

Mejorando el Control de la Gripe Aviar Altamente Patogénica a través de la Compensación:

Temas y Buenas Prácticas

R E S U M E N E J E C U T I V O





Mejorando el Control de la Gripe Aviar Altamente Patogénica a través de la Compensación

Temas y Buenas Prácticas

Resumen Ejecutivo



© 2006 El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / El Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono 202-473-1000
Internet www.worldbank.org/rural
Correo electrónico ard@worldbank.org

Todos los derechos reservados.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el presente trabajo son aquellas de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, de los gobiernos que representan ni de ninguna otra organización.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información presentada en cualquier mapa de este trabajo no implica ninguna conclusión del Banco Mundial con respecto al estatus legal de cualquier territorio o la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en este trabajo está protegido por los derechos de autor. Copiar y/o transmitir todo o parte de este trabajo sin autorización puede ser un quebranto de la ley vigente. El Banco Mundial fomenta la difusión de su trabajo y bajo condiciones normales otorgará autorización con prontitud.

Para obtener permiso para fotocopiar o reimprimir cualquier parte de este trabajo, envíe una solicitud con sus datos completos a: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com.

Todas las demás preguntas sobre derechos y licencias, incluyendo los derechos subsidiarios, deben ser dirigidos a: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

Éste es el resumen ejecutivo de un informe redactado por un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional dirigido por Christopher Delgado del Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial, con la participación del personal y de consultores del Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (IFPRI). El equipo central de redacción, que asume responsabilidad por los puntos de vista expresados en el informe, estuvo formado por Christopher Delgado, Patricia McKenzie y Cornelis de Haan (Banco Mundial); Anni McLeod y Ana Riviere-Cinamond (FAO); y Clare Narrrod (IFPRI). Los Departamentos de Políticas de Operaciones y Servicios a Países y de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial, la FAO, el IFPRI y la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE) proporcionaron el financiamiento. En el informe principal se proporcionan detalles sobre contribuciones adicionales por parte de colegas y expertos.

Resumen Ejecutivo

La Influenza Aviar de Alta Patogenicidad (Highly Pathogenic Avian Influenza – HPAI) representa, en las presentes condiciones, un gran peligro a la salud de los seres humanos y de los animales. Es, por lo tanto, de interés mundial y nacional, realizar esfuerzos para contener la enfermedad. Debido a que los métodos de control más practicados con las aves de corral implican la matanza selectiva de las aves infectadas o de las que se encuentran en las regiones directamente alrededor de los animales infectados, la práctica más común para asegurar la cooperación de los propietarios de las aves es compensarlos por la matanza selectiva de sus animales para lograr esta meta de bien público. La identificación temprana de la HPAI y la matanza selectiva inmediata de animales enfermos o que se sospeche que están enfermos son elementos críticos para reducir el riesgo de la propagación de la enfermedad. La comunidad internacional y los gobiernos nacionales han respondido a este problema estableciendo mecanismos de financiamiento para hacer posible que la compensación ayude a la ejecución de esta estrategia.

El pago de compensaciones a agricultores cuyos animales se matan selectivamente aumenta la cooperación de los productores a través de una mayor motivación para reportar la enfermedad y con los requerimientos de matanza selectiva de los paquetes de control de la enfermedad. Este pago reduce el intervalo de tiempo entre el brote epidémico y las acciones de contención, y por consiguiente disminuye el costo total del control. En la medida en que reduce la carga viral, también reduce el riesgo de mutación del virus a una forma que facilite la transmisión de persona a persona. Por lo tanto, la mejora en la presentación temprana de información y la matanza selectiva de todas las aves enfermas o que se sospeche que están enfermas es el primer objetivo de los planes de compensación. Un segundo objetivo puede ser el reembolso de las pérdidas a ciudadanos particulares que hayan cumplido con el proceso de control de la enfermedad para el bien público. Esto es compatible con el primer objetivo.

Mientras que la urgencia de la contención de la enfermedad impulsa los planes de compensación, no se puede ignorar el grave impacto de la matanza selectiva de las aves sobre la gente muy pobre. Sin embargo, un plan de compensación no puede cubrir todas las pérdidas de los medios de sustento causados por el control de la enfermedad de los animales y no puede reemplazar las redes de seguridad social. Esto requiere de otras medidas fuera del alcance de este estudio.

