

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 6-10 de noviembre de 2006

INFORMES OPERACIONALES

Tema 10 del programa

Para aprobación

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2006/10/1

30 octubre 2006

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE SEGURO CONTRA LA SEQUÍA Y EL PLAN DE TRABAJO RELATIVO A LA GESTIÓN DE LOS RIESGOS METEOROLÓGICOS PARA 2007

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su aprobación.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

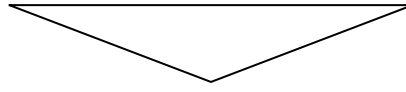
Jefe de Gabinete y Director de la OED: Sr. M. Stayton Tel.: 066513-2002

Jefe de Planificación de Riesgos Operativos de la OEDSP: Sr. U. Hess Tel.: 066513-2566

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta: i) toma nota de los continuos progresos realizados en la primera fase del proyecto de seguro contra la sequía en Etiopía y espera recibir el informe final del proyecto en el primer período de sesiones ordinario de 2007; y ii) autoriza a la Secretaría a preparar un presupuesto y un plan de trabajo para el proyecto a fin de someterlos al examen de los donantes.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2006 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.2/2006/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.

I. PRIMERA FASE DEL PROYECTO DE ETIOPÍA: EJECUCIÓN DEL PROYECTO PILOTO

Obtención de los fondos para imprevistos necesarios por medio de una transacción con la empresa AXA Re

1. Tal como se comunicó a los miembros de la Junta en la carta del Director Ejecutivo de febrero de 2006, tras un proceso de licitación, el PMA adjudicó el contrato de seguro contra la sequía en Etiopía a AXA Re. Por una prima de 930.000 dólares EE.UU., el contrato garantiza unos fondos para imprevistos por valor de 7,1 millones de dólares que se pagarán en concepto de indemnización, y sin demora, en caso de producirse una sequía grave durante la campaña agrícola etíope de 2006. El Gobierno de Etiopía usaría las indemnizaciones que recibiera para financiar planes para contingencias con los que intervenir en caso de sequía.

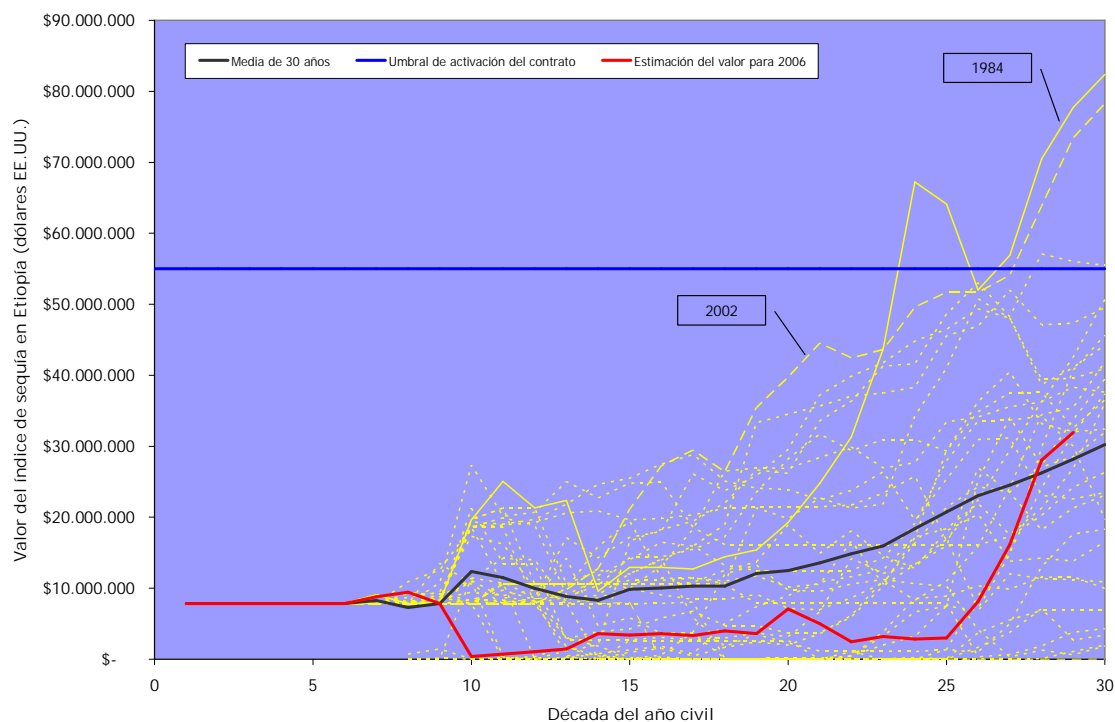
Flujo de datos garantizado tras haber fomentado con éxito la capacidad de la Agencia Meteorológica Nacional

