este seguro aplica para fenómenos naturales estacionales que rebasen las variaciones definidas de parámetros de gravedad de su ocurrencia. Se basa en información estadística y mediciones climatológicas por región para definir los daños; y en función de estos, la aplicación o no del seguro para cubrirlos. El presente estudio desarrolla el diseño del perfil para el seguro catastrófico.

8.3 Perfil de Beneficiarios

8.4 Elegibilidad

Micro, pequeños y medianos productores que cumplan con indicadores de buenas prácticas en sus procesos de producción.

8.5 Área de Cobertura

A nivel nacional.

8.6 Método de cálculo del umbral/disparador

El cliente avisa de la ocurrencia y la aseguradora verifica el siniestro. La suma asegurada sólo contempla el monto de capital invertido tales como: costos directos, preparación de tierra, arado, rastra, semillas, insumos simillas, herbicidas, fertilizantes, mano de obra, siembra, aplicaciones, corte, deshierbado, póliza de seguros, costos indirectos, intereses, pero no la utilidad.

8.7 Deducibles

Según investigación de mercado realizada, el monto del deducible para este tipo de seguros puede variar entre el 10% y el 30%. Dependiendo del tipo de riesgo, si es lluvia podría ser entre un 10% y un 20%, si es sequía podría ser un 30%.



8.8 Cobertura de Riesgos

Protege el rendimiento pactado contra los riesgos que deriven en daños de magnitud y cuantía elevada a consecuencia de fenómenos de la naturaleza o de acontecimientos de carácter extraordinario.

8.9 Tipos de Cultivo que tienen cobertura

El seguro planteado contempla múltiples cultivos, sin embargo se propone dar cobertura a los cultivos más importantes producidos por los micro productores a nivel nacional.

8.10 Suma asegurada

La suma asegurada considera el valor de la cosecha y las inversiones realizadas en su proceso de producción. Se propone incursionar en los micro, pequeños y medianos productores que poseen extensiones menores de una manzana e ingresos anuales promedio de Q.30,000.00. De acuerdo a la información recopilada con los aseguradores, se estima que para un proyecto piloto puede ser un total de 3,500 micro productores, tomando como costo de producción un 70%, la cobertura anual para el área de interés debería de ser de aproximadamente Q. 73.5 millones de quetzales (aproximadamente \$.10 millones de dólares). Para el caso de las PYMEs, estos deberán de pagar el costo de las primas, sin embargo se estará identificando un mecanismo de subsidio con otros programas de Gobierno.

8.11 Valor de las primas

Para el proyecto piloto con microproductores, el valor de las primas para una cobertura de \$.10,000,000 podría ser del 10% del valor de la suma asegurada, lo que podría significar un monto de \$. 1,000.000 (un millón de dólares de los Estados Unidos de América).

8.12 Sistema de cobros de primas

El seguro está orientado a la parte gubernamental; es decir, que el valor de la prima la paga una entidad de gobierno anualmente.

8.13 Mecanismo de manejo de los fondos

Se sugiere crear un fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional para Cambio Climático (FONCC) para lo cual habría que esperar la aprobación del Proyecto de Reglamento y la creación de un Acuerdo Gubernativo que le dé vida a este instrumento.

Otra modalidad de manejo del mecanismo propuesto es a través del fideicomiso de Guate Invierte, para lo cual habría que crear un Programa de Seguros para Adaptación al Cambio Climático para el Sector Agropecuario, que incorpore los lineamientos, indicadores y elegibilidad para acceder a dicho programa.

8.14 Modalidades de fondeo del Seguro

Partiendo de que la modalidad de implementación y de manejo del fondo puede ser a través de la creación del Fideicomiso para el Aseguramiento de micro productores vulnerables a fenómenos climáticos como un Programa dentro del Fondo Nacional para Cambio Climático (FONCC) o a través de un nuevo Programa dentro el fideicomiso de Guate Invierte, para ambos casos no existe impedimento de captar recursos privados o de cooperación internacional para los propósitos del Programa, una vez se alinee a los objetivos de estos.

Como parte de las acciones a realizar en la implementación del mecanismo financiero, se debe de constituir con grupo de tarea interinstitucional conformado por al MARN, MAGA, INSIVUMEH, MINECO-PRONACOM, liderado por la Dirección de Cambio Climático del MARN. Una vez conformado este grupo de tarea se debe de elaborar un plan de trabajo que contemple una estrategia de recaudación con actores públicos y privados para el fondeo del seguro.