El informe intenta proporcionar pautas con respecto a las buenas prácticas para el pago de compensaciones como parte de las estrategias para erradicar la HPAI. Está dirigido a los gerentes nacionales e internacionales y al personal de proyectos que participan en la contención de la HPAI. Surgió como respuesta a un pedido de los funcionarios principales de la Reunión Cumbre sobre la Influenza Aviar y la Preparación para una Posible Pandemia Humana que se llevó a cabo en Viena, el 6 y 7 de Junio de 2006, y como resultado del trabajo de un equipo multidisciplinario del Banco Mundial, la FAO e IFPRI. El informe se basa en una revisión de publicaciones reconocidas sobre prácticas de compensación en países desarrollados, entrevistas al personal, experiencias y nuevas publicaciones que están emergiendo recientemente (documentos de proyectos, informes de misiones, etc.) sobre la compensación en los países desarrollados, y visitas de campo específicas a Egipto, Indonesia y Vietnam.

El estado de preparación es clave

Un plan efectivo y eficaz de compensación resarcirá a los beneficiarios de sus correspondientes pérdidas a un nivel adecuado, con sólo un corto intervalo de tiempo entre la matanza selectiva de las aves y el pago de la compensación. Esto sólo será posible si un número de elementos están presentes antes de un brote epidémico. Debe haber una legislación adecuada para el control de la enfermedad en los animales. Esta legislación debe indicar claramente los derechos y las responsabilidades del gobierno, del sector que representa la existencia de animales, del personal de mercadeo y de los agricultores dedicados al control de la enfermedad en los animales. Debe haber un conocimiento difundido de los peligros de la enfermedad y de cómo mitigarlos. Debe haber fondos fácilmente disponibles, y los procedimientos y las secuencias de las acciones a seguir para la compensación deben haber sido acordados por anticipado. Las preparaciones para la implementación de planes de pagos convenientes y transparentes deben estar disponibles.

El procedimiento y la secuencia de la compensación requieren saber a quién, cuándo, cuánto y cómo compensar, y todos los grupos interesados deben tener conocimiento y fe en el sistema. Un conocimiento extenso y por adelantado de los riesgos (incluyendo las existencias de aves de corral) y la identificación de los grupos interesados son elementos clave para mejorar el control del uso de los recursos de compensación, lo cual es particularmente difícil en situaciones de emergencia.

Debido a que el estado de preparación es fundamental para el uso de la matanza selectiva y la compensación efectiva y eficaz para el control de la enfermedad, los países deben hacer una multitud de arreglos sin tener necesariamente precedentes nacionales para guiarlos. Este documento trata de ilustrar las lecciones clave de países como Tailandia y Vietnam (y otros) que aprendieron haciendo e incorporaron muchas de las lecciones en sus estrategias revisadas. Incluso con pautas de otros lugares, los comités nacionales de influenza aviar necesitan negociar arreglos específicos con los grupos interesados nacionales adecuándose a las condiciones locales, lo cual requiere de tiempo y esfuerzo.

Los países que enfrentan brotes epidémicos antes de tener planes de contingencia necesitarán adoptar las medidas más básicas. Incluso así, todavía tienen validez los mismos temas de a quién, cuándo, por qué, cómo y cuánto compensar. Sin embargo, la necesidad de un rápido control de la enfermedad obligará que muchas de las tareas comunes de supervisión se realicen posteriormente y probablemente muchos de los problemas de dirección se harán incluso más difíciles.

Finalmente, será difícil desvincular las prácticas de compensación tanto de las necesidades cambiantes para un control efectivo de la enfermedad como del tema de los cambios de sistemas de producción equitativos a medida que la enfermedad se vuelva más endémica. Una breve introducción de este aspecto está incluida en el capítulo de conclusión.

Identificación de los beneficiarios

Como regla general, los beneficiarios de la compensación son los propietarios de los animales. Otros participantes de la cadena de suministros, como los abastecedores de alimentos y los operadores de mercado, pueden también incurrir en pérdidas cuando la producción de existencias de animales y las ventas se ven afectadas por la enfermedad, aunque ellos normalmente no han sido beneficiados por los planes de compensación. El tipo de sistema de producción configura de manera importante los factibles procedimientos de identificación. Las grandes granjas de aves de corral, de alta bioseguridad (sectores 1 y 2 en la nomenclatura de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]/ Organización Mundial de Sanidad de los Animales [OIE]) generalmente tienen buenos registros de inventarios y la matanza selectiva de animales está bien controlada. Los documentos del granjero son entonces una base para la compensación.