2. El PMA sigue colaborando con la Agencia Meteorológica Nacional (NMA) etíope para garantizar el flujo de datos. Desde el 1º de enero de 2006, la Agencia ha venido enviando con toda precisión datos pluviométricos diarios relativos a cada una de las 26 estaciones meteorológicas. También ha elaborado y distribuido actualizaciones del índice de sequía relativo al sector agrícola.

Seguimiento minucioso de la campaña agrícola por medio del índice de sequía

3. Los oficiales de extensión sobre el terreno se cercioraron de que el índice agrícola hace un seguimiento minucioso del rendimiento real de los cultivos. No se prevé que haya indemnización este año, según se deduce de la Figura 1. La línea punteada inferior representa el valor del índice —con pérdidas de valor agrícola simuladas— a lo largo de la campaña agrícola de 2006. El valor del contrato de productos derivados al 20 de octubre de 2006 era de 32 millones de dólares. Si no caen más lluvias en la totalidad del país en los 10 días que quedan del período del contrato, el valor del contrato de productos derivados al 31 de octubre de 2006 será de aproximadamente 37 millones de dólares, justo por encima del nivel medio del índice, pero muy por debajo del nivel de activación de 55 millones de dólares; de ahí que no se prevea una indemnización.

Figura 1. Evolución del índice de sequía



Guía de ejecución elaborada por el Gobierno de Etiopía y el PMA

4. El Gobierno de Etiopía estableció un comité directivo para que supervisara la ejecución del proyecto y su integración en los programas gubernamentales, en particular el programa de protección social basado en actividades productivas (PSAP)¹. Posteriormente, el PMA y los miembros del comité directivo han elaborado una *Guía de ejecución* que regulará las transferencias a los beneficiarios en caso de indemnización. La guía es actualmente objeto del examen final del Gobierno; la versión en borrador, que se puede obtener previa solicitud, se resume a continuación.
5. El fin de la *Guía de ejecución* es ayudar a los funcionarios gubernamentales y los asociados en la ejecución a administrar las intervenciones relativas a los medios de subsistencia antes de que la escasez grave de precipitaciones se convierta en sequía catastrófica debido a una respuesta de emergencia insuficiente y tardía. En ella se describen proyectos de alimentos por trabajo (APT) o de dinero por trabajo (DPT) con los que transferir recursos a beneficiarios que se encuentren en situación de inseguridad alimentaria transitoria y no formen parte del PSAP, y mitigar así el impacto, en su sustento, de la pérdida de la cosecha. La *Guía de ejecución* está inspirada en el manual para la ejecución del PSAP; varían notablemente las secciones dedicadas a la selección de los beneficiarios, la planificación de proyectos de obras públicas, el diseño de planes de transferencia y la gestión financiera (véase el Anexo A).

¹ Véase el “Informe parcial sobre el proyecto piloto de seguro contra la sequía en Etiopía”, de junio de 2006. El comité, presidido por la Oficina de Coordinación de la Seguridad Alimentaria, está formado por representantes de este último, del Ministerio de Agricultura, de la Agencia de Prevención y Preparación en casos de Catástrofe y del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad de Addis Abeba.

6. La *Guía de ejecución* fue elaborada con idea de transferir fondos para imprevistos por valor de 7,1 millones de dólares, suficientes para atender a 62.000 hogares de los 10 a 15 *woreda* (distritos administrativos) más afectados de las zonas agrarias. De momento, su fin principal es servir de modelo para futuras versiones del proyecto. Después de la fase piloto, y en caso de que se amplíe de forma importante el mecanismo de fondos para imprevistos, sería necesario introducir cambios, por ejemplo intensificar la coordinación con otros programas de protección social, aumentar la planificación para contingencias y el fomento de la capacidad y elaborar unas directrices pormenorizadas de seguimiento y evaluación. En el futuro, la *Guía de ejecución* deberá abordar además las necesidades de los pastores antes de las situaciones de emergencia.

