

FAO PRODUCCIÓN Y SANIDAD ANIMAL



manual

PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN PARA UNA EMERGENCIA SANITARIA DE IAAP-H5N1 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Fotografías portada:

Imagen izquierda: FAO/J. García, Brasil
Imagen central: SAGARPA/México
Imagen derecha: FAO/J. García, México

PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN PARA UNA EMERGENCIA SANITARIA DE IAAP-H5N1 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE *

* Asistencia de emergencia para la detección temprana de la Influenza Aviar en el Caribe (TCP/RLA/3103); Centroamérica (TCP/RLA/3104); Región Andina (TCP/RLA/3105) y Cono Sur (TCP/RLA/3106)

**Centro de Emergencia para la Lucha contra las
Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ECTAD)
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (FAORLC)**

Reconocimiento

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) reconocen y agradece a la Organización mundial de sanidad animal (OIE) por su valiosa colaboración en este documento. También agradece al autor Dr. Claus Köbrich, Profesor de la Universidad de Chile y las contribuciones del Dr. Luis Barcos, Representante de la OIE para las Américas, del Dr. Francisco Murcio, Jefe de los Servicios Veterinarios de Uruguay, y los aportes realizadas por la Dra. Ana Riviere, Oficial de Política Ganadera de la FAO.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

ISBN 978-92-5-306033-7

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al:

Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en Materia de Publicación Electrónica
de la División de Comunicación de la FAO,
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia
o por correo electrónico a:
copyright@fao.org

Índice

Prólogo	v
Resumen ejecutivo	vii
Fundamentos de los programas de compensación	1
El impacto de la enfermedad y su control	1
El propósito de la compensación	2
Estudios sobre mecanismos de compensación	4
Los programas de compensación	7
Cuanto compensar	7
A quién compensar	10
Procedimientos de compensación	12
El financiamiento de la compensación	13
La situación de los Países de la Región	17
Argentina	17
Barbados	19
Bolivia	19
Brasil	20
Chile	21
Colombia	22
Costa Rica	23
Ecuador	24
El Salvador	24
Guatemala	24
Honduras	24
México	25
Nicaragua	26
Panamá	26
Paraguay	27
Perú	27
República Dominicana	28
Uruguay	28
Venezuela	30
Iniciativas regionales	31

Diseño de los programas existentes	33
Los motivos de la compensación	33
Los actores a ser compensados	34
El valor de la compensación	34
La reintegración de los costos de las medidas de control	35
La administración de la compensación	35
La estrategia de financiamiento	36
La estrategia de mediano y largo plazo	36
La difusión de la estrategia de compensación	37
Un comentario sobre los seguros	39
Conclusiones y recomendaciones	41
Referencias	43
ANEXO	
Lista de verificación de la estrategia de compensación	
Documento provisorio para su evaluación (marzo, 2006)	47

Prólogo

Para el 11 de octubre de 2007 se han registrado 5,234 casos de Influenza Aviar de alta patogenicidad con el virus H5N1 de linaje asiático en la avicultura comercial de 44 países, hecho sin precedente que se ha extendido desde Asia a Europa, Medio Oriente y África con implicaciones en la salud pública ya que ha cobrado la vida de 203 personas de 331 afectadas en doce de los países infectados. Ante la amenaza de que la enfermedad se convierta en panzootia y con ello la posibilidad de que se genere el virus pandémico. La estrategia de control para detener dispersión adoptada por la mayoría de los países comprometidos ha sido el sacrificio y destrucción de alrededor de 250 millones de aves, con las pérdidas económicas que esto representa tanto para el productor como para el país; lo que hace indispensable establecer una estrategia de compensación que vaya en beneficio de ambos.

El conocimiento obtenido de experiencias con brotes de esta enfermedad indica que la detección inmediata de su introducción y el sacrificio y eliminación de las aves afectadas, junto con las aves susceptibles en contacto o cercanas es la mejor forma de prevenir su difusión. En los países de Europa central y Europa del oeste, la notificación de casos sospechosos, realizados por los productores, ha contribuido para evitar el establecimiento de la enfermedad a pesar de su constante identificación en aves silvestres.

La forma de motivar la notificación es mediante el establecimiento de un programa de compensación en el que el gobierno pague al productor el justo precio por los bienes que destruye en beneficio de la sociedad y que tiene como objetivo evitar la dispersión de enfermedades de fácil transmisión. La compensación en los países de América Latina ha sido un tema difícil de abordar, por lo que la FAO financio y realizó el presente documento, contando con el apoyo de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), el trabajo contiene una revisión sobre el tema, que se ha discutido a nivel mundial, el análisis de las situaciones que guardan los países de América Latina y el Caribe y las recomendaciones que se hacen para poder determinar la estrategia nacional más conveniente. La FAO agradece al autor del trabajo Dr. Claus Köbrich, Profesor de la Universidad de Chile y las valiosas contribuciones del Dr. Luis Barcos, Representante de la OIE para las Américas, del Dr. Francisco Murcio, Jefe de los Servicios Veterinarios de Uruguay. Además de los aportes realizadas por la Dra. Ana Riviere, Oficial de Política Ganadera de la FAO y el Dr. Juan García García Consultor Internacional de la FAO para Influenza aviar.

El presente trabajo pretende motivar el trabajo de los ministerios de agricultura y de los servicios veterinarios oficiales de los países de América Latina y el Caribe para el desarrollo de una estrategia de compensación basada en los antecedentes y experiencias realizadas a nivel mundial y regional.

Moisés Vargas-Terán

Oficial de Salud Animal
FAO/RLC

Resumen ejecutivo

La compensación por los animales y bienes destruidos en el marco de un programa de control o erradicación de una enfermedad exótica y altamente contagiosa, como lo es la Influenza Aviar de Alta Patogenicidad (IAAP), tiene dos fundamentos teóricos: reducir el daño patrimonial producido y promover la notificación. El problema está en que para lograrlo se requiere altos niveles de compensación, cercanos o incluso superiores al 100 % del valor de lo destruido, lo que no sólo produce un mayor desembolso fiscal, sino que también puede reducir fuertemente la bioseguridad en que se encuentran las aves. Además, el impacto significativo que puede tener esta u otra enfermedad sobre la calidad de vida, particularmente de los pequeños productores, le da a los programas de compensación una dimensión social.

Los aspectos que deben ser considerados en el diseño de un programa de compensación, además del marco legal en que se implementan, son la relación de los montos y de las personas a compensar, así como los procedimientos y el financiamiento de la compensación. Las decisiones que se tomen respecto de los primeros tres, son muy importantes, ya que inciden directamente sobre el éxito del programa, en términos de controlar la enfermedad. Los montos de compensación se pueden definir como una proporción de los precios de mercado o de los costos de producción, considerando diferentes especies o categorías de aves. Más allá del problema de establecer el monto base, está el de definir el porcentaje de compensación. Un porcentaje bajo desincentiva la notificación, en cambio un porcentaje alto, incluso por sobre el precio de mercado para compensar pérdidas consecuentes, aumenta el riesgo sanitario y las reclamaciones dolosas. Definir a quién se compensará, no sólo implica tomar decisiones respecto a la compensación por animales enfermos o muertos, sino también la opción de compensar diferenciadamente, según tamaño del sistema productivo, y que hacer en casos de existir medierías. El tema del procedimiento de compensación debe tomar en cuenta las condiciones institucionales y locales, ya que es fundamental que los pagos sean oportunos y transparentes. Por último, se debe resolver respecto al financiamiento. Primero, cual será el origen de los fondos. Si son fondos privados, el desafío de lograr una recaudación proporcional al tamaño de cada productor, no es menor, sobre todo cuando la gran mayoría son pequeños productores. Si los fondos son públicos, el problema mayor es su provisión, ya que al no ser usadas todos los años, es probable que las partidas presupuestarias sean disminuidas o eliminadas. También es necesario estimar los montos totales con los que se debería contar, para lo cual se debe tener en cuenta el tamaño y características del sector, así como los gastos asociados a gestión, difusión, etc.

En el contexto anterior, el documento hace una revisión de la legislación sanitaria y la existencia de programas de compensación en 19 países de Latino América y el Caribe, así como de algunas iniciativas regionales. De la revisión de estos antecedentes, se concluye que los países de la región que han utilizado programas de compensación, lo han hecho con el fin de restituir un bien destruido, pero no para favorecer la notificación. Los montos entregados sólo compensan el valor del animal y no diferencian entre tipos de productor. Se debe, eso sí, tener en cuenta que muchos países cuentan con otros servicios que podrían

entregar ayudas (fondos de emergencia) cuando los afectados son pequeños productores. Los programas de compensación tienen un financiamiento público o mixto, con aportes privados. En ambos casos son administrados por el estado y sujeto a regulaciones que hacen demoroso el pago. En general, queda la sensación que la compensación no es un derecho, por lo que los afectados deben hacer el esfuerzo para demostrar que se la merecen. En síntesis, la compensación no es percibida como un instrumento importante para la detección temprana y el control de las enfermedades.

Estos resultados dejan de manifiesto que es necesario incorporar la compensación como un instrumento que forma parte de la estrategia de detección temprana, control y erradicación de la IAAP. Lograr esto, requiere de un esfuerzo legislativo, tanto en términos de modificar la legislación existente, como de crear nuevas leyes o reglamentos.

Fundamentos de los programas de compensación

EL IMPACTO DE LA ENFERMEDAD Y SU CONTROL

Ante el temor de una diseminación mundial de la Influenza Aviar de Alta Patogenicidad (IAAP), del subtipo H5N1, de linaje asiático muchos tomadores de decisión se preguntan que hacer para prevenir su ingreso al país o que hacer para evitar que se haga endémica en los países en que ya está presente. Las medidas de control de emergencia para evitar nuevos brotes y detener su diseminación se han centrado en el sacrificio sanitario, que conlleva la eliminación en gran escala de aves infectadas o que estuvieron en contacto con éstas (Jutzi y Doménech, 2006). Las consecuencias del ingreso de la enfermedad y de las medidas de control tienen fuertes impactos en todos los niveles. Para los grandes productores, la alta concentración de aves de corral en ciertas áreas ha llevado al sacrificio de millones de animales, con pérdidas producto de la destrucción de un capital productivo y los costos asociados a su eliminación, destrucción y desinfección de instalaciones. Para los pequeños productores, estas mismas medidas pueden implicar el cierre de sus operaciones y una seria amenaza para su supervivencia. En ambos casos, el impacto se multiplica por la caída en el consumo y los precios de los productos, originado por las noticias alarmistas de los medios de información. Para los productores de traspatio, muchos de los cuales viven en condiciones de pobreza, la destrucción de animales afecta gravemente la calidad de su alimentación y sus medios de subsistencia. Además, los habitantes del país se ven afectados, ya que la carne de ave y el huevo son componentes fundamentales en su alimentación.

Más allá de la dimensión valórica y epidemiológica que implica el hecho de sacrificar animales para prevenir la diseminación de la enfermedad, se debe tener presente que en la búsqueda de un bien superior (representado por el control y la eliminación de la enfermedad) un agente (el estado) destruye el bien de otro agente (el dueño o tenedor de los animales). Ello inmediatamente plantea la cuestión de la indemnización o compensación¹ que el primero pudiese dar al segundo. En todo caso el sacrificio y la posterior compensación, no se justifica en todas las enfermedades. De acuerdo al Banco Mundial y cols. (2006) las que lo ameritan se caracterizan por:

- Ser muy contagiosas, posiblemente zoonóticas, y con altas pérdidas asociadas
- Afectar a animales importantes para la agricultura comercial

¹ De acuerdo a la real Academia de la Lengua Española, indemnizar es resarcir de un daño o perjuicio; compensar es (1) igualar en opuesto sentido el efecto de una cosa con el de otra o (2) dar algo o hacer un beneficio en resarcimiento del daño, perjuicio o disgusto que se ha causado. Aunque pudiesen existir diferencias entre ambos conceptos, cada país utiliza una o la otra en su legislación. Consecuentemente ambos conceptos se usarán indistintamente en este documento.

- Contar con fuentes públicas y privadas de compensación
- Ser exóticas (menos frecuente para enfermedades endémicas)

También se debe tener en cuenta que el sacrificio y la posterior indemnización afectan, positiva o negativamente, el reporte de enfermedades, el tiempo entre la identificación del caso índice y la toma de acciones de contención, y la prohibición del movimiento (venta) de animales, tanto enfermos como sanos, desde y hacia la zona de control (Banco Mundial y *cols.*, 2006). Los propios productores reconocen que, como ha ocurrido en muchos países, “el dueño trata de sacar rápidamente sus animales a cualquier precio, con las consecuencias que todos podemos imaginar, diseminando la enfermedad por todos lados, si no hay un mecanismo de compensación”². En todo caso, la compensación en sí no es un costo social, ya que implica una transferencia del fisco a los dueños de aves. Sin embargo, la recolección de los fondos para compensar si produce una pérdida para la sociedad, ya que los impuestos necesarios para financiar este fondo reducen el producto agregado. Se estima que por cada dólar recaudado la disminución en el producto alcanza US\$ 0,30 en la Unión Europea, US\$ 0,50 en el sueste asiático y hasta US\$ 1,00 en los países africanos (Tuan Dinh y *cols.*, 2005).

En síntesis, la existencia de programas de compensación, particularmente con el apoyo gubernamental, son necesarios, porque el sacrificio es obligatorio y produce pérdidas al productor, los programas pueden estimular la notificación y reducir la venta de animales enfermos, y con ello, en el caso de la IAAP, la amenaza a la salud pública (Riviere-Cinnamond, 2005). Además si la enfermedad se disemina se producirán restricciones al comercio y una caída en la productividad de todo el sector (Banco Mundial y *cols.* 2006).

EL PROPÓSITO DE LA COMPENSACIÓN

Ya se mencionó que, desde un punto de vista jurídico, sería pertinente compensar, ya que se han destruido bienes privados con fines públicos. Sin embargo, muchos autores también sostienen que la compensación tendría efectos que van más allá de la restitución parcial o total del bien destruido. Entre estos efectos Riviere Cinnamond (2005), McLeod (2006) y Banco Mundial y *cols.* (2006) mencionan aquellos que:

- Estimulan la notificación de enfermedades, disminuyen con esto el tiempo entre inicio del brote y el inicio del control;
- Estimulan la entrega de animales enfermos, en vez de su consumo o venta;
- Proveen una red de apoyo que protege a las personas hasta que puedan repoblar.

El problema es que el efecto real de los programas de compensación sobre la notificación y entrega de animales enfermos es bastante desconocido. Como se verá más adelante, sólo muy pocos estudios lo han abordado desde una perspectiva teórica (por

² Declaración del Dr. Isidro Molfese, Secretario Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Avicultura (ALA), observador del seminario y simulacro de influenza aviar realizado en Paraguay (www.abc.com.py/especiales/gripeaviar/articulos.php?pid=335527).

ejemplo Gramig y cols, 2005). Sin embargo, la existencia de recursos para compensación también puede generar algunas conductas no deseadas, las que puede hacer que el programa de compensación a la larga reduzca el bienestar social (Hannessy, 2007). La primera conducta, es el comportamiento oportunista y la segunda una mayor propensión a tomar riesgos. El comportamiento oportunista es un riesgo que siempre podrá estar presente cuando existan recursos estatales, ya sea por uso inescrupuloso o directamente abuso. En el control de este comportamiento, originado por que el servicio veterinario no tiene certeza sobre las acciones (correctas o incorrectas) que ha realizado el dueño de las aves, hay por lo menos dos posibilidades. I). Una opción es entregar una compensación que sea menor a la pérdida sufrida pero mayor que las ganancias que tendría al no notificar. En otras palabras que simultáneamente denunciar no sea un buen negocio y no-denunciar pase a ser un mal negocio. Esto último se puede lograr, por ejemplo, a través de la pérdida de beneficios en caso de no-notificar. II). La otra opción apunta directamente a mejorar el flujo de información a través de adecuados sistemas de control y fiscalización. Si bien es cierto esta opción es más simple y directa, en condiciones de emergencia sanitaria, hace que los programas de compensación se hagan burocráticos y lentos, lo que atenta contra el objetivo de estimular la notificación.

La segunda conducta, más complicada de abordar, es el efecto del sistema de compensaciones sobre la bioseguridad de las instalaciones. Como regla general, las decisiones de los agentes privados dependen de manera importante de la percepción que tengan de los beneficios y costos asociados a su decisión. En este caso, la decisión de adoptar mayores o menores medidas de control o prevención (invertir ó no en bioseguridad), dependerá de cómo perciban el riesgo de que la enfermedad afecte a sus animales y de cuánto podrían ser las pérdidas asociadas a la enfermedad. En general, el riesgo de contagiarse con una enfermedad exótica es percibido como muy bajo. Si a ello se le suma a la existencia de compensaciones en caso de que la enfermedad afecte sus animales, la percepción es que los retornos financieros a las medidas de reducción de riesgos son negativos. La percepción negativa de los retornos se puede deber a falta de información respecto a las pérdidas asociadas a la enfermedad, a una baja percepción del riesgo a la enfermedad, al hecho que la salud es un bien público y por ello responsabilidad de los organismos públicos oficiales, etc. Entregar información a los agentes privados es una forma de apoyar la implementación de programas de erradicación (Wolf, 2003). El problema es que el desconocimiento genera la conducta de propensión a riesgo, que no sólo afecta al propio productor, ya que al no tener que asumir los costos (internalizar) de las consecuencias enzoóticas de su falta de cuidado, puede afectar a otros productores.