Bajo las condiciones de los contratos agrícolas en estos sistemas, la propiedad de las aves decide quién será el beneficiario. Si el contratista es el propietario, él o ella serán compensados, y aceptan la responsabilidad de rembolsar al integrador. Si el integrador es el propietario del ave, él o ella recibirán la compensación. En unos pocos casos se han hecho arreglos para pagar al contratista por la pérdida de ingresos en base a una remuneración por día, de fondos restados de la parte del integrador antes del pago. El tema de cómo incorporar a los cultivadores por contrato en el proceso de compensación sigue siendo un problema que muchos países están recién ahora examinando. Se necesita poner más atención a este tema para que no se convierta en la brecha que limite el control efectivo de la enfermedad.

La identificación de los beneficiarios de las pequeñas empresas y sistemas familiares (sectores 3 y 4 de la FAO/OIE) es más compleja, ya que normalmente los registros no están disponibles, y factores como la propiedad diferencial por género juegan un rol. Las encuestas, como parte de la planificación para un estado de preparación (antes de que surja la enfermedad), incluyendo la identificación de patrones de pertenencia, conocimientos extensos de la existencia de la compensación y pago como parte integral del proceso de eliminación, son entonces factores clave para asegurar una participación extensa de los sectores 3 y 4.

Tipo de pérdidas que han de compensarse

Comúnmente, la compensación cubre sólo las denominadas pérdidas directas, que incluyen el valor de los animales y algunas veces también (en países más ricos), los costos relacionados a la eliminación de animales muertos, la limpieza y desinfección. No se compensa lo que se denomina pérdidas consecuentes a nivel de las granjas, ya sea debido a interrupciones comerciales, control de movimiento y efectos de los precios. Sin embargo, en muchos países desarrollados existen planes de seguros privados para cubrir tales pérdidas. Frecuentemente no se compensan los animales que estaban muertos antes de que se realizara la matanza selectiva. Sin embargo, podrían haber razones fundamentales para hacerlo, por lo menos parcialmente, ya sea si los animales muertos tienen valor de mercado (y por lo tanto existe el peligro de que puedan ser vendidos) o si los equipos de control de la enfermedad no pueden acudir dentro de las siguientes 72 horas en que la granja en cuestión reportara la enfermedad. En todos los

casos ayudó mucho al cálculo exacto de las pérdidas el tener registros adecuados, a nivel de granjas, de la posesión de aves de corral, y será importante fomentar tales bases de datos antes de que empiece el brote de la enfermedad. Finalmente, la mayor parte de las pérdidas económicas reales a los países en cuestión pueden ser indirectas: pérdida de ventas en alimentos, disminución del turismo, ausentismo del trabajo, etc. Los planes de compensación pública nunca cubren estas pérdidas. En principio, las pérdidas pueden ser asegurables bajo contratos del sector privado fuera del sector de existencias de animales si los riesgos son bien conocidos, aunque esto sucede con poca frecuencia.

Fijación de las tasas de compensación

Las tasas de compensación se fijan de modo distinto en base a (a) el valor del mercado; (b) la disponibilidad del presupuesto; y (c) los costos de producción. La política preferida es fijar el costo en base al valor del mercado, ya que basar el costo en la disponibilidad del presupuesto frecuentemente lleva al pago por debajo de lo debido, y por consiguiente al poco cumplimiento con la operación de matanza selectiva de los animales, y el costo de producción favorecería las incompetencias, además de ser más complejo de establecer. La experiencia que surge del estudio relacionada con el establecimiento de las tasas de compensación basadas en los valores de mercado muestra:

- Las tasas de compensación como porcentajes de un precio de mercado de referencia deben fijarse antes de que brote la enfermedad, como parte del plan general del estado de preparación, usando precios promedio de granja, previos al brote epidémico, calculados poniendo atención a la estación del año y a los costos de transporte de la comunidad local en relación con el mercado de referencia. En cuanto a las aves de categorías especiales (especies raras, aves de corral indígenas, gallos de pelea, progenitoras y otros tipos de aves), donde los precios de mercado no están fácilmente disponibles, se requiere de la consulta con los grupos interesados para fijar niveles realistas;
- La uniformidad de tasas a través del país y para las diferentes clases de aves mejora la eficiencia de la implementación del programa, y debe buscarse en situaciones con buen control. Sin embargo, en situaciones de control deficiente del movimiento, se puede necesitar una diferenciación por tipo de ave (ponedoras, aves para asar) y por edad/peso del grupo para adecuar la compensación lo más

que se pueda a los precios en vigencia del mercado. Una solución interesante intermedia podría ser pagar no en base a números sino en base al peso total de la bandada de aves;