8.15 Sostenibilidad del Mecanismo Financiero

Se recomienda que un porcentaje de los aportes del Programa se utilicen para asistencia técnica, la cual servirá para fortalecer a los micro productores y a las instituciones supervisoras en aspectos relacionados con: buenas prácticas agrícolas, costos de producción, manejo financiero, adaptación al cambio climático, entre otros. Estos fondos deben de ser de al menos un 0.5% sobre el valor del monto asegurado anual.

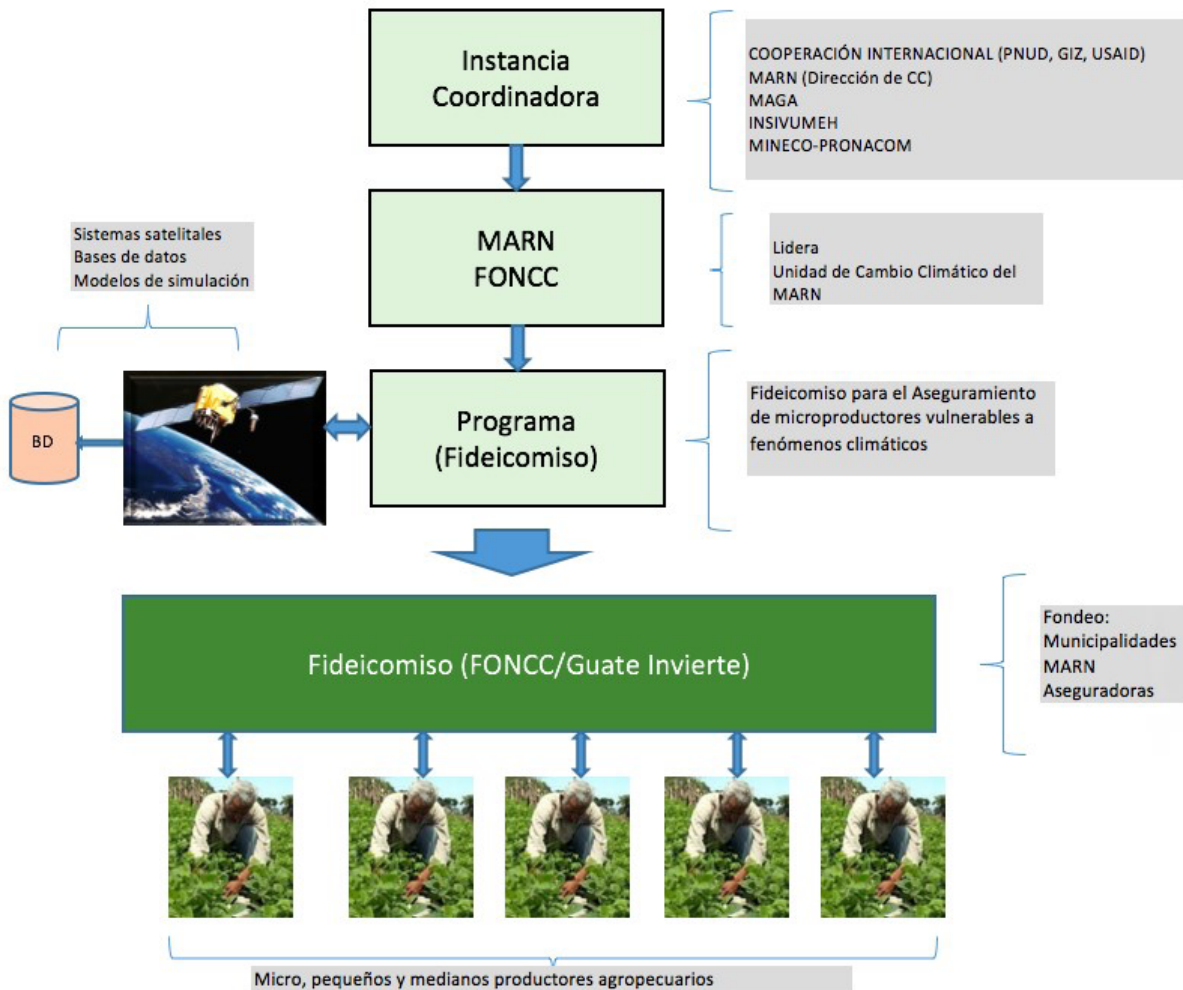
Los productores deben de brindar su tiempo como parte de los fondos de contrapartida del Programa de Aseguramiento; así mismo su compromiso de implementar las recomendaciones y cumplir con los indicadores de buenas prácticas establecidos en el Programa.