Entonces, los programas de compensación deben lograr un balance de estas dos conductas de los productores con la propensión a notificar y la inversión en bioseguridad. Desde el punto de vista económico es necesario que el programa de compensación tenga incentivos compatibles, es decir, que logre una conducta apropiada de bioseguridad y denuncia en todas las situaciones. En otras palabras, la magnitud de las consecuencias económicas y sociales del ingreso de una enfermedad dependerá, en gran medida, del comportamiento de cada uno de los distintos actores. En este sentido, también es muy importante que los gobiernos tengan la disposición de compensar las pérdidas ocasionadas. Un tema recurrente, en la mayoría de los países, es que los ganaderos no creen que

el gobierno tenga la disposición a indemnizar y no por un problema de fondos, sino que por falta de voluntad política.

ESTUDIOS SOBRE MECANISMOS DE COMPENSACIÓN

El propósito de los programas de compensación o indemnización, como son utilizados en la actualidad, es pagar razonablemente por los activos que el agente público toma del privado para así estimular la notificación de una enfermedad. Con ello se busca restituir el patrimonio del productor eliminado por la acción pública y a la vez motivar una pronta notificación de la aparición de enfermedades para con ello reducir el tiempo entre la aparición de la enfermedad y la activación de acciones de control y eliminación de ella. La razón de esto último es que el tiempo entre la infección inicial y su reconocimiento determinan la duración y severidad del brote (FAO, 2002a).

Como ya se mencionó, existen muy pocos estudios tanto empíricos como teóricos que aborden el efecto de programas de compensación sobre el comportamiento de los productores, tanto en términos de notificación como de inversión en bioseguridad. En todo caso, no existe evidencia empírica que indique que aumentos en los pagos compensatorios conduzcan a cambiar la actitud (de denuncia) de los productores avícolas (Nin Pratt y Falconi, 2007). Kuchler y Hamm (2000) estudiaron el efecto de los precios en conjunto con programas de compensación gubernamentales sobre el programa de control de Scrapie en los EEUU. Ellos demuestran que la notificación de casos era elástica con respecto al monto de la compensación, es decir, que mientras mayor era el monto de compensación, mayor era la notificación.

Bicknell y cols (1999) encuentran que en Nueva Zelanda las políticas y programas de erradicación existentes en combinación con los esfuerzos privados de control tienen un mayor efecto sobre la prevalencia de enfermedades que cuando sólo hay acciones privadas.

Gramig y cols (2005) analizaron en forma teórica la compatibilidad de incentivos en diferentes esquemas de compensación para fomentar la notificación frente a un brote de una enfermedad. Ellos concluyeron que las compensaciones por sí solas no son suficientes para incentivar ni la denuncia ni la bioseguridad. Indicaron que las compensaciones bajas no favorecen la denuncia y muy altas reducen las medidas de bioseguridad. Por ello proponen dos alternativas. Una es establecer un nivel de compensación tal que determine niveles óptimos de bioseguridad, combinado con un sistema de penalizaciones que obliguen a la notificación inmediata de estados de enfermedad. Lamentablemente no es fácil calcular cuál es ese monto óptimo de compensación. La otra opción es usar sólo compensaciones, pero con montos por sobre el justo valor de mercado, por lo que se compensa también por pérdidas consecuentes. De esta forma se estimula la notificación. Para lograr compatibilidad de incentivos, se estipula que los montos de compensación vayan disminuyendo a medida que aumenta la prevalencia de la enfermedad (que haya una compensación marginal decreciente). De esta forma, a medida que la enfermedad se disemina, las pérdidas por el ingreso de la enfermedad van aumentando (hay menos compensación) y aumentan los retornos por invertir en bioseguridad. En todo caso, siempre será importante promover la notificación en todos los niveles de prevalencia para limitar la posibilidad de transmisión de la enfermedad y minimizar las pérdidas sociales.

Otra forma de lograr incentivos compatibles, es entregar compensaciones condicionadas a la autodenuncia. En otras palabras, no habrá pago si la enfermedad es detectada por terceros (notificada durante la venta o sacrificio de animales, contagio a otros rebaños, etc.) pudiendo haber sido detectada por el productor. Estos incentivos son muy fuertes, y mientras sólo se compense en casos confirmados, los incentivos para un buen manejo no deberían estar distorsionados. El costo de implementación de esta medida, podría minimizarse por la reducción en los costos de monitoreo necesarios cuando se aplica el esquema de compensación con penalizaciones (Gramig y cols., 2005). Estos esquemas, aunque interesantes, pueden ser difíciles de poner en práctica en muchos países.

La información entre productores y dependencias gubernamentales encargadas del control y erradicación de enfermedades es inherentemente asimétrica. Por ello es crucial lograr compatibilidad de incentivos para sobrellevar los problemas originados de las acciones ocultas tanto ex ante (bioseguridad) como ex post (notificación) durante la implementación de las políticas de gestión de riesgo. Se requiere de dos mecanismos para resolver simultáneamente ambos problemas de riesgo moral. El modelo teórico predice que si se pueden usar penalizaciones seleccionadas de forma óptima para asegurar la notificación, entonces la compensación total debe exceder las pérdidas directas y que la compensación marginal debe aumentar a una velocidad inferior que los costos marginales, para que la bioseguridad privada alcance los niveles deseados por el planificador social. Un seguro total no es recomendable cuando se satisfacen las condiciones de compatibilidad de incentivos, ya que productores adversos al riesgo deben asumir algún riesgo (Gramig y cols., 2005).

Debido al problema de notificación versus bioseguridad, un programa de compensaciones puede considerar la entrega de subsidios para bioseguridad (Hannessy, 2007).

Los programas de compensación

Entonces, habiendo establecido la necesidad desde la perspectiva de restituir un derecho afectado de un agente producto de la acción de otro agente, es necesario establecer los lineamientos que deberá tener el programa de compensación. Los aspectos de los programas de compensación que más atención han recibido son, además de los relacionados con su propósito, los montos, los actores, los mecanismos y el financiamiento. Las recomendaciones FAO sobre el diseño de programas de compensaciones (Riviere-Cinamond, 2006b) incluyen estos y otros aspectos³.

Pero antes de abordar estos temas, se debe tener presente que los marcos legales son muy importantes en el combate de enfermedades. Primero es necesario hacer una distinción de los sistemas jurídicos existentes. Los sistemas jurídicos en el mundo son el sistema de **derecho continental**, que se encuentra en casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe, exceptuando las ex colonias inglesas, dónde existe el **derecho anglosajón** (o ley común) y la Argentina en que coexisten los dos sistemas. La gran distinción entre el continental y el anglosajón es que el primero se basa más en las leyes que en la jurisprudencia, mientras que el anglosajón se basa más en la jurisprudencia que en las leyes. Esta distinción no es menor, ya que entre los países que tienen sistema jurídico continental se debe distinguir entre a) aquellos donde se estableció la obligación de reparar el daño causado, b) aquellos en que el legislador se ha opuesto expresamente a ello y c) por último, los que nada dicen al respecto (de la Sota, 2007). En cambio, el derecho anglosajón reconoce cualquier agravio ("tort") y a partir de éste el derecho a un juicio. En otras palabras, a pesar de no haber una ley cada persona tiene el derecho de exigir una compensación.

Entre los variados aspectos que éstas deben considerar, hay dos relevantes desde la perspectiva de las compensaciones. Primero, las autoridades sanitarias deben tener el poder para declarar emergencias sanitarias, lo que implica la liberación de fondos suficientes e inmediatos para su combate. Este poder debe estar sujeto a una lista de enfermedades que pueden llevar a situaciones de cuarentena. En ciertos casos también debe dar el poder de sacrificar animales enfermos o expuestos. Segundo, para detener la diseminación de la enfermedad puede resultar esencial compensar rápidamente a los productores cuyos animales han muerto o han sido sacrificados. La ley debiese indicar si y bajo que condiciones se permite la compensación y cómo será autorizada y realizada. Los aspectos básicos respecto a la compensación debiesen ser regulados por la ley o decreto en sí (FAO, 2002b).

CUANTO COMPENSAR

En la sección anterior ya se indicó que el problema del monto a compensar no es menor, ya que incide directamente sobre las conductas de los agentes privados. Ahora bien, definir los

³ El Anexo 1 Lista de verificación de la estrategia de compensación (Sección 8.1) incluye el documento en extenso.

montos a compensar tiene dificultades que van más allá de si estimulan o no la notificación y que incluyen qué se debe compensar y cómo se establecerán los montos a compensar. Desde un punto de vista económico el sacrificio de las aves produce tres tipos de pérdidas que pueden ser compensadas. La primera corresponde al costo de destruir los animales y desinfectar las instalaciones, la segunda al valor de los animales destruidos y la tercera las pérdidas futuras por no poder concretar ciertos negocios o pérdidas consecuentes⁴. A ello se suman las pérdidas indirectas, observados en otros sectores o eslabones de la cadena (Banco Mundial y cols., 2006).

El costo de destruir y desinfectar es probablemente el más fácil de establecer, ya que corresponde a costos directos incurridos durante la aplicación de la medida sanitaria. Se debe tener presente que durante una crisis sanitaria, estos costos aumentarán a medida que la enfermedad se disemine.

La dificultad de establecer el valor de cada animal se origina en varios aspectos. Los más relevantes dicen relación con los tipos o categorías de aves, el valor de cada una de ellas y las diferencias que pudiesen existir entre diferentes lugares en un país. En general se recomienda tener valores diferenciados por tipo de ave y edad, aunque sin establecer demasiadas categorías, por que es difícil de administrar (Lasley, 1986; Riviere-Cinamond, 2005, McLeod, 2006). A modo de ejemplo, la Regulación para la Compensación de Animales en Canadá de 2000⁵ establece montos máximos para cada especie de aves (gallina, pavo, pato y ganso). La propuesta de modificación de 2006 considera hasta cuatro categorías en cada una de ellas: ponedoras, aves de carne, líneas paternas y líneas abuelas⁶. Pero el problema de establecer categorías conlleva además el problema de estimar el valor de cada uno.

En términos generales hay varias formas de establecer el nivel de compensación:

- **Costos de producción:** El valor está dado por el costo promedio de producir un ave de esa categoría y edad, lo que incluye capital, trabajo, alimentos y tecnología (Banco Mundial y cols., 2006). Se puede usar cuando no hay mercados desarrollados y hay tiempo para determinar estos costos (enfermedad aún ausente). Una vez determinados los costos, es relativamente simple ajustar el valor de acuerdo a la edad del ave. Los problemas son que es difícil de medir y puede llevar a sobreestimar el valor de mercado; altas estimaciones pueden premiar a productores ineficientes.
- **Valor de mercado:** El valor a compensar está dado por el precio del producto en cuestión en el mercado y descontado al punto en que se realiza la decisión de venta (predio). Este descuento puede ser a una tasa fija, la que usualmente varía entre 50 y 90 % del valor de mercado (Banco Mundial y cols., 2006). El problema es que éstos no existen para todas las categorías y todas las edades. El tema de la edad no es menor, ya que el valor de un pollo de algunos días de edad es diferente de uno a días de ser vendido o el de una gallina al inicio de su postura de una que ya la está concluyendo. Además, los precios se afectan, fuertemente, durante la aparición de

⁴ O pérdidas consecuenciales o lucro cesante

⁵ Compensation for Destroyed Animals Regulations SOR/2000-233. <www.canlii.org/ca/regu/sor2000-233/whole.html>

⁶ Regulations Amending the Compensation for Destroyed Animals Regulations Vol. Canada Gazette 140, No. 46 – November 18, 2006. <canadagazette.gc.ca/part1/2006/20061118/html/regle1-e.html#avis>

un brote⁷. Por lo pronto, varios proyectos del GPAI⁸ han fijado como precio base el observado 2 a 3 meses antes del brote. Además, el precio base debiese ser ajustado cada 4 a 6 meses.

- **Tasación de las aves:** El valor a compensar es establecido por una comisión tasadora, integrada por representantes de sectores públicos y privados, como por ejemplo el estado, el dueño de las aves, las asociaciones de productores o avicultores, o independientes. Las formas de organización o funcionamiento de estas comisiones varía de país en país y han sido usadas, por ejemplo en Rumania (Sargiou; 2006) y Uruguay (en fiebre aftosa). Su fortaleza es al estimar el monto a compensar puede toma en cuenta la cantidad de aves, su edad, estado, genética, etc., así como variaciones locales de precios. Sin embargo, además de problemas debido a la subjetividad de la tasación, está la dificultad operativa de usar estas comisiones cuando los productores afectados son muchos o muy pequeños, por ejemplo productores de traspatio.

Cuando hay gran diferencia de precio de las aves o sus productos en el país, debido casi siempre a diferencias en los costos de producción, entonces estas diferencias también debiesen reflejarse en las compensaciones. La elección del precio base debería considerar las fluctuaciones estacionales y geográficas de los precios, así como diferencias según tipo de productor (Banco Mundial y cols., 2006). Sin embargo, la ausencia de estas diferencias, a su vez, puede determinar diferencias en las tasas de notificación (menos denuncias donde los costos son más altos y más dónde son más bajos). En este punto es necesario hacer hincapié en el tema del movimiento de animales, entre zonas de un país o incluso entre países, sobre todo cuando las barreras sanitarias (fronterizas o limítrofes) son deficientes. Naturalmente un productor ubicado dentro un área afectada, hará lo posible para sacar sus animales, incluso cuando el riesgo de contagio sea mínimo. Su motivación es aprovechar las condiciones comerciales fuera del área de cuarentena, que son mejores (Lasley, 1985). Por ello también se debe tener cuidado al establecer una indemnización diferenciada entre zonas, a que estas podrían estimular el traslado de aves desde zonas infectadas a limpias, o viceversa (para enfermarlas intencionalmente y solicitar la compensación).

Algunos autores recomiendan que las tasas de pago sean similares en todo el país y que este corresponda a un porcentaje del precio de mercado, de acuerdo a la capacidad financiera y la disposición a recibir el pago (Riviere-Cinamond, 2005, McLeod, 2006; Sa'ídu, 2006). A modo de ejemplo, en Tailandia corresponde de 70 a 100 % del precio en el mercado y en Vietnam se incluye un pago por reposición. Un punto que es compartido por todos los autores es que tanto el monto a pagar como la forma en que este se fijará, se decida antes que aparezca un brote.

Las terceras pérdidas son las llamadas pérdidas consecuentes, en este caso, las que se producen después de realizado el sacrificio sanitario. En el caso de los productores de mayor tamaño, por no poder repoblar las instalaciones inmediatamente, el material

⁷ En algunos casos el precio cae y se mantiene, en otros cae y luego se recupera a niveles superiores a los pre-brote, debido a la caída de la oferta, la recuperación de la demanda y un efecto de sustitución, mientras que en otros simplemente suben debido a una contracción de la oferta.

⁸ Global Program for Avian Influenza, (World Bank).

genético perdido, los mayores costos de monitoreo, la interrupción de los negocios y la pérdida de mercados, entre muchos otros. La estimación de estas pérdidas es muy difícil debido a las diversas consecuencias que tienen las infecciones de IAAP sobre el consumo, los mercados, el comercio y, consecuentemente, los precios. Entre pequeños productores y tenedores de aves de traspato, puede implicar una seria amenaza a su calidad de vida, por la pérdida total del negocio o por la reducción del consumo de proteínas de origen animal. En este caso puede ser conveniente otorgar una compensación que provea un sustento de vida (que actúe como red de seguridad o “safety net”) lo que significa incluir pérdidas por caída de la producción o muerte de las aves. Dado la condición de pequeños productores, tanto el número de animales sacrificados como las pérdidas ocasionados serán pequeñas, por lo que el monto total a compensar seguramente no será muy alto. Esto hará viable esta estrategia de compensación.

Asociado al total a compensar, está la cuestión de la condición sanitaria de los animales a compensar. Es decir si se compensará solo por el sacrificio de contactos (estuvieron expuestos pero no presentan la enfermedad aún) o se incluirá a las aves enfermas e incluso a las muertas. Nuevamente esta es una definición que directamente afecta la tasa de notificación. Si solo se compensa el sacrificio de animales sanos, habrá una menor denuncia en los planteles que ya presentan la enfermedad, ya que es preferible intentar vender los animales. Si se compensa por todos los animales, los estímulos para mantener mejores condiciones de bioseguridad serán menores. En este punto también es importante la velocidad de respuesta a la notificación, ya que mientras mayor sea el lapso entre ésta y la inspección y sacrificio, más probable será encontrar aves enfermas o muertas. En otras palabras, lo importante es determinar el estado de los animales al momento de la notificación y no cuando llegan los oficiales (Banco Mundial y cols., 2006).