- Las tasas de compensación deben ser de no menos del 50 por ciento del valor de referencia del mercado de las aves en la granja y no más del 100 por ciento. En el informe se aborda la razón fundamental para el rango de preferencia del 75 al 90 por ciento del precio de referencia y las múltiples consideraciones de estar más cerca a un límite que al otro. Las tasas deben ser considerablemente más bajas para las aves enfermas y más bajas aún, pero positivas, para las aves muertas, para proporcionar incentivos positivos a los informes completos y hechos con anticipación. Se necesita poner atención cuidadosa a los movimientos de las aves durante la compensación para asegurar que no se esté creando un incentivo para el aflujo de aves saludables a zonas con aves enfermas o de aves muertas a zonas libres de enfermedades.
- Al tratar con pequeños granjeros en países en desarrollo, la compensación debe pagarse en efectivo dentro de las siguientes 24 horas de la matanza selectiva (o quizás con un vale cuando el manejo de efectivo represente una amenaza a la seguridad y se encuentren disponibles instituciones financieras formales locales confiables como oficinas de correo rurales); cualquier retraso probablemente tenga un efecto importante en el informe.

Establecer la toma de conciencia

La experiencia de campañas en marcha pone en relieve la necesidad absoluta de la comunicación con respecto al control de la enfermedad y la compensación, que cuando se realizan adecuadamente pueden costar del 10 al 20 por ciento del costo total del paquete. El paquete debe tener componentes de consulta con los beneficiarios, apoyo e información, usando diferentes canales y medios de comunicación. Los mensajes específicos sobre la compensación deben explicar a los granjeros la necesidad de la matanza selectiva obligatoria en casos en que se sospeche la influenza aviar como medida necesaria para proteger la salud de la población total de seres humanos. Deben contener principios, procedimientos y cuadrículas de niveles de compensación, información precisa sobre las cantidades exactas y procedimientos de pago. Los mensajes y los medios de comunicación deben estar preparados con anticipación incluyendo la retroalimentación tanto de técnicos como de especialistas en comunicación. También deben ser consistentes a través del tiempo, ya que cambios frecuentes de políticas y mensajes

menoscaban la credibilidad de las campañas. Los operadores del sector privado, como los paraveterinarios, pueden jugar un papel crítico en proporcionar información y el apoyo general a la campaña, y se debe fomentar aún más su retroalimentación sobre los honorarios anticipados.

Sistemas de pago

- Para fomentar la notificación temprana de posibles brotes epidémicos, la compensación por la matanza selectiva de las aves se debe pagar enseguida después de su eliminación. Los siguientes son elementos críticos de un sistema de pago adecuado.
- Es fundamental el acceso rápido al financiamiento adecuado para una utilización inmediata a medida que las necesidades surjan. Generalmente las fuentes son los fondos propios gubernamentales del Tesoro Nacional, las contribuciones de los granjeros y de los socios donantes. Los presupuestos nacionales necesitan fondos de contingencia del 3 al 5 por ciento, por lo menos, del presupuesto total para facilitar una contribución central rápida en el caso de un brote epidémico; cuando esto no esté disponible, será necesario una planificación alternativa de contingencia.
- En los casos estudiados, la proporción de los pagos de compensación para los gastos totales de control de enfermedades de animales durante los brotes epidémicos varió de 0 a 45 por ciento, con una tendencia central de aproximadamente el 35 por ciento. Mantener sumas grandes como reservas de contingencia para permitir una respuesta rápida engendra un costo considerable. Para propósitos de planificación de la compensación, el rango superior de matanza selectiva prevista durante un brote epidémico grave debe tener como límite máximo el 10 por ciento de la bandada de aves a nivel nacional. Muchos brotes epidémicos se controlan con la matanza selectiva de menos del uno por ciento de la bandada de aves a nivel nacional. Una vez que la porción de aves infectadas y las que se relacionaron íntimamente con éstas exceden el cinco por ciento del total de la bandada de aves a nivel nacional, generalmente la vacunación comienza a sustituir a la matanza selectiva y la compensación. Estos porcentajes, multiplicados por el tamaño de la bandada de aves a nivel nacional y nuevamente por el 75 por ciento del precio promedio de granja de las aves de corral, proporcionan un cálculo aproximado del rango de fondos que deben estar accesibles para los pagos de compensación de por sí con poca anticipación. Los países que son importantes exportadores de aves de corral y que desean evitar la vacu-

nación (como Tailandia bajo el brote epidémico de 2004) deben planificar con un límite (alto) del diez por ciento, los países con poca exportación de aves de corral y un gran porcentaje de pequeños productores de aves de corral, con un límite del cinco por ciento, y los países con poca preocupación comercial, un alto grado de bioseguridad y un sistema de financiamiento público solvente, uno por ciento.