Lecciones aprendidas de la primera fase del proyecto para la gestión del riesgo de sequía en Etiopía

7. El proyecto piloto de seguro contra la sequía en Etiopía ha mostrado que:
 - i) es factible utilizar mecanismos de mercado para financiar el riesgo de sequía en el país;
 - ii) es posible crear indicadores objetivos, oportunos y exactos para activar la asistencia en caso de sequía. El índice de sequía relativo al sector agrícola etíope presenta un 80% de correlación con el número total histórico de beneficiarios de la ayuda alimentaria en el período que va de 1994 a 2004; lo que es más importante, el índice refleja las sequías catastróficas bien documentadas de los últimos 40 años, ya que se ha elaborado para registrarlas. Esto significa que es bastante representativo de las necesidades reales globales en caso de sequía; además, el hecho de que se actualice cada 10 días facilita mucho que la información llegue a tiempo; y
 - iii) la posibilidad de disponer de recursos a priori puede servir a los gobiernos de incentivo para establecer planes para contingencias, que permitirán responder con mayor rapidez a las crisis. Al elaborar la *Guía de ejecución*, el Gobierno de Etiopía dio un paso importante en la mejora de su proceso de planificación para contingencias; tener la garantía de contar con unos fondos para imprevistos predecibles y fiables impulsó el interés y el compromiso institucionales.
8. Los riesgos de baja probabilidad pero de consecuencias graves, como el de una sequía catastrófica, son adecuados para su transferencia a los mercados mundiales, donde pueden mancomunarse y donde es posible reunir carteras de riesgos diversificados para reducir el costo de la cobertura. El PMA ha demostrado que se puede aplicar un seguro indexado para transferir dichos riesgos fuera de los países en desarrollo. Sin embargo, para que el seguro pueda convertirse en una herramienta eficaz de gestión del riesgo en Etiopía, se debe coordinar con otros instrumentos financieros que proporcionen una cobertura más completa de los riesgos de sequía. Los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria de forma transitoria siguen expuestos a sequías moderadas o localizadas que les hacen susceptibles al agotamiento de sus activos y a otros mecanismos de supervivencia destructivos, aunque las condiciones no sean lo bastante graves como para activar una indemnización del seguro. Es preciso establecer, junto al componente de seguro, instrumentos más eficaces en cuanto al costo de la financiación de fenómenos de menor impacto pero más frecuentes, y poder contar así con un plan global para contingencias de tipo financiero.
9. Desde el punto de vista operativo, es decisivo que se mantenga una coordinación con los asociados del PSAP y se fomente la capacidad necesaria para preparar y ejecutar intervenciones de fortalecimiento de los medios de subsistencia. La primera fase de este



proyecto se dedicó a poner a prueba un instrumento financiero innovador. La segunda fase se dedicará a desarrollar una estrategia de gestión sostenible del riesgo mediante el diseño de una solución financiera integral para el período de tres años correspondiente al PSAP para 2008–2010. En ella se emplearán instrumentos financieros coordinados y adaptados a los diferentes niveles de riesgo, de modo que se ofrezca una cobertura completa.

10. La intervención del PMA en esta labor de gestión del riesgo apoya sus Objetivos estratégicos definidos en el Plan Estratégico para 2006–2009:
 - proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis;
 - fortalecer las capacidades nacionales y regionales para establecer y gestionar programas de ayuda alimentaria y de reducción del hambre.

Presentación del informe final sobre la primera fase del proyecto para Etiopía en 2007

11. Una vez concluida la campaña agrícola etíope de 2006, el PMA presentará, en el primer período de sesiones ordinario de 2007 de la Junta Ejecutiva, un informe final sobre la primera fase del proyecto de Etiopía. Se incluirá una evaluación final de las lecciones aprendidas.