Los programas existentes, generalmente centran su acción en compensar el valor de las aves sacrificadas o destruidas. Respecto a los costos asociados al proceso de limpieza y desinfección, estos normalmente son asumidos por los propios servicios veterinarios en caso de predios pequeños y por los propios productores en casos de empresas grandes. Para estos últimos, puede no ser conveniente compensar por limpieza y desinfección, ya que son medidas normales de bioseguridad. En los casos en que se deben sacrificar animales en zonas con movimientos restringidos (sacrificio de bienestar o “welfare culling”⁹), estos también se debiesen compensar. Por lo pronto, Vietnam recientemente introdujo un pago equivalente a 2/3 de la tasa usada bajo sacrificio sanitario (McLeod, 2006). Los costos consecuentes casi nunca son compensados, ya que para ellos se pueden contratar seguros). No hay experiencias de compensación por pérdidas indirectas (Banco Mundial y cols., 2006).

A QUIÉN COMPENSAR

El tema de quién debe (o no debe) ser compensado, tiene que abordar al menos dos problemas vinculados a las condiciones necesarias para ello. El primero se relaciona con la propiedad de las aves y el segundo con la condición sanitaria de las mismas, es decir, si han estado expuestas o están enfermas o incluso muertas. Además, dadas las restricciones pre-

⁹ Corresponde al sacrificio de animales que por motivos de restricción de movimiento sufren un deterioro en su bienestar (por ejemplo por falta de alimentos)

supuestarias o políticas, el programa de compensación puede tener distintos mecanismos de compensación de acuerdo al tipo de productor.

Respecto a la propiedad de las aves, el problema nace de la existencia de una avicultura de contrato¹⁰, por lo que algunas partes del proceso son realizadas por intermediarios o medieros¹¹. En estos casos, si se compensa al integrador (dueño de las aves), el intermediario tenderá a no denunciar y si se compensa al intermediario, el integrador tendrá menos estímulos para trabajar con intermediarios. La solución a este problema no es fácil y dependerá, entre otros, de las características y formalidad de la relación entre ambos. Aunque pareciese conveniente dejar la solución a este problema en manos de los propios interesados, ello puede generar incentivos inadecuados.

La decisión respecto a la condición de las aves a ser compensadas, está muy influida por el propósito de la compensación (notificación o reparación). Si es el mecanismo para estimular la denuncia, se debería premiar a los que lo hacen. Esto incluye el pago por animales enfermos o incluso muertos. Normalmente, para incentivar la denuncia temprana no se compensa por animales muertos. Sin embargo, ello genera un incentivo para sacrificar y vender o consumir aves en muy malas condiciones, especialmente entre los productores más pequeños (Banco Mundial y cols., 2006).

Así por ejemplo en la Unión Europea se compensa a los avicultores que deben sacrificar sus aves, debido a que están bajo riesgo, destruir alimentos y productos contaminados, o desinfectar sus instalaciones y equipos. En otros países, como Afganistán incluso se premia al avicultor, veterinario u oficial sanitario que denuncia un caso sospechoso y que luego es confirmado positivo (McLeod, 2006). Un aspecto adicional se refiere quién o qué no debe ser compensado, incluso habiendo cumplido con las condiciones antes descritas. Entre estas excepciones se debe mencionar (Banco Mundial y cols., 2006) a:

- Productores que han contribuido a diseminar la enfermedad;
- Los sacrificios realizados fuera del programa oficial;
- Las pérdidas de negocios por restricción de movimiento;
- Las pérdidas por caída en demanda o precios (ya que afectan a todos los productores); y
- Los demás agentes de la cadena, a pesar que sus negocios se ven seriamente afectados, sobre todo en cadenas menos formales.

Respecto a las compensaciones diferenciadas, FAO/OIE (2005)¹² clasifican los sistemas avícolas en cuatro sectores:

- Sector 1: Sistema industrial integrado, con alta tecnología y bioseguridad

¹⁰ No necesariamente se trata de contratos formales.

¹¹ A modo de ejemplo en Uruguay y México, entre otros, la engorda de los pollos broiler o parrilleros se realiza por fasoneros o aparceros.

¹² FAO/OIE. 2005. "A Global Strategy for the Progressive Control of Highly Pathogenic Avian Influenza (HPAI)." Food and Agriculture Organization (FAO, Roma), Organización Internacional de Sanidad Animal (OIE, París) en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS, Ginebra), noviembre de 2005. http://www.fao.org/ag/againfo/subjects/en/health/diseases-cards/avian_recomm.html.

- Sector 2: Sistema comercial, con menores niveles de bioseguridad
- Sector 3: Sistema comercial no integrado, con bajos niveles de bioseguridad
- Sector 4: Productor de pequeña escala o de traspatio con deficiente o nula bioseguridad

De acuerdo a esta clasificación, el Banco Mundial y *cols.* (2006) indica que los Sectores 1 y 2 pueden ser compensados con el mismo esquema. El Sector 3, aunque tiene similitudes con el 2, frecuentemente tiene más de un comprador y cambia de estrategia comercial entre temporadas. Ello dificulta el establecimiento de precios de compensación. El más problemático es el Sector 4. Su dueño generalmente es una mujer (no necesariamente jefe de hogar ni dueño de la tierra) que siente a las aves como parte de la familia y sus problemas son la falta de registros, la no participación en programas, la ausencia de controles veterinarios y una gran informalidad comercial. Las cadenas son complejas y fácilmente ingresan y egresan animales enfermos en ella. En todos los casos, y especialmente en los sectores 3 y 4, la compensación debe realizarse contra registro de aves eliminadas.

En todo caso, es muy importante que la compensación con fines de control sea siempre mantenida separada conceptual y operativamente de los programas de compensación por daños y restitución de activos en sectores pobres. Aunque la compensación puede suavizar los impactos políticos y sociales de grandes brotes, se debe tener presente que mezclar objetivos sociales con compensación para el control, típicamente reducen la efectividad de la medida (Banco Mundial y *cols.*, 2006).

PROCEDIMIENTOS DE COMPENSACIÓN

Antes de abordar los procedimientos, se debe tener claro que la credibilidad del gobierno es un factor clave en el éxito de cualquier programa de compensación (Nin Pratt y Falconi, 2007). Entre los aspectos que son relevantes en la definición de los procedimientos de un programa de compensación están la determinación de la compensación y el sistema de pago. Entre los problemas más importantes a resolver está la determinación del número de animales, su valor (en caso de no existir valores definidos *a priori*) y la forma y oportunidad de los pagos. Es importante tener claro que desde el momento que se han sacrificado las aves, las presiones y acciones del productor por aumentar y de la institución pagadora por disminuir el monto total serán muy importantes. Por lo tanto, cualquier procedimiento operativo que permita reducir *a priori* estas presiones ayudará al éxito del programa.

Para determinar el monto de la compensación, los procedimientos a seguir para obtener la compensación y para determinar su monto deben haberse definido con anterioridad. En ambos casos, la existencia de diferentes sistemas de producción pareciera aconsejar el diseño de un procedimiento flexible o distinto para cada sector. En primer lugar se requiere saber cuáles son las explotaciones, predios o unidades que podrían solicitar indemnización. Aunque esta información es extremadamente valiosa, también en los programas de monitoreo y control, no siempre existe. En el caso de los sectores 1 y 2 arriba descritos, se trata de sistemas de producción, que por su tamaño pueden estar censados o formar parte de un registro de productores, por lo que es posible contar con información básica sobre ella (especie, raza y número de aves). En los demás sectores, es más difícil contar con esta

información, aunque los censos agropecuarios pueden ser de alguna ayuda.

El número de aves sacrificadas debe ser registrado por los equipos encargados de esta tarea, para lo cual es conveniente contar con formularios oficiales de sacrificio (Riviere-Cinamond, 2006a). Nuevamente la rapidez de la acción es importante tanto para evitar la muerte de aves (que podían no ser compensadas o compensadas a una menor tasa) como para evitar el movimiento o el sacrificio por cuenta del avicultor. En caso de no existir cuadros con montos de compensación establecidos, es conveniente contar con comités de tasación independientes, en cuya constitución estén participando tanto el sector público como el privado.

El tema de la forma y tiempo de pago tampoco es menor, ya que la experiencia muestra que en general se hacen complejos y lentos (ver por ejemplo Komnas FBPI, 2007). Pagos oportunos y rápidos son necesarios para construir confianza y dar transparencia (Sa'idu, 2006), incluso es muy conveniente indicar las fechas de pago (Riviere-Cinamond, 2006a). Se debe balancear rapidez, buen control financiero, responsabilidad y simpleza. Los objetivos primordiales para contar con un control financiero eficiente, materializados en los planes operacionales, fueron establecidos por el Banco Mundial y *co/s.* en 2006 y son:

- Contar con fondos que sean rápidamente presupuestados y movilizados
- Tener una adecuada separación de funciones y responsabilidades
- Pagar rápidamente el monto adecuado a las personas correctas
- Contar con mecanismos de control financiero y social, así como de reclamo

Demoras debido a burocracia o procedimientos engorrosos (incluyendo las apelaciones) sólo actúan como desincentivadores de las denuncias, ya que agudizan las pérdidas. Esta situación puede ser particularmente compleja en los sectores 3 y 4, ya que carecen de medios financieros o acceso a éstos para soportar los períodos sin aves. En general, la recomendación es utilizar las instituciones existentes para realizar los pagos.

EL FINANCIAMIENTO DE LA COMPENSACIÓN

En este tema se deben tomar en cuenta por lo menos los aspectos relacionados con el presupuesto que debe tener el programa de compensación y el origen de estos fondos. Indudablemente el problema de los fondos necesarios en casi todos los países de la región no es menor. La alta contagiosidad de la IAAP implica que el número de productores afectados y aves destruidas puede fácilmente alcanzar números muy significativos. Por ejemplo el brote de influenza aviar en Chile en 2002 (con el subtipo H7N3), aunque fue rápidamente controlado y erradicado, significó la destrucción de 560.000 aves, asumiendo los productores las pérdidas ocasionadas y sin haber reclamaciones. Otro ejemplo es el brote de influenza aviar ocurrido en Canadá en 2004 también con un virus del subtipo H7N3 en el que se identificaron 42 granjas comerciales infectadas y se sacrificaron casi 1.160.000 aves. Además, con el fin de minimizar el riesgo de diseminar la enfermedad a otras aves en la zona, se decidió enviar, antes de finalizar su ciclo productivo, a 17 millones de aves de 410 granjas circunvecinas a centros de procesamiento. Siguiendo las regulaciones existentes, se compensó un monto de 30 dólares canadienses por ave destruida¹³. Ello provocó

malestar entre los productores de reproductoras y abuelas, lo que motivó la revisión de las regulaciones y la proposición de establecer valores diferenciados para aves de carne y reproductoras y líneas paternas y abuelos¹⁴. Ahora los productores exigen el además la compensación por el periodo que tardaron en recobrar la producción y venta. Está claro que el costo social de la compensación depende directamente del éxito de la estrategia de control (Nin Pratt y Falconi, 2007).

Existen algunos parámetros que pueden ser utilizados para estimar los requerimientos financieros que tiene un programa de compensación. De acuerdo al Banco Mundial y cols. (2006), cuando hay brotes de IAAP el beneficio de aves fluctúa entre el 1 y el 10 % de las existencias. Pero también indica que al llegar a una cifra cercana al 5 % de sacrificio sería necesario implementar programas de vacunación y cesar compensación. En todo caso, esta cifra dependerá de la importancia de las exportaciones para el sector (podría alcanzar el 10 % de sacrificios), de la cantidad de pequeños productores y de los niveles de bioseguridad. Este porcentaje de sacrificios, multiplicado por el número de aves y su valor promedio permite establecer las necesidades presupuestarias para la compensación. Más aún, los autores indican que el valor total de compensaciones corresponde a cerca del 35 % de los costos totales del programa de control.

Nin Pratt y Falconi (2007) estiman que Latinoamérica requiere de casi 275 millones de dólares americanos (US\$) para estar mejor preparado para enfrentar la IAAP. De este total el 20 % corresponde al programa de compensación. Sin embargo, si no se realiza esta inversión, el costo por compensación aumentaría a US\$ 250 millones. Lo importante será siempre contar con un financiamiento sustentable y consistente. Riviere-Cinamond (2005) recomienda crear con este fin un “fondo para la prevención, tratamiento y control epidémico de enfermedades de los animales”, centralizado y de fácil acceso, con fondos aportados por el gobierno (central, federal o regional) y del sector privado.

Respecto al financiamiento, las opciones son públicas, privadas o mixtas. En el caso de los fondos públicos, estos debiesen ser parte del presupuesto corriente. Sin embargo, lo esporádico de este ítem, junto a las usuales restricciones presupuestarias, hace que rápidamente se reduzca a cifras muy menores, por lo que en caso de brotes epidémicos, casi siempre se deberá hacer uso de fondos de emergencia. Ello ya implica una demora en la liberación de fondos. Mayor será aún la demora, si estos fondos de emergencia provienen de fuentes de financiamiento del extranjero. La segunda opción es el aporte privado a un fondo de emergencia, que de esta forma actuaría como un seguro contra la IAAP. Desde la perspectiva económica es razonable que sean los propios productores los que se cubran contra una enfermedad que los afectaría directamente. Sin embargo, el sacrificio de aves se realiza para preservar un bien público, por lo que también parece razonable que el sector público aporte fondos. Este financiamiento mixto también ayudaría a que ambos mejoren sus medidas preventivas, estimula la notificación, ayuda a asegurarse contra pérdidas, y comparte el riesgo financiero entre el sector público y el privado, así que ambos ayudan a

¹³ Compensation for Destroyed Animals Regulations SOR/2000-233. <www.canlii.org/ca/regu/sor2000-233/whole.html>

¹⁴ Regulations Amending the Compensation for Destroyed Animals Regulations Vol. Canada Gazette 140, No. 46 – November 18, 2006. <canadagazette.gc.ca/part1/2006/20061118/html/regle1-e.html#avis>

reducirlo (Riviere-Cinnamond, 2005). Por ejemplo, en Australia la empresa Animal Health Australia tiene 25 miembros (gobierno australiano; gobiernos estatales y territoriales; grupos industriales; y otras organizaciones). Cada miembro aporta a ella de acuerdo al valor bruto de la producción en su territorio o sector.

En todo caso, el fondo de compensación no es la única área de gasto público que pueden justificarse. Cuando los costos sociales de las enfermedades son relativamente altos, se puede adicionar información para que los productores puedan evaluar adecuadamente los beneficios totales de la bioseguridad y se apoyen en las decisiones de control de las enfermedades. También se puede asignar gasto público para apoyar los precios y el aumento del muestreo, manteniendo la confiabilidad de los resultados de las pruebas diagnósticas (Wolf, 2005).

Las dificultades de constituir este fondo están en determinar la forma y los montos de recaudación, particularmente en el caso de los aportes privados. Lo óptimo sería que cada tenedor de aves aportara un monto por ave, lo que deja el problema de determinar el número de aves (cuántos y en qué momento). Opciones prácticas serían pagar un monto por huevo incubado, por ave procesada o por huevo comercializado. En ambos casos los sectores 3 y 4 probablemente no aportarían al fondo, debido a la informalidad de sus negocios¹⁵.

¹⁵ Aunque ello no necesariamente deba ser percibido como un problema mayor por los productores de los sectores 1 y 2.

La situación de los Países de la Región¹⁶

A continuación se presenta una descripción de la situación actual de los marcos jurídicos y de los programas de compensación existentes en gran parte de los países de América Latina y El Caribe. En términos generales, los programas de compensación establecidos son pocos, no existen reglas preestablecidas de compensación previas a la aparición de la enfermedad, las partidas presupuestarias se asignan de acuerdo a las necesidades percibidas y la compensación en sí no toma en consideración las pérdidas consecuentes que resulten del sacrificio obligado de animales. En todo caso esto se repite en la gran mayoría de los países en desarrollo o menos desarrollados. Por ejemplo, con la excepción de Tailandia, los brotes de IAAP en el sudeste asiático generaron sólo pequeños desembolsos en términos de compensaciones. Pero quizá lo más preocupante es que los propios avicultores mencionan, con mucha mayor frecuencia, la necesidad de créditos blandos (sin intereses) que la necesidad de ser compensados por la pérdida de animales (Dolberg y cols., 2005). Además, cuando estos programas existen, el monto compensado en algunos casos apenas cubre entre 10 y 20 % del valor del ave.