- El sistema debe ser lo suficientemente simple como para utilizarse en situaciones difíciles de campo y debe hacer uso de instituciones existentes (por ejemplo, ministerios de operaciones, servicios veterinarios, instituciones financieras). Es importante aclarar las responsabilidades por adelantado, hacer arreglos de coordinación regionales entre agencias y establecer financiamiento local contingente. Si al brotar la enfermedad no hay un sistema establecido, el enfoque tendrá que desplazarse a una mayor dependencia en un escrutinio independiente retrospectivo para evitar demoras excesivas en el pago de la compensación.
- Se debe disponer, como parte de los planes de emergencia del estado de preparación, de bases de datos de los requisitos a reunir y los procedimientos para pagos de emergencia (ver lo anterior); si no están disponibles, deben de establecerse al brotar la enfermedad, planteándose así dificultades considerables.
- Los servicios veterinarios (para la evaluación de la necesidad y confiabilidad de la matanza selectiva), el Ministerio de Hacienda (pagos), las autoridades civiles (seguridad) y el liderazgo de la comunidad (transparencia) deben participar directamente en el proceso de pago.
- Para los sectores 1 y 2, las transferencias bancarias son el instrumento más adecuado; los pagos en efectivo son el método preferido para las granjas de los sectores 3 y 4 sin acceso bancario. Frecuentemente los vales son menos convincentes para hacer surgir una motivación inmediata en los hogares rurales, pero pueden funcionar al ser integrados con una red local compacta de instituciones financieras confiables, como las oficinas de correo rurales.
- En lo posible, se debe hacer uso al máximo de las entidades bancarias locales, organizaciones de productores, servicios veterinarios y organizaciones no gubernamentales. Su evaluación fiduciaria debe ser parte de la planificación del estado de preparación.

El camino hacia adelante

Mientras que a través del tiempo el argumento del bien público internacional con respecto al riesgo de que la transmisión de persona a persona de la HPAI puede disminuir, la transmisión entre las poblaciones animales de diferentes países continuará siendo una razón primordial para el financiamiento internacional del control de la enfermedad en los países en desarrollo. Más aún, en el caso probable de que la enfermedad se convierta endémica dentro de ciertos países, tendrá un gran efecto en los pobres, y las intervenciones bajo esas condiciones merecen por lo tanto el apoyo internacional desde la perspectiva de la equidad. Requerimientos más estrictos de control de la enfermedad tendrán un efecto mayor en la estructura de la industria, con implicaciones que necesitan ser todavía claramente identificadas para la viabilidad futura de los sectores 3 y 4. No obstante, la compensación probablemente será todavía necesaria por muchos años para fomentar la erradicación temprana de brotes epidémicos y para evitar la propagación de enfermedades transmisibles en los animales.

Bajo tales condiciones, la compensación:

- Se volverá parte de las estrategias modificadas de eliminación, probablemente dándole una menor prioridad a la matanza selectiva. Se necesitan principios claros de cómo las estrategias de eliminación deben evolucionar y cómo la compensación encaja en tales estrategias que están evolucionando;
- Tiene que volverse más dependiente de la voluntad política comprobada de los países para mejorar las instituciones clave de salud de los animales, en especial para alertas tempranas e informes independientes de la enfermedad. La herramienta de la OID para Rendimiento, Visión y Estrategia (PVS), es un instrumento útil para evaluar la capacidad gubernamental;
- Tiene que restringirse a los sectores 3 y 4, y estar financiada por una combinación de fondos nacionales e internacionales, éste último en especial para los países más pobres;
- Tiene que ser financiada para los grandes sectores comerciales a través de iniciativas privadas, probablemente como una mezcla entre gravámenes obligatorios y seguro voluntario; en muchos casos el sector público necesita trabajar con el sector privado para hallar maneras equitativas de desarrollar estos sistemas.



Agriculture & Rural Development Department
World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
<http://www.worldbank.org/rural>