II. PLAN DE TRABAJO Y PRESUPUESTO PARA 2007

Preparación de la segunda fase del proyecto para Etiopía

12. La dirección del PMA no ha presentado ninguna propuesta de cobertura de seguro para la campaña agrícola etíope de 2007; en vez de ello, espera elaborar un plan integral para 2008–2010 que aborde las cuestiones antes indicadas relativas a la sostenibilidad y la eficacia.
13. El PMA pedirá fondos adicionales para el proyecto por valor de 450.000 dólares. Los fondos destinados a la financiación de la prima se solicitarán en el marco del llamamiento para Etiopía correspondiente a 2008–2010.
14. El plan de trabajo propuesto para 2007 que se está elaborando para la segunda fase del proyecto relativo a Etiopía permitirá apoyar las campañas agrícolas de 2008 a 2010. Comprenderá los elementos siguientes:
 - elaboración de una nota conceptual sobre la segunda fase, junto con los principales asociados en las actividades de desarrollo: enero;
 - confección de un índice de sequía global que abarque toda Etiopía, calibrado para que sea compatible con los planes para contingencias y que incluya las regiones pastoriles: abril;
 - investigación de las posibilidades de estructuración financiera y recomendación de un marco óptimo de gestión de riesgos (es decir, el mecanismo óptimo para la protección de los medios de subsistencia; véase la sección III sobre financiación): junio;
 - preparación de una transacción financiera para el componente de seguro del mecanismo de protección de los medios de subsistencia, junto con los principales asociados en las actividades de desarrollo (si lo solicita el Gobierno): julio;



- examen de la eficacia financiera del instrumento de seguro, incluyendo la comparación con algún mecanismo alternativo: noviembre;
- apoyo a la elaboración de planes para contingencias dedicados a la población aquejada de inseguridad alimentaria transitoria: noviembre;
- formulación de una recomendación final en cuanto a las responsabilidades de organización que se someta al examen de los órganos rectores: noviembre.

III. SEGUNDA FASE DEL PROYECTO PARA ETIOPÍA: MARCO INTEGRADO DE FINANCIACIÓN DE EMERGENCIA PARA PROTEGER LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA

15. En esta sección se presenta la idea básica de la segunda fase del proyecto de financiación contra el riesgo de sequía en Etiopía. En un documento de debate redactado por personal del PMA, del Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido) (DFID) en Etiopía y del Banco Mundial, se describe una reforma del sistema de socorro de emergencia para casos de sequía en el país, basada en las innovaciones recientes en materia de movilización de recursos y financiación conexas para así responder de forma más eficaz a las necesidades de los beneficiarios². La idea consiste en que, en la medida de lo posible, se pase del socorro en caso de catástrofe posterior a ésta a una gestión del riesgo anterior a la catástrofe, como mejor modo de hacer frente a la sequía. En la actualidad no existen todavía, ni siquiera en el sistema reformado de seguridad alimentaria de Etiopía, unos mecanismos para proteger los medios de subsistencia de las poblaciones que sufren inseguridad alimentaria “transitoria”. **En vez de ello, la población expuesta a la inseguridad alimentaria transitoria tiene una gran probabilidad de reingresar en las filas de los que padecen inseguridad alimentaria crónica en futuras crisis.**
16. Existen numerosas pruebas de que los hogares que padecen inseguridad alimentaria transitoria comienzan a afrontar relativamente pronto una catástrofe inminente –incluso antes de que se pierda la cosecha. En las primeras fases, las estrategias de supervivencia tienden a incluir medidas menos costosas, como la venta de activos no productivos o la emigración de miembros de la familia. Sin embargo, en las últimas fases, cuando se agotan los mecanismos de supervivencia iniciales, los hogares se ven obligados a vender activos productivos o a emplear otras estrategias, como retirar a los niños de la escuela. Esto significa que las crisis de corta duración pueden tener consecuencias a largo plazo y crear grandes dificultades para el desarrollo. Por ejemplo, los estudios demuestran que los hogares que resultaron muy afectados por la sequía y la hambruna etíopes de 1984–1985, en la década de 1990 siguieron teniendo hasta un 3% de crecimiento anual per cápita menos que los hogares afectados en menor medida³. Las crisis reiteradas, seguidas de respuestas tardías o insuficientes, han producido la pérdida de los medios de subsistencia y un aumento de la inseguridad alimentaria crónica. El análisis del impacto a largo plazo de la sequía de 2002 muestra que, como consecuencia de ésta, 2 millones de personas que

² Este documento preliminar es resultado de conversaciones extraoficiales entre representantes del Gobierno de Etiopía, el PMA, el Banco Mundial y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. Las futuras versiones incorporarán las opiniones y los comentarios de otras partes interesadas. El documento no refleja las opiniones de ninguna de las organizaciones mencionadas. Está a disposición de quien lo solicite.

³ Banco Mundial. 2004. *Well-Being and Poverty in Ethiopia – the Role of Agriculture, Aid and Agency*. Washington DC, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de África.



antes eran vulnerables pero no sufrían necesariamente inseguridad alimentaria han caído en la indigencia.