ARGENTINA

La República de Argentina cuenta con un sistema de compensación por daños adecuado a la aplicación del sacrificio sanitario, previsto en las normas sanitarias vigentes. La Ley Básica de Policía Sanitaria de los Animales (Ley 3959 promulgada en 1900) indica que animales afectados por enfermedades exóticas (Art. 4) podrán ser sacrificados (Art. 17). Define que los propietarios de animales, objetos y construcciones destruidos en virtud de esta ley tendrán derecho a exigir una indemnización en dinero, igual al valor de lo destruido (Artículo 24). Sin embargo, establece dos reglas:

- Debe indemnizarse el daño efectivamente soportado por el particular, pero sin que la indemnización pueda convertirse en motivo de lucro.
- La indemnización debe limitarse al daño emergente, sin que se deba tener en cuenta el denominado lucro cesante

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) es el responsable de sacrificar y compensar. Los fondos para esta compensación, en caso de la fiebre afto-

¹⁶ Los antecedentes presentados se obtuvieron entre los meses de julio y agosto de 2007 desde las páginas Web oficiales de los ministerios y servicios veterinarios oficiales de cada país, así como por antecedentes entregados por informantes calificados.

sa, son aportados por el estado y considerados en el presupuesto de la nación. Para las demás enfermedades, los recursos provendrían del presupuesto del SENASA¹⁷. De acuerdo a SENASA, sería altamente dificultoso proceder al sacrificio de los animales antes de la evaluación de su valor y la conclusión de los procedimientos administrativos de resarcimiento¹⁸. La **Resolución 1078/99** incorpora la influenza aviar altamente patógena en la Ley de Policía Sanitaria e identifica todas las acciones y medidas a tomar en el foco y alrededores. Aunque indica la necesidad de sacrificar aves, no menciona explícitamente medidas compensatorias. El Manual de procedimientos Influenza Aviar altamente patógena (SENASA, 2006) indica que los propietarios de animales, objetos y construcciones que el SENASA mande a sacrificar o destruir en virtud de la Ley Básica de Policía Sanitaria de los Animales, tendrán derecho a exigir una indemnización según lo establecido por esta ley en sus artículos veinticuatro a veintiocho. Sin embargo, no hay un programa ni reglamento para el caso particular de la IA. Durante la realización del simulacro de IAAP (agosto de 25) se constituyó un grupo de tasación, que elaboró una tabla de doble entrada por medio de la cual es factible calcular el valor de los pollos sacrificados de acuerdo a la edad como también el de las gallinas y huevos que se decomisen.

Con respecto a la información para estimar los valores a compensar, el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC¹⁹) tiene una serie de precios mensuales para pollo eviscerado y huevos (ambos a consumidor y mayorista), estimado a partir de una muestra de 300 locales de venta (Capital Federal y Gran Buenos Aires). Esta información también existiría en las provincias. Además, el INTA construyó un "Perfil Tecnológico de la Producción Agropecuaria Argentina"²⁰, que incluye costos variables y medios para gallinas de postura y pollos parrilleros en una zona, así como también nivel tecnológico. Esta información permitiría estimar el valor de las aves a diferentes edades.

Argentina utiliza rutinariamente un programa de indemnización para la Fiebre Aftosa²¹. La Ley para la Erradicación de la Fiebre Aftosa (Ley 24.305 de 1994) determina que los dueños de los animales sacrificados serán compensados. Para financiar estos gastos establece anualmente una partida específica en la Ley de Presupuesto (Art. 14.). El valor a compensar será igual al valor de los animales, objetos o construcciones, en el momento en que fueron destruidos, menos el valor de la parte que pudiera aprovecharse. Si la enfermedad es mortal o si los propietarios no hubiesen cumplido algunas de las prescripciones de la normativa aplicable, no habrá lugar a indemnización. La resolución 779/99 establece el Sistema Nacional de Emergencias Sanitarias (SINAESA) y dentro de este una Comisión de Tasación integrada por un representante del SENASA; uno de los productores del lugar

¹⁷ Dr. Franciso Muzio. 2007. Mecanismos de compensación para ganaderos por razones sanitarias. OIE, Bs As, 2007.

¹⁸ Presentación Dr. Marcelo Daniel de la Sota, Dirección de Luchas Sanitarias, SENASA, Reunión OIE, Bs As, 2007.

¹⁹ www.indec.gov.ar

²⁰ http://www.inta.gov.ar/ies/info/rubros_2001.htm

²¹ Existen otros instrumentos, como la Resolución 319/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGYPA) que aprueba un Sistema de Compensación destinado a productores de cría bovina perjudicados por condiciones comerciales desfavorables, en virtud de la venta de terneros/as con destino exclusivo a invernada durante el período comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2007. Pero en realidad cumplen un rol más parecido a un subsidio que a una compensación.

y uno de una entidad oficial local (Banco Nación, Dirección de Ganadería Provincial u otro organismo similar). Esto es similar a lo establecido en 1994 en la Ley 24305 (Aftosa). Las responsabilidades y funciones de esta Comisión son:

- Establecer el valor de los animales a sacrificar y/o bienes a destruir.
- Realizar la tasación en referencia a valores corrientes de mercado obviando el estado físico de los animales a causa de la enfermedad y considerando además su valor de reposición y lucro cesante, si correspondiera.
- Completar debidamente las planillas de tasación.

Ante discrepancias en la tasación o no aceptación de ésta por parte del propietario de los animales a sacrificar y/o bienes a destruir, se ejecutará igualmente el sacrificio y destrucción, siendo los Tribunales Federales de los respectivos territorios quienes resolverán sumariamente sobre las disidencias. El derecho de los propietarios a pedir la indemnización prescribe a los tres meses de ordenado el sacrificio y el pago se debería realizar antes de los 30 días. Sin embargo, en el brote de febrero 2006 en Corrientes en que se sacrificó a cerca de 4.500 animales, el proceso de determinación y pago de la compensación demoró cerca de 12 meses, debido a que hubo que demostrar que no hubo mala práctica por parte del ganadero.

BARBADOS

No cuenta con un sistema establecido de indemnizaciones. Pero, el Decreto de Enfermedades e Importación de Animales ("Animals Diseases and Importation Act" de 1951) permite sacrificar animales enfermos, sospechosos o contactos con el fin de evitar la propagación de la enfermedad. A discreción del Ministro de Agricultura se podrá compensar al dueño de los animales, con recursos aportados por el Parlamento con este fin, en un monto no superior al valor del animal previo a su sacrificio. Sin embargo, en la práctica esto nunca ha ocurrido y no hay montos presupuestados.

De acuerdo a antecedentes entregados por informantes, se estaría considerado crear un seguro mixto.

BOLIVIA

La autoridad veterinaria tiene respaldo legal para aplicar el sacrificio sanitario, pero el marco legal no hace consideración alguna sobre compensar a los dueños de los animales o bienes destruidos. El Pronesa (Programa Nacional de Sanidad Avícola²²) indica la necesidad, de contar con mecanismos de compensación. En este sentido, la Asociación Nacional de Avicultores (ANA) ha venido gestionando la Aprobación de la Ley de Fomento y Desarrollo Avícola, a través de la cual los productores avícolas de Bolivia se obligarían a aportar recursos económicos con el propósito principal de crear un Fondo de Compensación.

²² Programa creado el 2002 para el control y erradicación de salmonelosis y paratífosis.

BRASIL

El reglamento del Servicio de Defensa Sanitaria Animal (decreto N° 24.548, de 1934) señala: “La autoridad sanitaria puede sacrificar animales enfermos o expuestos y compensar a sus dueños”. La Ley Federal n° 569 (21/12/1948) determina que siempre que sea necesario el sacrificio de animales o la destrucción de cosas o construcciones, con el fin de resguardar la salud pública o la sanidad, deberá indemnizarse con dinero al respectivo propietario. Esto para enfermedades exóticas y cuando es con el fin de prevenir la diseminación de la enfermedad, siempre y cuando estas no son mortales. El decreto n° 27.932 (28/3/50) aprueba el Reglamento referente a la aplicación de estas medidas sanitarias y define las bases sobre la cual será calculada la indemnización:

- Será el total del valor del animal si no se confirma el diagnóstico, 25 % en tuberculosis y 50 % en todos los demás casos; los bienes rurales (cosas o construcciones) serán compensadas en un 100%.
- La valoración la realiza una comisión integrada por un representante federal, uno estatal y uno privado. Los plazos son muy extensos (90 días).

Se compensa con fondos disponibles en el presupuesto de la Nación y que son de uso corriente, así como fondos de emergencia de los órganos estatales. El decreto ley N° 24.654/34 establece las medidas de sacrificio animal para la contención de las enfermedades exóticas. En el caso particular de las aves, el Plan de Contingencia para IA y Newcastle del Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), le asigna la responsabilidad de crear fondos de compensación financiera al sector privado. Su objetivo es apoyar la acción del Servicio Veterinario Oficial en la vigilancia, control y erradicación de IA y Newcastle, con el fin de resarcir a los propietarios en los casos no cubiertos por compensaciones basadas en la legislación o por fondos públicos. En esta línea, la Unión Brasileña de Avicultura (União Brasileira de Avicultura, UBA) ha estado impulsando desde el año 2005 la creación de un Fondo de Indemnización Sanitario para la Avicultura (Fundo de Indenização Sanitário da Avicultura o FISA). Algunas empresas avícolas en las unidades federales tendrían sistemas de compensación para sus avicultores.

Es de destacar que la mayor parte de los estados brasileiros, poseen fondos de indemnización con recursos generados por los propios productores mediante el pago de tasas específicas. En algunos estados también funcionan para más de una especie. Por ejemplo, en Santa Catarina, la Ley n° 204²³, (8/1/2001) crea un fondo de indemnización llamado FUN-DESA, que es gestionado por una comisión mixta (pública y privada). Su uso es compensar el sacrificio sanitario de animales sospechosos o enfermos de fiebre aftosa u otra enfermedad infectocontagiosa o acciones relativas a la vigilancia y educación sanitaria: 50 % del presupuesto para aftosa, 30 % para otras enfermedades y 20 % para otras acciones. Se financia del presupuesto estatal, convenios, recursos federales, tasa de vigilancia sanitaria y otras. En Rio Grande do Sul, se creó el llamado FESA (Lei N° 11.528²⁴, 19/9/2000), también con financiamiento público (la ley da cuenta de montos) y de tasas cobradas.

En el sector porcino hay iniciativas público-privadas. En el estado de Santa Catarina

²³ <http://www.agricultura.sc.gov.br/fdr/lei.php?id=5>

²⁴ http://www.saa.rs.gov.br/admin/docs_legis/1178715885LEI_11_528_FESA_1.pdf

hay un fondo apoyado por la industria para ayudar a los productores frente a eventuales problemas sanitarios. Frente a cuarentenas o sacrificios sanitarios el productor recibe una suerte de compensación. En Mato Grosso do Sul hay un programa similar.

Por último, el **“Seguro Rural”** que promueve el Ministerio de Agricultura de Brasil incluye seguros pecuarios, forestales, agrícolas y otros. En ellos se busca que los productores aseguren sus propiedades en compañías aseguradoras tradicionales, pero aliadas al programa, recibiendo ayuda monetaria por parte del gobierno para financiarlo, con el fin de disminuir las pérdidas en caso de desastres naturales, sacrificios sanitarios, etc.

CHILE

La Ley de Sanidad Animal (Decreto Ley N° 16, 1963) establece que los propietarios o tenedores de animales tienen la obligación de prevenir y combatir las enfermedades con los tratamientos, las medidas y en los plazos que determine el Servicio Agrícola y Ganadero. Si dichas personas no quisieran o no pudieran efectuar los tratamientos, o no los realizaran con la oportunidad o eficiencia necesarias, los ejecutará el Servicio Agrícola y Ganadero, con el auxilio de la fuerza pública si fuere menester, siendo el costo de la ejecución a cuenta de los propietarios o tenedores de los animales respectivos. Cuando las medidas sanitarias o técnicas sean ejecutadas por el Servicio Agrícola y Ganadero, corresponderá a éste determinar el monto de los gastos realizados, mediante liquidación que deberá ponerse en conocimiento de los afectados. No obstante, cuando a juicio del Servicio Agrícola y Ganadero concurra causa justificada, el total o parte del monto de los gastos causados para ejecutar las medidas sanitarias o técnicas será de cargo del Servicio.

Además, la ley que crea el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) (Ley Orgánica N° 18.755, 1989) indica que será función del SAG disponer el pago de indemnizaciones a propietarios de bienes o productos no contaminados o sanos, que haya sido necesario sacrificar, beneficiar (procesar) o destruir, como asimismo por las restricciones de uso de predios rústicos dispuestas por el Servicio, para prevenir, controlar o erradicar alguna enfermedad o plaga, previa autorización otorgada mediante decreto supremo del Ministerio de Agricultura, el que llevará además la firma del Ministro de Hacienda. Las indemnizaciones comprenderán sólo el daño patrimonial efectivamente causado. El uso de esta atribución no es frecuente y se limita a la Fiebre Aftosa. A raíz del brote de Fiebre Aftosa de 1987 se promulga la Ley N° 18.617 de 1987 que establece normas para la indemnización por el sacrificio de animales para el control de fiebre aftosa. En ella se indica:

- Esta indemnización será recibida por toda persona a la que se haya sacrificado uno o más animales
- Sólo se indemnizará el valor de mercado de los animales sacrificados, según especie, tipo y estado, el que será fijado por el SAG a través de una tasación mediante juicio experto. A este valor se le descuentan los costos incurridos. Aunque puede reducir este cobre de acuerdo a capacidad económica y diligencia en la acción.
- El interesado debe solicitar al SAG la indemnización en un plazo de 120 días y éste debe resolver en un plazo de 60 días.
- El financiamiento es público, destinándose el año 87 un equivalente a US\$ 7,7 millones.

Sin embargo, actualmente no existe esa partida presupuestaria, y tampoco hay fondos de emergencia que estén disponibles en el Ministerio o el SAG.

El **Plan de Acción para la Prevención y Respuesta a Influenza Aviar** (SAG, marzo 2006) contempla entre las acciones de Respuesta Temprana y Plan de Contingencia la creación o implementación de mecanismos de compensación. SAG y "otros²⁵" son responsables de esta actividad. Además, el Manual Operativo Manejo Influenza Aviar sobre Medidas de Bioseguridad (Departamento de Protección Pecuaria, Subdepartamento de Defensa Pecuaria, SAG, 2002) indica:

- El Jefe de Campaña debe dar su aprobación para los pagos de indemnización estatal en casos de despoblamiento y eutanasia.
- Uno de los procedimientos para el manejo de focos de IA es tasar todas las aves y materiales existentes por posible indemnización.

Sin embargo, estos mecanismos, reglamentos para aplicar los procedimientos y fondos, en la práctica no existen.

COLOMBIA

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) creado en 1962 (decreto 1562), apoya las políticas nacionales de ciencia y tecnología, de protección sanitaria a la producción agropecuaria, de control y supervisión de insumos y de registro de obtentores de variedades vegetales. Es decir, avala la sanidad agropecuaria de Colombia. En este marco se contempla el sacrificio en caso de TBC y otras enfermedades (resolución mediante).

En el tema de compensaciones, tienen experiencia en fiebre aftosa y tuberculosis, en que los montos se tasar de acuerdo a la enfermedad y si no hubo negligencia del propietario. En el caso de la fiebre aftosa, aunque la ley para su erradicación (Ley 395 de 1997) no contempla explícitamente el sacrificio como una medida de control, una resolución posterior (Resolución 098 de 2005) indica que el animal positivo a fiebre aftosa y sus contactos serán sacrificados a la mayor brevedad. Previo a esto deberán ser evaluados por la Federación de Ganaderos (FEDEGAN), el ICA y el ganadero, y posteriormente FEDEGAN indemnizará al ganadero. En el caso de la tuberculosis bovina el avalúo lo realiza el Ministerio de Agricultura, el ICA y el ganadero (resolución 0043, 28/03/2002; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural). En general el valor depende del estado productivo y la compensación se realiza por valor del kg en pie. El pago se lleva a cabo al diligenciamiento de la cuenta, el cual generalmente es inmediato o máximo una semana después. Los fondos para esta compensación son principalmente fiscales. El ICA dentro de su presupuesto de 2006 incluyó un total de US\$ 214.000 para compensación, además de unos US\$ 100.000 para emergencias. Los gremios también manejan recursos para esta actividad, los que han sido utilizados en oportunidades anteriores.

Con respecto a la Influenza Aviar (IA), en julio de 2007 ingresó al congreso un proyecto

²⁵ Asociación de Productores de Aves (APA), Asociación de Productores de Huevos (ASOHUEVO), Asociaciones de Médicos Veterinarios, etc.

de ley a favor de la avicultura (FENAVI, 2007). En sus puntos importantes, crea una Comisión Nacional Avícola, que debe proponer y hacer seguimiento a los programas de control y erradicación de Newcastle e IA así como proponer las necesidades presupuestarias. Además, indica que el ICA establecerá un sistema de compensación al propietario de las aves o productos que fueron necesarios eliminar o destruir como consecuencia de la presencia del virus de la influenza. El pago de esta compensación deberá efectuarse en un plazo no mayor a seis meses una vez sacrificadas las aves o destruidos los productos. El monto de la indemnización por ave sacrificada será de 75 % para la avicultura comercial y de 50 % para las aves de traspatio de su valor comercial al momento del sacrificio. Tratándose de la destrucción de productos avícolas comerciales se reconocerá una indemnización equivalente 75% de su costo. Aunque no se indica, el financiamiento de estas compensaciones sería con cargo al presupuesto de la nación.

También es interesante indicar que Colombia cuenta con un Fondo Nacional Avícola (FONAVI) financiado a través de la Cuota de Fomento Avícola. Esta es recaudada por las empresas incubadoras y es el equivalente al 1 % del valor comercial de un ave de un día de edad destinada a producción de carne y 5 % en el caso de las ponedoras. La nueva ley plantea subir estas cifras a 2 y 10 %, respectivamente. Los objetivos de FONAVI incluyen financiar programas de investigación, transferencia tecnológica, asistencia técnica y salud, promover el consumo y estabilizar los precios, pero no, explícitamente, aportar al fondo de compensación mencionado.