La compañía aseguradora, deberá brindar los servicios de monitoreo en campo de los indicadores propuestos, para lo cual dispondrá de sus técnicos de campo. De igual forma hará uso de los sistemas tecnológicos que contribuyan a pronosticar variabilidad de los factores climáticos de interés, que para el caso de la presente propuesta son precipitación y sequía.

8.16 Sistemas tecnológicos de alerta temprana

Se recomienda que la compañía aseguradora tenga sistemas tecnológicos que monitoreen de forma permanente los factores climáticos: precipitación y temperatura, y que cuenten con modelos predictivos de comportamiento y simulación para predecir factores extremos en las áreas de interés. Adicionalmente se sugiere fortalecer al INSUVUMEH para brindar este servicio.

Figura 1. Diagrama de Mecanismo para seguros climáticos



9 CONCLUSIONES

- a. A raíz del análisis de la Ley de la Actividad Aseguradora se concluye que no existe impedimento jurídico alguno para la creación de un seguro agrícola para cubrir los riesgos que implica el cambio climático. Dentro de dicha norma se contempla el cubrimiento de daños mediante la emisión de seguros, dentro de los cuales se pueden encuadrar los seguros por daños ocasionados por los efectos adversos del cambio climático.
- b. Para implementar un seguro catastrófico o de índices climáticos, se recomienda que la Dirección de Cambio Climático del MARN, desarrolle una política de gobierno que dirija fondos para el financiamiento y/o subsidio de sus primas.
- c. Como se menciona en el numeral 9.13, la viabilidad de conformar un fideicomiso público privado existe y los mecanismos de implementación también si decide utilizarse a Guate Invierte con un Programa nuevo relacionado con la temática de interés.
- d. Para poder fondear el mecanismo de aseguramiento climático, es necesario un fondo semilla de \$. 1,000,000 (un millón de dólares) que asegure las cosechas de los micro productores que tienen áreas de producción menores de una manzana e ingresos anuales promedio de Q.30.000.00.
- e. Un factor crítico para el éxito del mecanismo es mantener un costo de primas bajas y un componente no reembolsable de fondos de asistencia técnica para los productores y miembros del Programa de aseguramiento. La participación del Estado en las aportaciones al fondo semilla es básico para lograr una reducción real de primas.
- f. Las entidades nacionales e internacionales que prestan servicios de seguros ante riesgos ambientales y que han sido objeto de análisis en el presente estudio, tienen en común que son entidades privadas organizadas bajo el marco jurídico general que norma todas las actividades de seguro y reaseguro en sus respectivos países, razón por la cual no es necesaria la emisión de nuevas normas jurídicas puesto que dicha actividad se puede enmarcar en lo que la legislación guatemalteca de seguros norma como “seguros de daños”.
- g. Existen varias modalidades para implementar mecanismos de cobertura de riesgos crediticios que involucren la asistencia del Estado, a través del “Análisis del marco normativo e institucional vigente para el desarrollo de mecanismos de cobertura de riesgos requeridos en esta consultoría.” desarrollado dentro de esta consultoría, en donde se identificaron cuatro modalidades: a) pueden realizarse programas de prevención de riesgo en colaboración con la CONRED; b) puede crearse un fideicomiso a través de un Acuerdo Gubernativo, c) puede crearse un programa financiado a través del Fondo Nacional para el Cambio Climático y d) puede ampliarse el alcance de los fideicomisos existentes para adecuar los objetivos del mecanismo propuesto (Guate Invierte).
- h. Mediante los mecanismos contenidos en la Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases efecto invernadero, es posible proponer un proyecto de seguros agrícolas cuyos beneficiarios sean los micro, pequeños y medianos productores agrícolas que sea financiado en todo o en parte por el Fondo Nacional de Cambio Climático.