COSTA RICA

Al Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, le corresponde entre otros, conservar, promover, proteger y restablecer la salud de los animales, y ejecutar las medidas necesarias para el control veterinario de las zoonosis. El Reglamento de Defensa Sanitaria Animal (Legislación Propuesta²⁶) establece el sacrificio sanitario como una de las medidas sanitarias que puede realizar el SENASA. Pero, no considera explícitamente la indemnización por sacrificio de animales. Sin embargo, en la Ley 4730 (La Gaceta, 16 marzo 1971) se dispone indemnizar por parte del Estado a los propietarios a los que se les destruya sus plantíos de tomate, chile, papa, tabaco, berenjena u otras solanáceas para eliminación del virus "y". Es interesante indicar que hay una propuesta para legislar respecto a la creación de un Tribunal Sanitario Administrativo.

En 1997 se creó el Comité Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Decreto N° 26226-S-MAG), como órgano de consulta técnica y asesoría a los Despachos de los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Salud, para la ejecución y seguimiento de las obligaciones originales en el "Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias"

En el sector de las aves, el Decreto N° 24583-MAG (11/9/95) crea la Comisión Nacional Avícola (CONAVI), uno de cuyos objetivos es prevenir, controlar o erradicar las enfermedades endémicas. Más tarde, Costa Rica establece el Reglamento de Granjas Avícolas para todas las explotaciones con más de 100 aves (Reglamento N° 31088-S, del 31/3/2003), que

²⁶ www.proteconet.go.cr/websaludanimal/legislacionpropuesta.htm, Versión 1.

regula instalaciones, infraestructura, permisos y aspectos de bioseguridad. También está el Reglamento N° 29145-MAG-S-MINAE sobre el Manejo y Control de Gallinaza y Pollinaza (guano). A partir de 2005 implementan una serie de medidas en relación a la IAAP, ninguna relacionada con compensaciones.

ECUADOR

La Ley de Sanidad Animal faculta al Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria (SESA), a sacrificar animales, pero no contempla indemnizaciones o compensaciones. Tampoco lo hace la Ley de Erradicación de la fiebre aftosa (n°8, 31/3/2000), aunque indica en el artículo 19 que las personas que contravengan las disposiciones NO tendrán derecho a indemnización alguna por el sacrificio de los animales. En ninguna parte se indica a quién, cómo o por qué se indemniza. En cambio, el Reglamento 2004-10 (Art. 12) señala que en concordancia con el Reglamento a la Ley de Sanidad Animal vigente, en todos los casos que se ordene decomiso, sacrificio e incineración, no habrá lugar a indemnización.

Lo que si está en mente, es crear mecanismos de compensación con base en un seguro cuando el Ecuador pueda alcanzar la condición de libre de fiebre aftosa; lo mismo en el área avícola dentro de los planes de contingencia para la IAAP.

EL SALVADOR

El objetivo de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA) es proteger a las especies pecuarias y acuícolas de importancia económica, a través de la prevención, control y erradicación de enfermedades. Entre sus funciones está desarrollar programas de prevención, control y erradicación de enfermedades. De acuerdo a la Ley de Sanidad Vegetal y Animal (Ley 524 del 30/11/95) esta dirección puede implementar programas y campañas de prevención, control y erradicación de enfermedades de los animales, ejecutando las acciones que sean necesarias para su combate o erradicación. No hay referencia explícita al sacrificio de animales o de indemnización frente a estas acciones.

De acuerdo a informantes calificados, la autoridad veterinaria puede, en determinadas enfermedades, sacrificar animales enfermos o que tuvieron contacto con animales enfermos. La indemnización a los dueños de los animales sacrificados requiere de un decreto de emergencia que contemple dicha compensación o indemnización. No existen fondos ni otros mecanismos para este fin.

GUATEMALA

En Guatemala, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) tiene la autoridad para sacrificar animales, pero no dispone de mecanismos de compensación. En sus políticas para el desarrollo productivo y comercial (2004 a 2007) incluyó fortalecer el sistema nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos (SAIA). No indica nada concreto sobre compensaciones o sistemas de alerta temprana.

HONDURAS

El Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria (SENASA) tiene la autoridad para sacrificar animales, pero no está contemplada la compensación. Sin embargo, la Ley Fito-Zoosanitaria (Decreto No. 157-94, 1995) define que en un estado de emergencia fito zoosanitaria,

es decir ante la presencia de brotes explosivos de plagas y enfermedades endémicas o de plagas exóticas, que requieren acciones de emergencia, se definirán “los términos de indemnización o compensación si hubiere, y el financiamiento extraordinario requerido para afrontar la situación”. No hay antecedentes sobre compensaciones pagadas en algún rubro agropecuario.

El Reglamento de Vigilancia Epidemiológica en Salud Animal indica que con la finalidad de apoyar a los propietarios de rebaños en los cuales se detecten enfermedades que requieran el sacrificio de estos, la agroindustria, los propietarios de los rebaños y la Subdirección Técnica de Salud Animal, concertarán por medio del Consejo Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASA), un fondo de compensación mismo que será regulado por esta. Sin embargo, no hay otros antecedentes sobre este Consejo.

MÉXICO

La Ley Federal de Sanidad Animal (junio de 1993) indica que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) es la responsable de establecer campañas y cuarentenas y las normas que las rigen. No dice nada respecto a indemnización o compensación. Sí permite que SAGARPA, los gobiernos de los estados y del Distrito Federal así como particulares creen fondos de contingencia para enfrentar las emergencias zoonositarias producidas por la presencia de enfermedades y plagas exóticas o desconocidas. En la Reunión de la OIE²⁷ se presentó una estrategia para la creación de del Fondo para la Atención de Contingencias de Sanidad Agropecuaria, Acuícola y Pesquera (FACSAAP). Su objetivo es proteger al país del ingreso de plagas y enfermedades de las plantas, animales y organismos acuáticos, mediante acciones de detección, cuarentena, eliminación e indemnización.

Los estados también tienen la facultad de realizar campañas sanitarias, en coordinación con la autoridad federal. Así por ejemplo

- Durango: La Ley Ganadera de 2006 establece medidas de sanidad, incluyendo el sacrificio sanitario establecido en la Ley Federal. Además. El Gobernador debe fortalecer los fondos contingentes para poder indemnizar en caso de emergencias sanitarias y de otro tipo (climáticas)
- Jalisco: La Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario de 2003 autoriza el sacrificio sanitario y establece que la autoridad debe fortalecer (mantener operativo y financiado) el fondo contingente.
- Querétaro: El control sanitario queda sujeto a lo que dicte la autoridad federal y no contempla indemnización (Ley Ganadera de 1990). Además puede hacer campañas estatales.
- Puebla: Coordina con el gobierno federal las campañas sanitarias y no contempla campañas estatales (Ley Ganadera, 1984).
- Veracruz: Considera el sacrificio y destrucción de animales y establece la indemnización por la pérdida de animales, objetos y construcciones (Ley Ganadera, 1992).

²⁷ Reunión de Trabajo sobre Mecanismos de Compensación en Caso de Emergencias Zoonositarias, organizado por la OIE en Buenos Aires, Argentina (2007).

- Nuevo León: la Secretaría del Ramo podrá decretar el sacrificio de los animales enfermos o expuestos al agente causal en zonas afectadas por enfermedades contagiosas. Los propietarios de animales, objetos y construcciones que el Poder Ejecutivo hubiere mandado destruir tendrán derecho a la indemnización correspondiente.

El 2003 se modificó la Campaña Nacional contra la Influenza Aviar y sus Apéndices Normativos (Norma Oficial Mexicana NOM-044-ZOO-1995), para que SAGARPA coordine con los gobiernos estatales y municipales, productores y otros los mecanismos para rembolsar en dinero o especie, sin perjudicar el patrimonio del productor afectado, la eliminación de un brote de IA en zonas libres o en erradicación. Si el foco no se elimina en seis meses desde su identificación, pasará a la fase de control, por lo que no se indemnizará.

NICARAGUA

La Dirección de Salud Animal, que depende de la Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA) tiene el propósito de reducir la incidencia de enfermedades que afectan la producción pecuaria, acuícola y apícola La Ley Básica de Salud Animal y Sanidad Vegetal (Ley No. 291, de 1998):

- Autoriza a la Dirección de Salud Animal a sacrificar animales, aplicando el reglamento que permita el efectivo aislamiento y/o eliminación de animales infectados que constituyan un grave riesgo para la salud humana, animal y el ambiente en general.
- Define **Estado de emergencia sanitaria y fitosanitaria** (artículo 7) como la declaración oficial sobre la presencia de brotes explosivos, epidémicos de plagas y/o enfermedades endémicas o exóticas que requieren de acciones de emergencia. Además, “la declaratoria de Estado de Emergencia”, definirá los términos de indemnización o compensación, si hubiesen y el financiamiento extraordinario requerido para afrontar la situación. Estos fondos serán administrados por el Ministerio Agropecuario y Forestal

El servicio veterinario acuerda y conviene con las asociaciones y gremios de productores, la industria agropecuaria y los gobiernos municipales la creación de los fondos de contingencia. En caso de emergencia se formará un grupo de tasadores quienes determinaran el monto a compensar, cosa que en la práctica aún no ha ocurrido. No se encontró antecedentes sobre la utilización de estos mecanismos.

PANAMÁ

La Dirección Nacional de Salud Animal (DINASA), dependiente del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), es el servicio responsable de promover, normar y aplicar las medidas para la prevención, el diagnóstico, la investigación, el control y la erradicación de las enfermedades y/o plagas de los animales, a fin de proteger el patrimonio animal y coadyuvar en la salud pública y la protección ambiental²⁸. La Dirección Ejecutiva de Cuarentena

²⁸ Basado en las Leyes N° 12 del 25 de enero de 1973, N° 23 del 15 de julio de 1997, N° 23 de 15 de julio de 1997, y el Decreto Ejecutivo N° 39 del 31 de agosto de 1999

Agropecuaria (DECA, credo por la Ley Ley N° 23, 1997) es la encargada de ejecutar todas las medidas en aspectos de Cuarentena Agropecuaria, así como controlar el movimiento de animales.

En 2001 se crea el Centro de Operaciones de Vigilancia y Emergencias Sanitarias y Fitosanitarias (COP) con el propósito de coordinar y ejecutar las acciones contra epizootias que se presenten en una emergencia sanitaria, en base a las medidas necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Emergencia en Salud Animal. Como tal, captura y entrega información nacional e internacional, sin tener capacidades operativas. Además, cuentan con el Instituto de Seguro Agropecuario, que ofrece seguros para bovinos y porcinos. Sin embargo, no ofrece cobertura para enfermedades exóticas. También está el Consejo Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASA) establecido el 2005, que es el ente coordinador y asesor de las acciones vinculadas al tema de la sanidad agropecuaria. En ninguna de estas instancias se menciona la existencia de compensaciones.

PARAGUAY

La Ley 2426 (julio de 2004), crea el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA,) y es el sucesor del Servicio Nacional de Salud Animal. Esta ley incluye la creación de un Fondo Especial que permitirá, entre otros, indemnizar en casos de sacrificios obligatorios o subsidiar por faenas anticipadas de animales y destrucción de bienes. Las leyes 808 (20/1/1996) y 2044 (19/12/2002) crean y modifican el Fondo Permanente de Indemnización para ser utilizado exclusivamente en casos de sacrificio o venta anticipada de animales enfermos o expuestos a la fiebre aftosa. El fondo tiene un techo de US\$ 1 millón y se constituye por recaudaciones producto del 1 % de la venta, importación y exportación de animales vivos y el 0,25 % de cada tonelada de carne exportada o importada. La Comisión Interinstitucional para la Erradicación de la Fiebre Aftosa integrada por SENACSA, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ((MAG) y los productores (Asociación Rural de Paraguay) define el reglamento de compensación. Se compensará la destrucción de animales y bienes muebles de acuerdo al precio de mercado, lo que es determinado por una comisión de tasación (SENACSA, MAG y productores). Se compensa al finalizar la emergencia

El Manual de Procedimiento para el Control y Erradicación de la IA hace referencia a Ley 2426/04 y Resolución N° 438/06 que establece “las medidas a ser aplicadas en caso de constatación de la Influenza Aviaria en planteles avícolas, incluyendo el sacrificio de aves y la indemnización de los propietarios, cuando fuere del caso”. No hay nada respecto a procedimientos de indemnización

PERÚ

La Ley Marco de Sanidad Agraria (Ley N° 27322) y el Reglamento de la Ley (Decreto Supremo N° 048-2001-AG), establecen que la sanidad agraria es prioritaria para el desarrollo agrario nacional, por lo que el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) propone, dicta y ejecuta las medidas fito y zoonosanitarias necesarias a efectos de prevenir la introducción, establecimiento y diseminación de plagas y enfermedades así como su control y erradicación. Sin embargo, ni la Ley Marco ni el Reglamento mencionan el sacrificio entre las medidas sanitarias (excepto en caso de animales importados); menos menciona compensación o indemnización.

REPÚBLICA DOMINICANA

La ley 4030 de 1955 declara de interés público la defensa sanitaria del ganado y en este contexto autoriza el sacrificio sanitario del ganado. Permite compensar a los dueños, pero sólo a través de fondos de emergencia. Aún que no se encuentran antecedentes que lo confirmen, tendrían implementados mecanismos de compensación para Peste Porcina Clásica, solamente.

URUGUAY

Uruguay es posiblemente el país que más logros presenta en el tema de las compensaciones y de los fondos mixtos para actividades de control sanitario. De esta forma cuenta con un Fondo Permanente de Indemnización, un Seguro contra la Brucelosis y un Fondo para la Vacuna antiaftosa.

La Ley de Policía Sanitaria (Nº 3.606 de 1910) autoriza sacrificar los animales infectados con determinadas enfermedades, incluyendo la IA, e indemnizar a los propietarios, aunque los gastos del sacrificio y desinfección correrán por cuenta del propietario. La indemnización será por el sacrificio de los animales sacrificados, a menos que la enfermedad sea mortal, y por la destrucción de objetos. Si no hay acuerdo respecto al valor entre el propietario y la Oficina de Policía Sanitaria, resolverá el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. La Ley establece montos o proporciones a pagar para animales reproductores, tomando en consideración la causa de sacrificio y el origen del animal, así como los valores por kg y especie en caso de animales para consumo. Por ejemplo, para reproductores indica compensar el valor total del animal cuando la autopsia no confirme el diagnóstico, una cuarta parte del valor del animal en la tuberculosis y la mitad en las demás enfermedades contagiosas. No hay referencia explícita sobre las aves. También establece mecanismos de reclamo.

El **Fondo Permanente de Indemnización para la Campaña de Control y Erradicación de la Fiebre Aftosa** fue creado por la *Ley 16.082 (dic/1989)*, con el objetivo de atender a las indemnizaciones resultantes del sacrificio sanitario en caso de enfermedad aftosa²⁹ u otras enfermedades exóticas. Los recursos provienen de un impuesto del 0,21% sobre el valor de las exportaciones de carne, subproductos cárnicos y derivados de las especies bovinas y ovinas, así como del total de productos lácteos y sus derivados y lanas (Scarone, 2003). En otras palabras, no hay fondos aportados por productores de otras especies, lo que fácilmente podría llevar a conflictos en casos de emergencias sanitarias no bovina u ovina. Si el fondo no resultara suficiente³⁰, las indemnizaciones igual se llevan a cabo con cargo a Rentas Generales en carácter de oportuno reintegro. El valor a indemnizar corresponde al precio de mercado de los animales y bienes destruidos. Los montos son definidos por una comisión (representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, del productor y neutral) y se entregan en un plazo no mayor a 30 días.

En lo particular, la Ley 16.082 indica:

- **Artículo 13.-** (Indemnización).- El valor de los animales que se sacrifiquen por aplicación de las medidas sanitarias comprendidas en la presente ley y los bienes

²⁹ Uruguay está libre de fiebre aftosa con vacunación desde 2002.

³⁰ Según Scarone esto habría sucedido en la crisis que sufrió Uruguay los años 2000 y 2001.

muebles que sean destruidos serán indemnizados con cargo al Fondo Permanente de Indemnización. La tasación de los bienes a indemnizar será efectuada por Comisiones Departamentales integradas por tres miembros: un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; un representante de los productores y un miembro neutral designado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en acuerdo con los productores. La reglamentación de la presente ley determinará las condiciones y requisitos para la fijación de las sumas a indemnizar así como su procedimiento. Las indemnizaciones se abonarán en un plazo no mayor de treinta días de expedida la Comisión Departamental de Tasación referida precedentemente, la cual deberá expedirse en un plazo no mayor a los treinta días de efectuado el sacrificio.

- **Artículo 14.-** (Del Fondo Permanente de Indemnización).- Crea el Fondo Permanente de Indemnización para la campaña de control y erradicación de la fiebre aftosa y enfermedades exóticas que se destinará a atender las indemnizaciones previstas en el artículo anterior. La insuficiencia de dicho Fondo no obstaculizará ni impedirá las indemnizaciones correspondientes, las que serán atendidas con cargo a Rentas Generales en carácter de oportuno reintegro.
- Este Fondo se integrará mediante la aplicación de un impuesto sobre el total de exportaciones de carne, subproductos cárnicos y derivados de las especies bovinas y ovinas, así como el total de productos lácteos y sus derivados y lanas.
- Desde la sanción de la presente ley hasta que se resuelva el pasaje a la segunda etapa, el tributo será de 0.21% (cero punto veintiuno por ciento) sobre el valor declarado de las exportaciones mencionadas. A partir de la segunda etapa el Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y del Ministerio de Economía y Finanzas podrá aumentar la tasa del tributo hasta un máximo de 1% (uno por ciento), cuando las necesidades del Fondo lo requieran.
- El cobro de impuesto se suspenderá cuando a criterio del Poder Ejecutivo el monto del Fondo que se estime necesario haya sido alcanzado.
- La titularidad y disponibilidad del referido fondo corresponderá al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca que quedará exceptuado de lo dispuesto por el artículo 75 de la ley 15.809, de 8 de abril de 1986 (Ley de Ejecución Presupuestal).

El Fondo Permanente habría recaudado entre 1989 y 1999, cuando se suspendió, US\$ 12 millones, los que fueron usados en la campaña del 2000 y 2001, así como para la compra de vacunas. Aunque la CONAHSA (Comisión Nacional Honoraria de Salud Animal) aprobó desde el año 2001 su nueva recaudación, ello no ha ocurrido, debido a que no se ha aprobado a nivel legislativo. En la actualidad la vacunación contra la fiebre aftosa se financia con un fondo especial, que se constituye a partir de una tasa a la faena bovina y la recepción de leche.

El Decreto 82/004³¹, reglamenta el **Seguro para el Control de la Brucelosis** (SCB), que frente a la reemergencia de la enfermedad, contempla un pago fijo de US\$ 250 para hembras lecheras y US\$ 60 para las de carne, como complemento al precio obtenido por

³¹ Basado en la ley 17.730 (31/12/2003)

animales faenados por ser positivos a Brucelosis (Ley 12.937, 9/11/1961). Esto se financia con un monto fijo por cada bovino beneficiado, cada litro de leche procesado y cada litro exportado. El reglamento define la operación del fondo, su administración, etc. El Fondo es administrado por una Comisión mixta y se ha ido renovando anualmente.

VENEZUELA

La Ley sobre Defensas Sanitarias Vegetal y Animal (Nº 20.566 de 1941) autoriza al Ministerio de Agricultura a sacrificar y destruir animales, así como sus productos y los envases o recipientes que los contengan, con el objeto de prevenir o combatir las enfermedades o plagas perjudiciales a la agricultura o cría. Por lo pronto, los programas de control y erradicación de anemia infecciosa equina, brucelosis y tuberculosis tienen contemplado en su legislación el sacrificio sanitario, pero no indican indemnizar por estas acciones y tampoco existen antecedentes que alguna vez se hayan entregado indemnizaciones con este fin³².

³² Sin embargo, la Coordinadora Nacional del Programa de Influenza Aviar señaló que en caso de entrar el virus al país y causar estragos, el gobierno activaría mecanismos de subsidio y compensación para los productores avícolas (www.minci.gov.ve/entrevistas/3/5991/nuestro_pais_estilibre.html; 19/6/2006)

Iniciativas regionales

A nivel regional, el avance en el tema de las compensaciones tampoco ha sido muy grande. El IICA plantea en un Documento sobre Política Institucional en Influenza Aviar³³, que una de sus acciones de corto plazo será “Brindar información sobre planes y medidas de contingencia y compensación implementadas por algunos países para que puedan ser utilizados como una base de trabajo para la estructuración de planes nacionales por parte de los países del hemisferio”.

Además de las organizaciones internacionales, existen dos organizaciones que tratan el tema de la salud animal: el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) en Centro América³⁴ y el Comité Permanente Veterinario (CVP) en el Cono Sur³⁵. Sólo el CVP ha hecho alguna alusión a las indemnizaciones. El OIRSA dispone de un fondo de emergencia, pero solamente para aspectos de logística. A fines del 2006 organizó una videoconferencia con la participación de los servicios veterinarios y asociaciones de productores, entre otros, en la cual el sector privado planteó estrategias para el establecimiento de fondos de compensación ante el ingreso de influenza aviar.

En el Cono Sur, el CVP, que agrupa los Servicios Veterinarios Oficiales, elaboró en enero de 2006 la “Estrategia Regional de Prevención de Influenza Aviar” que considera cuatro líneas de acción: Prevención, Vigilancia, Control y Erradicación, y Capacidad Diagnóstica. Las acciones de control y erradicación (evitar diseminación y recuperar estado sanitario) incluyen “Establecer los mecanismos de compensación económica oportuna en el caso de sacrificio sanitario ante un brote de IA, considerando establecer herramientas de cooperación entre los países de la región del CVP”. Sin embargo, no ha habido mucho progreso en esta línea.

En la mayoría de los países del Caribe, especialmente los angloparlantes, los decretos y reglamentos de sanidad animal mencionan el pago de compensaciones por la destrucción de animales por parte del estado. Incluso hay antecedentes que algunos de ellos han compensado a sus ganaderos. Por ejemplo, hace más de treinta años Barbados compensó por cerdos sacrificados durante un brote de peste porcina clásica, en 1989 Jamaica lo hizo por un brote aislado de la enfermedad de Aujeszky, y en 2003 Trinidad y Tobago a un avicultor que sufrió un brote de laringotraqueitis infecciosa. Sin embargo, de acuerdo a la información entregada en la Reunión de Trabajo sobre Mecanismos de Compensación en Caso de Emergencias Zoonositarias, organizado por la OIE en Buenos Aires, Argentina (2007), ninguno de los países³⁶ cuenta con mecanismos de compensación. Actualmente, CARICOM

³³ IICA (sf). <<http://www.iica.int/AvianInfluenza/docs/Estrategia%20IA-IICA.PDF>>

³⁴ Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana

³⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

³⁶ Incluye Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Surinam, y Trinidad y Tobago

está haciendo un importante esfuerzo para actualizar y armonizar la legislación sanitaria animal en el Caribe, lo que incluiría regulaciones específicas sobre compensaciones y el establecimiento de un Fondo de Compensación para enfermedades animales, incluyendo la IA. Específicamente, el “Caribbean Regional Programme for Food Security” incluye recursos para “el desarrollo de modalidades de compensación” para el caso específico de la IAAP (CARICOM, 2007). Además, la Asociación de Avicultores del Caribe ha preparado un borrador que estaría siendo revisado por los países. Por ello, hasta el momento las compensaciones se financian a partir de los presupuestos estatales³⁷.

³⁷ Información aportada por el Dr. Cedric Lazarus, Coordinador Regional del Proyecto FAO TCP/RLA/3104.

Diseño de los programas existentes

Del análisis de la situación en gran parte de los países de la Región de América Latina y el Caribe (RLC), queda claro que los fondos para indemnizar frente a sacrificios sanitarios son muy escasos, y generalmente han sido diseñados para su uso en la especie bovina, en particular en casos de fiebre aftosa. Aunque algunos fondos de indemnización contemplan ser utilizados en otras enfermedades, en la práctica no lo han hecho, aunque tampoco se ha dado la oportunidad de ser usados en otras especies.

La lista de verificación propuesta por FAO (Riviere-Cinnamond, 2006b) indica ocho puntos que deben ser abordados en el diseño de un programa de compensación para la IAAP:

1. Determinar los motivos de la compensación
2. Decidir quién será compensado
3. Acordar el valor de la compensación
4. Decidir si los costos de las medidas de control serán reintegrados
5. Administrar y aplicar la compensación
6. Definir la estrategia de financiamiento
7. Definir las estrategias de mediano y largo plazo
8. Difundir la estrategia de compensación como parte del proceso o campaña de alerta para el control de IAAP

A continuación se analizan estos puntos desde la perspectiva de los marcos regulatorios (leyes, reglamentos y decretos de sanidad animal) y de los programas existentes en los países de la Región.

LOS MOTIVOS DE LA COMPENSACIÓN

Sin excepción, los programas de compensación han sido formulados como instrumentos que restituyen, parcialmente, un activo de un agente privado que ha sido destruido por el estado. En este sentido, como la magnitud del daño es significativamente mayor en los animales productivos de mayor tamaño, se compensan los bovinos, ya sea el por sacrificio sanitario en el caso de fiebre aftosa o por sacrificio anticipado³⁸ en otras enfermedades, como brucelosis o tuberculosis.

Desde esta perspectiva es difícil pensar que la indemnización tenga algún efecto estimulador de la notificación; quizás sólo sea una opción un poco mejor que la alternativa. En el

³⁸ Se puede entender como un tipo de bonificación o subsidio al sacrificio adelantado del animal, que compensaría pérdidas consecuentes.

caso de la fiebre aftosa, es factible pensar que la magnitud y severidad de la enfermedad sea la que lleve al ganadero a denunciar, como una forma de reducir sus pérdidas. Además, en los marcos legales analizados, ninguno hace referencia al uso de compensaciones como herramienta para promover la notificación. Más aún, establecen por lo general que la persona a indemnizar no debe haber tenido conductas o realizado acciones que hayan motivado que sus animales enfermen. Como no se define cuáles son estas, siempre existirá la posibilidad de perder la compensación por haber o no realizado ciertas acciones, aunque ello sea involuntario.

Tampoco se establecen diferencias entre productores, por lo que no puede ser entendido como un programa que apoye la subsistencia de los hogares con menores recursos

LOS ACTORES A SER COMPENSADOS

Los marcos regulatorios referidos a la sanidad animal en ningún caso establecen diferencias entre tipos de productores, por lo que parece ser difícil establecer un programa que discrimine entre ellos. Sin embargo, varios países cuentan con servicios, que generalmente dependen del Ministerio de Agricultura, encargados de promover o apoyar el desarrollo rural o de agricultores y productores pecuarios de menores recursos. Es muy posible que estos servicios si tengan la posibilidad de discriminar y, por lo tanto, establecer compensaciones diferenciadas³⁹. La existencia y competencia de estos servicios en los países no fue analizada.

Otro punto relevante es el relacionado con la compensación por animales muertos o incluso enfermos. Varias legislaciones, a veces explícitamente, excluyen el pago por animales muertos o incluso enfermos. Tal como lo indica Riviere-Cinnamond (2006b), ello puede ser especialmente delicado ya que puede inducir el movimiento de animales contagiados.

EL VALOR DE LA COMPENSACIÓN

Se observa una clara diferencia entre la compensación por sacrificio sanitario y por beneficio anticipado. En el caso de un sacrificio para procesamiento anticipado (TBC y brucelosis) los montos de la compensación (o subsidio) están previamente definidos. En el caso del sacrificio sanitario, el monto a compensar es definido por una comisión tasadora después de ocurrido éste. Aunque lo recomendable es establecer los valores a indemnizar previo a los brotes, la realidad es que no siempre se cuenta con series de precios oficiales para todas las categorías de aves o productos (huevos) ni estándares de producción que permitan estimar los costos. Ello puede hacer muy difícil contar con pautas de pago pre-brote. Contar con comisiones tasadoras permite establecer valores diferenciados por categoría y valor genético. También es probable, que las comisiones generen señales de valores diferenciados por zonas geográficas, lo que podría estimular el traslado de animales. La comisión de tasación cuenta con participantes de los sectores público (Ministerio) y privado (avicultor o representante de avicultores); a veces incluyen actores independientes (especialistas).

Como ya se indicó, los programas sólo compensan por la destrucción de activos. No hay

³⁹ Por ejemplo, programas ganaderos impulsados por el Servicio Agrícola y Ganadero en Chile, son subsidiados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) cuando son utilizados por pequeños ganaderos.

consideración de compensación por pérdidas consecuentes. Esto es especialmente complicado para los productores de los sectores 3 y 4. Nuevamente se debe ver la posibilidad de subsidiar esta producción a través de otros mecanismos, distintos a los de compensación.

LA REINTEGRACIÓN DE LOS COSTOS DE LAS MEDIDAS DE CONTROL

Se sugiere que los fondos deberían estar disponibles inmediatamente a través de estimaciones que prorrateen (por ejemplo según cantidad de aves eliminadas por productor/establecimiento) los costos ocasionados por las **medidas de control directas** asociadas a las actividades de eliminación tales como la desinfección, protección para los equipos de eliminación, etc. En este caso se observan diferencias entre países, ya que algunos consideran el pago de estas acciones, mientras otros explicitan que estos no serán cubiertos por el estado. En este punto se debería dar la discusión de cuales costos debiesen ser asumidos por quién. Parece razonable que los costos de desinfección y limpieza los debiese asumir el productor de los sectores 1 y 2, ya que debiesen ser parte de su estructura normal de costos. Los sectores 3 y 4 probablemente no lo hagan rutinariamente. Respecto a los costos directos de sacrificio y destrucción, estos son costos incrementales⁴⁰ y por ello debiesen ser compensados.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMPENSACIÓN

Los aspectos que debe considerar el diseño incluyen la forma en que las personas se deben registrar, los plazos a cumplir, la verificación de los datos y el sistema de pago. Este probablemente sea uno de los aspectos más difíciles de abordar, particularmente por que hay una cierta tendencia a presumir que las personas actúan de mala fe. Por lo tanto, generalmente son ellas las que deben probar que han tomado las medidas correctas y que cumplen con todos los requisitos y condiciones. Ello necesariamente hace lentos los procedimientos de compensación y extiende los plazos mucho más allá de lo razonable. Incluso las propias legislaciones en algunos casos establecen condiciones poco precisas y con ello difíciles de demostrar. La gravedad del problema es que para los sectores 3 y 4 puede ser más importante la oportunidad que el monto del pago, y para lograr pagos oportunos, se requiere estar preparado (Banco Mundial y cols., 2006).

Otro aspecto no menor es la frecuente ausencia de instituciones bancarias en las zonas rurales, lo que dificultará los procedimientos de pago. Es importante tener en cuenta que la compensación en la gran mayoría de los casos podrá darse a productores de los sectores 3 y 4, por lo que el monto de cada una de ellas será muy bajo; a veces incluso sólo unos pocos dólares. La poca flexibilidad de los reglamentos e instituciones seguramente llevará a procedimientos engorrosos y lentos.

También se debe abordar la forma en que se administrarán los fondos de compensación. Dónde estos existen, son administrados por el estado, incluso cuando los fondos son aportes privados obligatorios (por ejemplo Uruguay y Paraguay). Ello permite reducir los costos de manejar los fondos y ser más transparentes en su administración y entrega.

⁴⁰ Aunque tarde o temprano todas las aves son sacrificadas, los costos de sacrificio en el predio o en una planta de procesamiento para sacrificio temprano no son comparables. Además, el sector privado igual debe responder por los costos fijos de la planta.

LA ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO

Los programas de compensación existentes han usado varios sistemas de financiamiento: Fondos públicos del presupuesto, fondos públicos reemergencia, fondos mixtos, fondos privados administrados públicamente y fondos de origen y uso privado. La única característica que comparten, es en la mayoría de los casos su poca persistencia en el tiempo. Los fondos públicos, frecuentemente se liberan durante brotes y luego se mantienen, si es que, por algunos años. Los fondos privados o mixtos, al acumular ciertos montos pareciera que las presiones hacen que se suspenda su recaudo. Nuevamente pareciera ser que su gran vinculación al problema de la fiebre aftosa, hace que terminado el brote desaparece la percepción de su necesidad.

Desde una perspectiva teórica, los fondos mixtos debiesen ser los preferidos, debido a que se trata de un problema social y privado. Los aportes públicos pueden ser a montos fijos o proporcionales a los privados. Los fondos privados, debiesen ser proporcionales al tamaño del productor. La variable a utilizar para determinar el tamaño del productor depende de las condiciones particulares de cada país. Se pueden usar los antecedentes del catastro de productores, el sacrificio de aves (pollos) por productor, la venta de huevos, o incluso la importación de huevos fértiles. En todos estos casos, es difícil que los sectores 3 y 4 aporten al fondo.

Hay otros aspectos del financiamiento que también debiesen ser tomados en cuenta. Por ejemplo, los aportes internacionales vía donaciones o préstamos, que se puedan utilizar para financiar estos programas de compensación. En este caso, por ejemplo, el Marco del Programa Global para el Control de la Influenza Aviar y la Preparación y Respuesta ante la Pandemia Humana (Global Program for Avian Influenza Control and Human Pandemic Preparedness and Response) del Banco Mundial, considera la posibilidad de entregar recursos para programas de compensación, así como fondos adicionales para apoyar programas de control dirigidos específicamente a los sectores más pobres. De esta forma se logra separar la compensación de programas con objetivos sociales.