10 RECOMENDACIONES

- a) Realizar alianzas con alguna entidad aseguradora previamente aprobada por la Junta Monetaria, para la implementación específica del seguro. Deberá presentarse ante la Superintendencia de Bancos el Plan de Seguro que se proponga utilizar.
- b) En vista de que uno de los mayores retos que enfrenta el mercado de seguros enfocados en el aseguramiento de riesgos del cambio climático es la falta de información climatológica confiable, se recomienda fortalecer las capacidades del Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), con el objeto que en el país se cuente con información climática adecuada a las necesidades del mercado de seguros y paralelamente hacer uso de los servicios tecnológicos que brinden las aseguradoras.
- c) Deberá emitirse formalmente el Reglamento correspondiente a Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases Efecto Invernadero, se recomienda la aprobación del Proyecto de Reglamento utilizado en el análisis aquí contenido, el cual actualmente está siendo trabajado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
- d) Al implementar los programas encaminados a la prevención, adaptación y reducción de los efectos adversos del cambio climático, el Estado de Guatemala debe preparar: a) Protocolos que establezcan y estipulen los requisitos y condiciones de los programas que se presenten como elegibles para el efecto; y b) Buscar y establecer fuentes de financiamiento que permitan implementar los programas elegidos.
- e) En relación a la puesta en marcha del programa de seguros agrícolas para los micro, pequeños y medianos productores agrícolas, se recomienda elaborar un Plan de Trabajo y una matriz de riesgos que contemple cuáles son los riesgos que afrontará el Estado de Guatemala y en qué medida y, cuáles riesgos afrontará cada uno de los beneficiarios de los programas de cobertura de riesgos para sus inversiones, ya sea con capital propio o con financiamiento obtenido para el efecto. Todo ello, encaminado a establecer un programa de creación de seguros que sean otorgados por entidades autorizadas para el efecto y que cumplan con las leyes de la materia establecidas en Guatemala.



11 BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Guatemala. *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 –SCN93– (Cuadros Estadísticos), Tomo II, Guatemala*. Abril 2015
- Banco Mundial. *Guatemala Estudio de factibilidad para el diseño e implementación de una cobertura indexada a nivel macro contra sequía para la seguridad alimentaria*. Guatemala. Octubre 2013.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Microseguros agropecuarios y gestión integral de riesgos en Centroamérica y la República Dominicana: Lineamientos estratégicos para su desarrollo y fortalecimiento*. 2015
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Evolución de la actividad agropecuaria en Centroamérica y la República Dominicana 1990-2013” (LC/MEX/L.1175)*, México D.F. Marzo 2015
- Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 1985.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Naciones Unidas, 1992. Ratificado mediante el Decreto 15-95 del Congreso de la República de Guatemala.
- Cruz Valladares, Ángel Fernando. *Impacto de la Implementación del Seguro Agrícola en el cultivo de arroz*, 2015, <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjcem/2016/06/17/Cruz-Angel.pdf>
- Estrategia Regional de Cambio Climático del Sistema de Integración Centroamericana, Sistema de Integración Centroamericano, 2010.
- Ley de la Actividad Aseguradora, Decreto No. 25-2010 del Congreso de la República de Guatemala.
- Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Decreto 109-96 del Congreso de la República de Guatemala
- Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto No.7-2013 del Congreso de la República de Guatemala
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). *“El Agro en Cifras 2014”*, Dirección de Planeamiento. Guatemala. Abril 2015
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). *“Boletín Agrometeorológico Decádico”*, Dirección General del Observatorio Ambiental. San Salvador. Junio 2015
- Memoria del Proyecto Seguros para la Adaptación al Cambio Climático. Primera edición, Lima – Perú, octubre de 2013. Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú.
- Organización de las Naciones Unidas. *Acuerdos de Cancún: resultados de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, 16ª. Conferencia de las Partes, Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático*. 2011.
- Pautas para la Gestión del Riesgo y Seguro frente al Fenómeno el Niño. Asociación de Productores de Banano Orgánico Sector El Monte y Anexos Mallaritos (APBOSMAM). Maricarmen Gallo, Philine Oft y Swing Torres. Piura, marzo de 2011
- Salvo, Jorgelina. *Estudio de Caso: “Seguros climáticos: la experiencia de Perú y Argentina en seguros indexados”*. Centro Regional Cambio Climático y Toma de Decisiones. 2015



Seguro Indexado contra el Fenómeno El Niño Extremo para la prevención y adaptación en el norte del Perú (Nota Técnica 2) – Proyecto Seguros para la Adaptación al Cambio Climático, Primera edición, Lima – Perú, agosto de 2012. Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú.

Seguro Agrícola Comercial La Positiva Seguros (Perú). Estudio de caso en innovaciones en microfinanzas rurales. Estudio de caso sobre Innovaciones en microfinanzas rurales. Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). Enero, 2015.





PROYECTO: PAISAJES PRODUCTIVOS RESILIENTES AL CAMBIO CLIMÁTICO
Y REDES SOCIOECONÓMICAS FORTALECIDAS EN GUATEMALA.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*