LA ESTRATEGIA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

Del estudio de las leyes, reglamentos y programas se desprende que la estrategia en cada país es la misma, desde que se declara el primer caso índice de la enfermedad. En otras palabras, se establecen mecanismos de respuesta frente al ingreso de una enfermedad exótica (sacrificio, aislamiento, etc.) y esto se mantiene en el tiempo. En general pareciera que esto sólo puede cambiar si una ley retira la enfermedad en cuestión del listado de enfermedades exóticas, una situación bastante poco probable, o si se crea un programa que intensifique las acciones de control y erradicación. En el caso de la IAAP, muchos países cuentan con un plan de respuesta, pero este no considera la posibilidad de diferentes escenarios, incluyendo la introducción de otros subtipos diferentes a H5 y H7. Sin embargo, se debe indicar que no es fácil contar con estrategias de mediano plazo diferentes, según sea la evolución de la enfermedad. El caso del Reino Unido y la fiebre aftosa es, en este sentido, ilustrativo. Frente al ingreso de la enfermedad el año 2001, la estrategia (única) a seguir se basaba en el sacrificio sanitario. La severidad y dispersión del brote hizo que las pérdidas estimadas fuesen de sobre 6 mil millones de dólares. Recién enfrentados a esta realidad, las autoridades evaluaron estrategias alternativas, con combinaciones de sacrificio

y vacunación, dependiendo de la dispersión de los brotes (Risk Solutions, 2005). La forma de enfrentar el brote del 2007 fue entonces distinta. Tal como lo indica DEFRA (2007a) “para decidir la acción a tomar se seguirá el árbol de decisiones para las estrategias de control de la fiebre aftosa”.

En relación específicamente a las compensaciones, se pueden establecer un sistema de compensación que modifique los montos a medida que aumente el número de brotes. Empíricamente, puede ser conveniente compensar fuertemente a los que primero notifiquen y efectivamente tienen la enfermedad. Incluso con montos superiores al valor de las aves. Esto actuaría como un fuerte estímulo a la denuncia. Una disminución progresiva del valor a compensar puede actuar como un estímulo a aumentar la bioseguridad, ya que hay una mayor conciencia de la existencia del riesgo y una percepción de que las pérdidas potenciales también son mayores. Para evitar la no notificación, se pueden implementar castigos o pérdidas de beneficios.

Claramente, construir escenarios y respuestas alternativas requiere de un esfuerzo importante y, por ahora, parece más factible contar con leyes y reglamentos flexibles, que permitan cambiar la estrategia a medida que cambia la situación epidemiológica, que contar con estrategias para enfrentar los diferentes escenarios. Lo importante, eso sí, es que las autoridades sanitarias tengan siempre presente que es fundamental contar con una estrategia, la cual puede, y probablemente deba ser cambiada, de acuerdo a como se vayan dando las circunstancias.

LA DIFUSIÓN DE LA ESTRATEGIA DE COMPENSACIÓN

En este tema no hay grandes avances. Ninguno de los documentos analizados o antecedentes recopilados hacen referencia a estrategias de comunicación. En general, la respuesta es que los productores “conocen la existencia de indemnizaciones”, en los países en que las hay. Esto no debiese sorprender, ya que todos los programas de compensación importantes, en términos de montos y número de animales, se dan en la producción bovina. Por ello, probablemente, la información se difunde a través de los medios de prensa, las asociaciones de productores y entre vecinos. Sin embargo, esta forma de comunicación no tiene efecto alguno sobre la alerta temprana y menos sobre enfermedades que no afectan al bovino. En otras palabras, en los países que contemplan la posibilidad de indemnización, seguramente ningún tenedor de aves cree que existe la posibilidad de ser compensado si sus aves mueren o son sacrificadas a causa de la IA.

Una adecuada estrategia de comunicación, como parte de parte del programa de prevención y control debe tomar en cuenta **la audiencia**, de forma de generar conciencia sobre mayor bioseguridad y describir medidas de emergencia, y **los componentes de la estrategia**, de forma de informar y buscar cambios de actitudes (Banco Mundial y cols., 2006). La experiencia ha sido que se ha enfatizado el problema para la salud humana, con poca referencia a temas de bioseguridad y medidas a seguir. Se estima que inicialmente los costos de comunicación fluctúan entre 10 y 20 % del costo total del paquete.

Un comentario sobre los seguros

Los programas de compensación tienen, generalmente, dos debilidades que crean un espacio para la creación de seguros. Por un lado, no se compensa las pérdidas consecuentes, a pesar de que ellas siempre ocurren y por otro lado, los montos compensados son inferiores al valor comercial de los animales. Causas de ello pueden ser los descuentos aplicados y no considerar el valor genético del animal. Los seguros, para poder cubrir el diferencial entre valor de mercado e indemnización, requiere conocer los esquemas de compensación al momento de vender la póliza de seguro. En la mayoría de los países analizados esto no es así. La evidencia de Alemania indica que es posible desarrollar pólizas que cubran ambos tipos de pérdidas y que complementan adecuadamente los programas de compensación existentes. De esta forma, los seguros pueden complementar los programas de gestión de enfermedades. Además ayudan a avalar préstamos en caso de enfermedades catastróficas (Grannis, 2004).

De acuerdo al SAGARPA mexicano, las aseguradoras de Lloyd's en el pasado habrían ofreciendo pólizas que brindarían un pago adicional, equivalente a 25% de la compensación del gobierno, si parvadas conservadas bajo techo tenían que ser eliminadas debido a un brote de influenza aviar en esa zona. El interés por estas pólizas fue catalogado como moderado, debido a la hasta entonces ausencia del factor miedo⁴¹.

Sin embargo, la oferta de seguros contra enfermedades de animales en Latino América es muy reducida. De acuerdo a la Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario existen los siguientes seguros (ALASA, 2007):

- **Argentina:** Muerte y pérdidas productivas en ganado lechero por enfermedad o accidente. Sólo hay subsidios estatales en Mendoza para seguros de tipo agrícola.
- **Brasil:** Existe un Programa de Garantía de Actividades Agropecuarias (PROAGRO), dependiente del Banco Central, que tiene como fin exonerar al agricultor de las responsabilidades derivadas de los créditos otorgados, en caso de una disminución de producción. No existen subsidios. Hay seguros privados por muerte del animal en las funciones de engorda, producción, cría y trabajo.
- **Chile:** Cuenta con un Seguro Agrícola que subsidia las primas tomadas por los agricultores. Sólo se aplica a ciertos cultivos.
- **Colombia:** No mencionan seguros específicos, pero sí la existencia de un aporte fiscal que subsidia a los productores que toman un seguro agropecuario⁴².

⁴¹ Síntesis Informativa. 28 de Febrero de 2006. (www.sagarpa.gob.mx/cgcs/sintesis/sintesis/2006/febrero/ss_28.pdf)

⁴² De acuerdo a las estadísticas del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO, www.finagro.com.co) no ha sido utilizado por productores pecuarios.

- **Cuba:** Seguro contra muerte, sacrificio y pérdida productiva (bovinos y equinos) y pérdidas productivas en abejas. En las aves permiten proteger los lotes de una misma edad destinados a la comercialización, y cubre enfermedades, accidentes y fenómenos climatológicos.
- **Ecuador:** Se estudia establecer un seguro para ganado, equino, porcino, avícola, etc., que cubra los robos o muerte de animales por enfermedades específicas, accidentes y sacrificios forzosos. En su contratación el estado concederá crédito al sector agropecuario en condiciones preferentes.
- **México:** El Gobierno Federal apoya o subsidia a los asegurados y los programas de apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario. Los seguros se ofrecen comúnmente para especies mayores (bovinos) y menores (porcinos, ovinos, etc.) El seguro avícola protege específicamente las explotaciones que se dedican a la producción de pollo para consumo, huevo o cría de gallinas contra la muerte de los animales a consecuencia de algún riesgo protegido.
- **Panamá:** Cuentan con el Instituto de Seguro Agropecuario que ofrece servicios de aseguramiento, cuyas primas pueden ser subsidiadas por el Ministerio de Agricultura. Solo pueden asegurar contra muerte los bovinos, porcinos y equinos.
- **Paraguay:** Sólo hay seguros privados, pero se está estudiando la regulación del seguro agropecuario (subsidio). Cuentan con un seguro para ganado, principalmente bovino, que cubre la muerte de los animales a consecuencia de accidente o enfermedad.
- **Uruguay:** El estado entrega un subsidio a las primas de los seguros tomados privadamente. La puesta en marcha del sistema de trazabilidad permitirá contar en el futuro con un seguro ganadero.
- **Venezuela:** No existe seguro ganadero ni subsidio estatal. Existe una Póliza de Protección Agrícola Animal que protege contra la muerte del ganado causado por enfermedad, accidente o sacrificio por razones humanitarias. La póliza cubre bovinos, equinos, porcinos, caprinos y ovinos.

Tal como se desprende de los antecedentes los seguros en el caso de la avicultura son escasos. Además, los antecedentes expuestos no permiten inferir que enfermedades como la influenza aviar estén incluidos en las pólizas. Los seguros por pérdidas consecuentes son más una excepción que una regla.

Conclusiones y recomendaciones

De los antecedentes presentados, se desprende que la situación de las compensaciones frente al posible ingreso de la IAAP a la región es muy precaria. No existe ningún programa de compensación específico para la enfermedad o las aves de corral. Sólo unos pocos países cuentan con fondos para compensar, los que podrían ser usados en un caso como este. Nin Pratt y Falconi (2007) concluyen que se puede esperar que un alto porcentaje de los países latinoamericanos pudieran operar algún tipo de esquema de compensación, particularmente los países con un sector avícola más industrializado. Otros países tendrían más problemas debido a la debilidad de sus servicios veterinarios, el menor desarrollo de la industria y algunas restricciones institucionales. La paradoja es que serán posiblemente los países menos preparados los que más requieran de mecanismos de compensación, debido a la importancia que tienen en estos países los sectores 3 y 4.

Sin embargo, es difícil pensar que alguno de ellos estará en condiciones de contar con mecanismos de compensación que estimulen la notificación y con ello apoyen activamente los programas de control y erradicación. Quizás lo más complicado es que los marcos legales vigentes, algunos de ellos incluso muy anticuados, son muy restrictivos en términos de poder establecer programas de compensación que sigan las recomendaciones expertas (Banco Mundial y FAO, por ejemplo) sobre el diseño de mecanismos eficientes y eficaces. Además, los marcos legales existentes son, en general, bastante duros y establecen variadas condiciones bajo las cuales no hay derecho a compensación, incluso si ellas se producen sin la intervención del productor.

En este contexto, el ingreso de la IAAP al continente, seguramente, desencadenará la creación de mecanismos que compensen el daño, pero que tendrán escaso efecto positivo sobre la notificación y el control de la enfermedad.

Revertir esta situación requiere de un esfuerzo importante por parte de la comunidad experta. El primer paso es lograr que la institucionalidad pública y privada reconozca que la compensación no es un gasto que debe ser evitado, sino una inversión que debe ser realizada. El costo social y privado de compensar generosamente el rápido sacrificio temprano, en términos del ingreso de la IAAP, de un pequeño porcentaje de la población de aves de un país⁴³, es mucho menor que las pérdidas sociales y privadas producidas por la diseminación de la enfermedad. Por ello se hace fundamental contar con los estudios que demuestren, desde un punto de vista económico y epidemiológico, la importancia de estas medidas, de forma que tanto los Ministerios de Hacienda como de Agricultura cuenten con bases técnicas para diseñar una política de compensación en materias sanitarias. Sólo a partir de este convencimiento técnico y político, será posible desarrollar programas de compensación flexibles.

⁴³ Los brotes de Chile y Canadá implicaron sacrificar menos del 0,2 % de las existencias del país.

En lo relacionado al diseño de estos programas hay algunos aspectos que merecen ser destacados. En primer lugar, es conveniente que el financiamiento del programa, y seguramente también su administración, sea pública y privada. Los aportes de cada uno dependerán de la estructura productiva y del impacto social del ingreso de alguna enfermedad. En segundo lugar, los mecanismos tradicionales de compensación, basados en valores fijos de compensación por categoría de animal, difícilmente promoverán simultáneamente altos niveles de bioseguridad y de notificación. Sólo a modo de ejemplo, durante el último brote de fiebre aftosa en Inglaterra (agosto de 2007), a pesar del alto nivel de alerta, las medidas de bioseguridad y la existencia de compensaciones casi a precios de mercado, en una de los predios infectados se detectó una ventana de posiblemente un mes entre fecha probable de la primera lesión y el diagnóstico (DEFRA, 2007b). Aunque no hay experiencias, pareciera ser que combinar compensaciones con otros programas, por ejemplo de bioseguridad, o hacer compensaciones variables, podría ser una opción para lograr incentivos compatibles.

Lo expuesto pone de manifiesto que se requiere contar con programas de compensación flexibles, que den cuenta de las diferentes situaciones productivas y epidemiológicas, y que logren cumplir el doble rol de restituir el daño y promover la notificación. Indudablemente, estos programas de compensación no sólo son relevantes para el control de la IAAP, sino que de toda enfermedad exótica o de alto impacto económico. La extensión de estos a otras enfermedades, sólo trae la complicación de cómo lograr aportes privados que sean proporcionales al valor de cada sector.

Referencias

- ALASA (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo del Seguro Agropecuario).** 2007. Information about Farming Insurance per country. <www.alasa.org.mx/spa/informacion.htm> (revisado 6/9/2007)
- Banco Mundial, FAO, IFPRI y OIE (The World Bank, Food and Agriculture Organization, International Food Policy Research Institute, World Animal Health Organization).** 2006. Enhancing Control of Highly Pathogenic Avian Influenza in Developing Countries through Compensation. Issues and Good Practices. Washington DC, EEUU.
- Bicknell, K., J. Wilen, y R. Howitt.** 1999. Public Policy and Private Incentives for Livestock Disease Control. Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 43:501–21.
- CARICOM.** 2007. Up-scaled Caribbean Regional Programme for Food Security (CRPFS). Borrador, Marzo 2007. www.caricom.org/jsp/community/donor_conference_agriculture/regional_programme_food_security.pdf
- de la Sota, M.** 2007. La indemnización en la sanidad animal argentina. Reunión de Trabajo sobre Mecanismos de Compensación en Caso de Emergencias Zoonositarias. OIE. Buenos Aires, Argentina 2007
- DEFRA.** 2007a. Disease fact sheet: Foot-and-mouth disease (FMD). Department for Environment, Food and Rural Affairs, Reino Unido. <www.defra.gov.uk/animalh/diseases/notifiable/fmd/index.htm> (revisado 15/9/ 2007).
- DEFRA.** 2007b. FMD 2007 epidemiology report. Situation at 12:00 Friday 21 September 2007. Day 49. Department for Environment, Food and Rural Affairs, Reino Unido. <www.defra.gov.uk/animalh/diseases/fmd/pdf/epireport_240907.pdf> (revisado 4/10/ 2007).
- Dolberg, F., E. Guerne Bleich, A. McLeod.** 2005. Summary of project results and outcomes. Proyecto Emergency Regional Support for Post-Avian Influenza Rehabilitation, TCP/RAS/3010(E). FAO, Roma.
- FAO.** 2002a. Enfermedades de los animales: repercusiones para el comercio internacional de carne. 19ª Reunión del Grupo Intergubernamental sobre la Carne y los Productos Lácteos. Comité de Problemas de Productos Básicos. Roma, 27-29 de agosto, 2002. CCP:ME 02/3.
- FAO.** 2002b. Law and Sustainable Development since Rio - Legal Trends in Agriculture and Natural Resource Management. Legislative Study 73. www.fao.org/DOCREP/005/Y3872E/y3872e00.htm#Contents (revisado 7/8/2007)
- FENAVI (Federación Nacional de Avicultores, Colombia).** 2007. Comienza su trámite en el Congreso. Proyecto de ley en favor de la avicultura. Sección Actualidad. Agricultores N° 143. <www.fenavi.org/revista/revistas/noticia.asp?id=879&no_publicacion=143> (revisado 6/9/2007).
- Gramig, B., R. Horan y C. Wolf.** 2005. A Model of Incentive Compatibility under Moral Hazard in Livestock Disease Outbreak Response. Paper preparado para su presentación en la reunión anual de la American Agricultural Economics Association, Providence, Rhode Island, July 24-27, 2005.

- Grannis, J., J. Green y M. Bruch.** 2004. Animal health: the potential role for livestock disease insurance. *Western Economics Forum* III(1): 1-6.
- Hennessy, D.** 2007. Behavioral Incentives, Equilibrium Endemic Disease, and Health Management Policy for Farmed Animals. *American Journal of Agricultural Economics* 89(3): 697-711.
- Jutzi, S., J. Domenech.** 2006. Influenza Aviar: Una crisis global de sanidad animal con profundos desafíos a la ciencia y la sociedad. FAO, Roma, Italia. www.fao.org/avianflu/es/crisis_es.html (revisado 21-08-2007)
- Komnas FBPI (National Committee for Avian Influenza Control and Pandemic Influenza Preparedness).** 2007. Indonesia Culling Compensation: Culling Policy and Practice. En AHI Seminar on compensation Issues. Presentado en el seminario "Compensation Policies: Issues and Practices. Organizado por el Banco Mundial, UNSIC, FAO, IFPRI, OIE y Development Learning Center. <siteresources.worldbank.org/INTTOPAVIFLU/Resources/GDLNCompensationIndonesia.pdf> (revisado 1-9-2007).
- Kuchler, F., y S. Hamm.** 2000. Animal Disease Incidence and Indemnity Eradication Programs. *Agricultural Economics* 22:299-308.
- Lasley, F.** 1986. Economics of Avian Influenza: Control vs Noncontrol. *Avian Diseases*, 47, Special Issue. Second International Symposium on Avian Influenza. 1986 Proceedings (2003), pp. 390-399
- McLeod, A.** 2006. Compensation in control of infectious diseases of livestock. www.fao.org/docs/eims/upload/211967/McLeodRiviereCinnamond.ppt (revisado 06/06/2007).
- Nin Pratt, A, y C. Falconi.** 2007. Potential economic impact of avian influenza on the Latin American and Caribbean poultry. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Department Technical papers series; RUR-113. Washington, D.C. EEUU.
- Risk Solutions.** 2005. Cost Benefit Analysis of Foot and Mouth Disease Controls. A report for Defra. May 2005. D5100/R3 Issue 3. <www.defra.gov.uk/footandmouth/pdf/costben.pdf> (revisado 25/8/2007)
- Riviere-Cinnamond, A.** 2005. Compensation and Related Financial Support Policy Strategy for Avian Influenza: Emergency Recovery and Rehabilitation of the Poultry Sector in Vietnam. FAO Animal Production and Health Working Paper.
- Riviere-Cinnamond, A.** 2006a. Compensation Strategy – Kosovo Report. Proyecto FAO OSRO/GLO/504/MUL Baby 2, "Emergency assistance for the control and prevention of avian influenza". Kosovo, 11 a 14 de Julio 2006.
- Riviere-Cinnamond, A.** 2006b. Lista de verificación de la estrategia de compensación – Documento provisorio para su evaluación. FAO
- Sa'idu, M.D.** 2007. Nigeria's experience with compensation. En AHI Seminar on compensation Issues. Presentado en el seminario "Compensation Policies: Issues and Practices. Organizado por el Banco Mundial, UNSIC, FAO, IFPRI, OIE y Development Learning Center. <siteresources.worldbank.org/INTTOPAVIFLU/Resources/GDLNCompensationNigeria.pdf>(revisado 1-9-2007).
- Scarone, C.** 2003. Las políticas sectoriales de Uruguay, 1998-2002. CEPAL, Santiago, Chile

- Sergiu, S.** 2007. Romanian Experience During the Avian Crisis 2005-2006. Ministerio de Agricultura, Bosques y desarrollo rural, Rumania. Presentado en el seminario "Compensation Policies: Issues and Practices. Organizado por el Banco Mundial, UNSIC, FAO, IFPRI, OIE y Development Learning Center. <siteresources.worldbank.org/INTTOPAVIFLU/Resources/GDLNCompensationRomania.pdf>(revisado 1-9-2007).
- Tuan Dinh, V., M. Rama y V.Suri.** 2005. "The Costs of Avian Influenza in Vietnam". World Bank – Health, Nutrition and Population. <go.worldbank.org/SXJV7V2B60> (revisado 25/09/2007).
- Wolf, C.** 2003. Public and Private Economic Incentives for Livestock Disease Control. Presentación en el simposio Economic Impact of Animal Disease on the Food Marketing Sector, Denver, Co, EEUU, 11 de Julio, 2003.
- Wolf, C.** 2005. Producer Livestock Disease Management Incentives and Decisions. International Food and Agribusiness Management Review 8(1): 46-61

Anexo

Lista de verificación de la estrategia de compensación*

Documento provisorio para su evaluación (marzo, 2006)

Esta Lista de Verificación tiene un enfoque general de las áreas que necesitan ser tomadas en cuenta cuando se diseña una estrategia de compensación. Las respuestas a cada uno de los puntos incorporados son obviamente diferentes entre los países, por consiguiente **no se debe considerar como una forma prescriptiva.**

Etapas para el diseño de una estrategia de compensación	Racionalidad / aspectos a ser considerados
1. Determinar los motivos de la compensación: La compensación puede ser considerada por diferentes motivos. El motivo para la compensación afecta la decisión sobre quién debería ser compensado (ver 2) y como el proceso debería funcionar (ver 3-5)	
1.1 La compensación incrementa el incentivo a notificar.	Estos motivos justifican un proceso de compensación típico donde cualquier productor, cuyas aves fueron eliminadas por "equipos de eliminación" (por decisión de las autoridades) son compensados por sus aves destruidas.
1.2 Es una responsabilidad gubernamental compensar cuando bienes privados de los ciudadanos son destruidos debido a propósitos públicos.	
1.3 Apoyo a la subsistencia: Proveer una "red segura" para proteger los diferentes grupos de productores contra las pérdidas económicas en que incurrir debido al repoblamiento y/o cuando ellos no pueden vender sus aves debido al cumplimiento de medidas de restricción. Esta puede tomar la forma de seguro o de algún tipo de seguridad social. Estrictamente hablando, esto no es compensación, aunque ha menudo se discute al mismo tiempo que la compensación es planificada, y en países con un sector ganadero financiado, tanto mecanismos de apoyo a la compensación y para la subsistencia pueden ser implementados al mismo tiempo.	Si el gobierno provee una compensación completa, los individuos no son estimulados a tomar acciones para reducir su nivel de riesgo. Por lo tanto, compensación no debería corresponder al 100% de los ingresos que se pierden. En cambio, los riesgos deben ser compartidos entre los productores y el gobierno, y parte del riesgo puede ser cubierto por algún tipo de seguro al cual los productores contribuyen (ver más adelante).

* La lista de verificación no es PRESCRIPTIVA y esta dirigida a ayudar a quienes toman decisiones en el diseño de la estrategia de compensación. La lista necesita ser evaluada, caso por caso, debido a diferencias en los países.

2. ¿Decidir quién será compensado?	
2.1 Preguntas que deben ser consideradas: ¿Qué actores o grupos de interés? ¿La compensación debería estar limitada a los productores o también debe incluir a procesadores y comerciantes? ¿Deberían ser incluidos todos los tamaños de productores o sectores de producción avícola? ¿Cómo serán minimizados los sesgos sociales (ej. anti-pobreza, género, grupos étnicos)? El objetivo es: • Estimular la notificación de enfermedades. • Estimular a las personas a tomar parte de los esquemas de compensación oficial, todos aquellos cuyas aves son eliminadas necesitan estar incluidos.	Si no se actúa con cautela en la planificación, ciertos grupos de interés (a menudo aquellos más vulnerables o con menos “voz”) pueden ser excluidos de los programas de compensación. Esto puede reducir la efectividad de los programas de control y la condición de bioseguridad en las áreas afectadas. Especialmente en el inicio de la epidemia, si no existe compensación por los animales que mueren, existe un riesgo de movimiento de animales enfermos (ej. propagación de la enfermedad). Sin embargo, la muerte de los animales puede ser no atribuible a la influenza aviar altamente patógena sino a una enfermedad similar (ej. Enfermedad de Newcastle).
3. Acuerdo sobre el valor de la compensación	
3.1 Varios grupos de interés necesitan reunirse para negociar	
3.2 Generalmente es preferible tener precios uniformes a nivel nacional para evitar que las personas o productores trasladen sus aves.	Evitar el movimiento de aves debido a los diferentes precios como esto podría incrementar la propagación de la enfermedad a nivel nacional por movilizaciones ilegales.
3.3 Diferentes precios por especies y categorías (edad, pollos de engorde, reproductoras, abuelas y ponedoras) deberían ser negociados pero es recomendable no incluir demasiadas categorías .	Mantener una lista corta para que se implemente administrativamente.
3.4 Decidir con anticipación cuál es el porcentaje del precio de mercado para cada categoría que se pagará. El porcentaje del precio de mercado necesita reflejar cuánto puede ser entregado por el gobierno y el monto que las personas aceptarían.	Si el nivel de la compensación es demasiado bajo, los productores no colaborarán. Un nivel demasiado alto de compensación es un desincentivo para compartir los riesgos (entre productores y gobierno) asociados a la presencia de la enfermedad. Esta medida es especialmente interesante en el caso donde ha existido un foco con el objeto de estimular a los productores a implementar medidas de control apropiadas/estipuladas y medidas de prevención.
3.5 Decidir con anticipación cómo son determinados los precios de mercado. ¿El promedio para el mes o la semana? o ¿el precio del día de eliminación?	La aparición de focos tiene un enorme impacto sobre los precios. La representatividad y disponibilidad de información sobre los precios de mercado puede limitar la variedad de opciones para determinar el valor de la compensación.
3.6 Estipular una fecha cuándo la compensación será recibida por el productor (y ajustarse a ésta)	Para el cumplimiento de los productores con el plan de emergencia.
3.7 Puede también ser necesario incluir las pérdidas de producción de “periodos de no producción” o aves que mueren debido a influenza aviar altamente patógena.	Si los productores son compensados satisfactoriamente, ellos cumplirán, con una alta probabilidad, con los esquemas de eliminación fijados. Las pérdidas por “periodos de no producción” pueden ser considerables. Sin embargo, mientras es muy fácil estimar las pérdidas para productores de aves comerciales, esto es más difícil para los productores de aves de traspatio.

4. Decidir si los costos de las medidas de control serán reintegrados

4.1 Los fondos deberían estar disponibles inmediatamente a través de estimaciones pro-rateo (ej. cantidad por productor/establecimiento eliminado) por las medidas de control directas asociadas a las actividades de eliminación tales como la desinfección, protección para los equipos de eliminación, etc.

Un plan de contingencia o de compensación será menos efectivo si no considera los costos directos de eliminación y las medidas de control que pueden ser compartidas por los productores. La compensación puede proveer una oportunidad para crear capacidades en bioseguridad. Fondos pueden ser entregados para permitir una actualización de la bioseguridad de los establecimientos (ej. evaluación de planteles avícolas)

5. Administrar y aplicar la compensación

5.1 Se debe decidir con anticipación sobre la forma en que las personas se deben registrar para la compensación. La **fecha** de la compensación necesita ser claramente señalada a los productores para su cumplimiento. El número de animales declarados necesita ser verificado con precisión. Cada sistema de producción presenta un desafío diferente.

Para evitar “doble compensación” o personas desaparecidas. Un registro preciso y verificable puede ser difícil de implementar. Equipos de eliminación estatal podrían registrar el número de aves eliminadas, pero ellos necesitan trabajar muy rápido, de otra manera las aves infectadas pueden morir o las personas eliminar sus propias aves antes de ser registradas.

5.2 El sistema de pagos necesita ser simple y hacer uso de las instituciones existentes (ej. servicios veterinarios, instituciones financieras, etc.). Los productores podrían no disponer de una cuenta de banco para recibir el pago.

Para evitar altos costos administrativos en la transferencia de dinero. Sin embargo, la eficiencia de estas instituciones necesita ser evaluada antes de comprometer su participación.

6. Estrategia de financiamiento

6.1 Estimar **cuánto** es necesario para la puesta en funcionamiento del fondo (a partir de la información previa, ej. número de animales, categorías y niveles de compensación)

La puesta en marcha, la fuente de financiamiento y la gestión del fondo necesitan ser planificados en colaboración estrecha con el ministerio de finanzas y puede requerir cambios en la legislación.

6.2 Las fuentes de financiamiento pueden ser de nivel **nacional** o **local**.

Dependiendo de la estructura de las finanzas públicas del país ej. niveles de devolución.

6.3 Idealmente, el financiamiento proviene de fuentes públicas como privadas. Con un sector privado bien organizado, es posible fijar un fondo para emergencias ganaderas a las cuales el gobierno como el sector privado puede contribuir.

Para estimular reportes, asegurarse contra las pérdidas, compartir los riesgos financieros entre el sector público y privado y dónde ambos deben tomar acciones para reducir el riesgo de las enfermedades.

6.4 Productores de tipo comercial pueden tomar seguros privados si existe un esquema disponible.

Productores asegurados serán consultados a seguir un esquema de aseguramiento de calidad.

6.5 En el evento de una contribución **internacional**, existe una necesidad para un acuerdo sobre cómo los fondos serán distribuidos y su proceso de seguimiento.

IAAP (Influenza aviar de Alta Patogenicidad) es una amenaza al bien público global, por lo que existe una racionalidad para la contribución internacional.

6.6 Decidir quién **gestionara el fondo** y dónde se ubican (ej. Ministro de Finanzas (MF) / Ministerio de la Agricultura (MA)) en ambos niveles nacional y local. Decidir sobre la distribución rápida de fondos a nivel local.

MA tiende a disponer de la pericia técnica pero generalmente el MF no permite que otros Ministerios gestionen fondos por lo que se define como “razones de responsabilidad”.

6.7 Negociación sobre la puesta en funcionamiento de una iniciativa para compensación a nivel regional (por ejemplo, dentro de un acuerdo comercial como UEMOA, Mercosur, CAN).

En un bloque comercial, existe una racionalidad económica para fijar un fondo regional. Otras actividades deberían ser consideradas dentro del fondo, tales como el control de otras enfermedades transfronterizas con implicaciones para el comercio. El valor del fondo de compensación es probable que sea considerado menor que la suma total destinada para la contingencia de varios países en forma individual.

7. Estrategias de mediano y largo plazo	
7.1 Se debe tomar una clara decisión sobre la estrategia del país en el caso que la enfermedad se transforme en endémica y sobretodo considerando el esquema de compensación mencionado anteriormente.	Quando se enfrenta a la IAAP en forma endémica y se estudia la posibilidad de vacunación de aves comerciales, se debe tomar atención a las intervenciones necesarias para modificar las condiciones de bioseguridad asociadas a los sistemas de producción existentes en el país (ej. aves de traspatio y pequeños productores)

8. La estrategia de compensación necesita ser publicada como parte del proceso o campaña de alerta para el control de IAAP

MANUALES FAO: PRODUCCIÓN Y SANIDAD ANIMAL

1. Small-scale poultry production, 2004 (I, F)
2. Buenas prácticas para la industria de la carne, 2007 (I, E, F, Ar)
3. Preparándose para la influenza aviar altamente patógena, 2007 (I, E^e, F^e, M^e)
4. Vigilancia de la influenza aviar altamente patógena en las aves silvestres, 2007 (I, E^e, F^e, Ar^e, C^e, R^e)
5. Wild birds and Avian Influenza – An introduction to applied field research and disease sampling techniques, 2007 (I, B)
6. Programas de Compensación para una Emergencia Sanitaria de IAAP-H5N1 en América Latina y el Caribe, 2008 (I^e, E^e)

Disponibilidad: julio de 2008

Ar	–	Árabe	Multil	–	Multilingüe
C	–	Chino	*		Agotado
E	–	Español	**		En preparación
F	–	Francés	^e		Publicación electrónica
I	–	Inglés			
P	–	Portugués			
R	–	Ruso			
M	–	Mongol			
B	–	Bahasa			

Los cuadernos técnicos de la FAO pueden obtenerse en los Puntos de venta autorizados de la FAO, o directamente solicitándolos al Grupo de Ventas y Comercialización, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia.

FAO ANIMAL HEALTH MANUALS

1. Manual on the diagnosis of rinderpest, 1996 (I)
2. Manual on bovine spongiform encephalopathy, 1998 (I)
3. Epidemiology, diagnosis and control of helminth parasites of swine, 1998
4. Epidemiology, diagnosis and control of poultry parasites, 1998
5. Recognizing peste des petits ruminant - A field manual, 1999 (I, F)
6. Manual on the preparation of national animal disease emergency preparedness plans, 1999 (I)
7. Manual on the preparation of rinderpest contingency plans, 1999 (I)
8. Manual on livestock disease surveillance and information systems, 1999 (I)
9. Recognizing African swine fever. A field manual, 2000 (I, F)
10. Manual on Participatory Epidemiology - Method for the Collection of Action-Oriented Epidemiological Intelligence, 2000 (I)
11. Manual on the preparation of african swine fever contingency plans, 2001 (I)
12. Manual on procedures for disease eradication by stamping out, 2001 (I)
13. Recognizing contagious bovine pleuropneumonia, 2001 (I, F)
14. Preparation of contagious bovine pleuropneumonia contingency plans, 2002 (I, F)
15. Preparation of Rift Valley fever contingency plans, 2002 (I, F)
16. Preparation of foot-and-mouth disease contingency plans, 2002 (I)
17. Recognizing Rift Valley fever, 2003 (I)

En general, los programas gubernamentales de compensación motivan la notificación de las enfermedades de los animales, si se indemniza al productor a un precio justo por sus bienes destruidos en beneficio de la sociedad. El objetivo es evitar la diseminación de enfermedades transfronterizas de fácil transmisión, como la IAAP – H5N1.

El presente trabajo fue financiado y elaborado por la FAO, en colaboración con la OIE y pretende motivar a los ministerios de agricultura y a los servicios veterinarios de los países de América Latina y el Caribe para el desarrollo de una estrategia de compensación, con anticipación a la posible aparición de la IAAP – H5N1 en la región.

La publicación contiene una revisión sobre el tema de la compensación o indemnización, discutido en el ámbito mundial sobre la IAAP – H5N1 y regional relativo con otras enfermedades transfronterizas prioritarias, presentando un análisis de las situaciones que guardan 19 países de América Latina y el Caribe y las recomendaciones que se hacen para poder adoptar la estrategia nacional más conveniente.