17. El PSAP ha permitido proteger a tiempo los medios de subsistencia de muchas personas aquejadas por la inseguridad alimentaria crónica, pero los que sufren ésta de manera transitoria siguen expuestos a las deficiencias del sistema de socorro de urgencia. Algunos estudios apuntan a que, en vista del riesgo de que los hogares que padecen inseguridad alimentaria de forma transitoria caigan en la indigencia, es necesario que el Gobierno y los donantes protejan los avances logrados en la esfera del desarrollo financiando a tiempo intervenciones de apoyo a los medios de subsistencia basadas en planes para contingencias⁴.
18. Partiendo del supuesto de que los hogares necesitan saber en qué medida se subsanarán los déficit de alimentos en la próxima temporada de escasez, lo más importante para los cabezas de familia es conocer con certidumbre la fecha en la que recibirán asistencia. De acuerdo con el actual diseño del proyecto y con la *Guía de ejecución*, en caso de que se otorgue una indemnización en virtud del seguro, su importe total se conocerá a finales de octubre. A principios de noviembre, el Gobierno comunicará a los cabezas de familia su participación en los programas de APT o de DPT. Al igual que en el PSAP, la preferencia por una u otra fórmula es decisión de cada comunidad. Los beneficiarios recibirán el dinero o los alimentos en enero o febrero; pero el factor esencial para impedir el agotamiento de los activos no es tanto la entrega de los recursos como el momento en que está se comunica.
19. Para atender de forma global a las necesidades de la población etíope que padece inseguridad alimentaria transitoria es necesario comprender la naturaleza del riesgo y cómo influye éste en la población de las zonas vulnerables del país. Sólo después de esto el riesgo podrá financiarse.

⇒ *Riesgo*

20. En Etiopía se producen sequías catastróficas cada 20 años⁵. Por otra parte, el país sufre sequías localizadas o moderadas cada cuatro años, tal como indica el gráfico de distribución de frecuencias de la Figura 2.

⇒ *Población*

21. El PSAP cuenta con 8,3 millones⁶ de personas aquejadas de inseguridad alimentaria crónica. Durante la sequía de gran escala más reciente, ocurrida en 2002, necesitaron ayuda alimentaria unos 12,5 millones de personas. Si se compara esta cifra de “necesidades de emergencia” con la cifra de 8,3 millones del PSAP, se deduce que, **aproximadamente, entre 4 y 5 millones de personas que sufren inseguridad alimentaria transitoria**

⁴ Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI). 2006. *Saving Lives through Livelihoods: Critical Gaps in the Response to the Drought in the Greater Horn of Africa*. Londres, Humanitarian Policy Group.

⁵ Estas previsiones se basan en datos meteorológicos de 1956 a 2006. Los datos no denotan ninguna tendencia significativa, pero no es seguro cómo afectarán a estas previsiones el calentamiento del planeta y el cambio climático global.

⁶ Incluidos los 7,2 millones de beneficiarios actuales del PSAP, más 1,1 millones de beneficiarios previstos en la región de Somali.



corren el riesgo de perder sus medios de subsistencia durante la siguiente sequía catastrófica⁷.

22. En los años de pluviosidad normal se presupone que el PSAP, sobre todo su reserva para imprevistos, manejará la inseguridad alimentaria atendiendo a los que padecen inseguridad alimentaria crónica y a un número limitado de personas con inseguridad alimentaria transitoria. En los años de sequía se necesitan medios suplementarios para responder a las necesidades de protección de los medios de subsistencia de quienes padecen inseguridad alimentaria transitoria. Contando con unas transferencias a los hogares de 100 dólares — unos 20 dólares por beneficiario⁸— y unos costos de entrega de unos 7 dólares por beneficiario, los costos totales de la protección de los medios de subsistencia para proteger a la población aquejada de inseguridad alimentaria transitoria ascenderían a unos 27 dólares por beneficiario. Partiendo de estos supuestos, se necesitarían aproximadamente 113 millones de dólares de fondos en un año de sequía como la de 2002 para proteger de forma temprana los medios de subsistencia de 4,2 millones de beneficiarios, y 135 millones de dólares en un año como 1984 para proteger los medios de subsistencia de 5 millones de beneficiarios.

⇒ *Financiación*

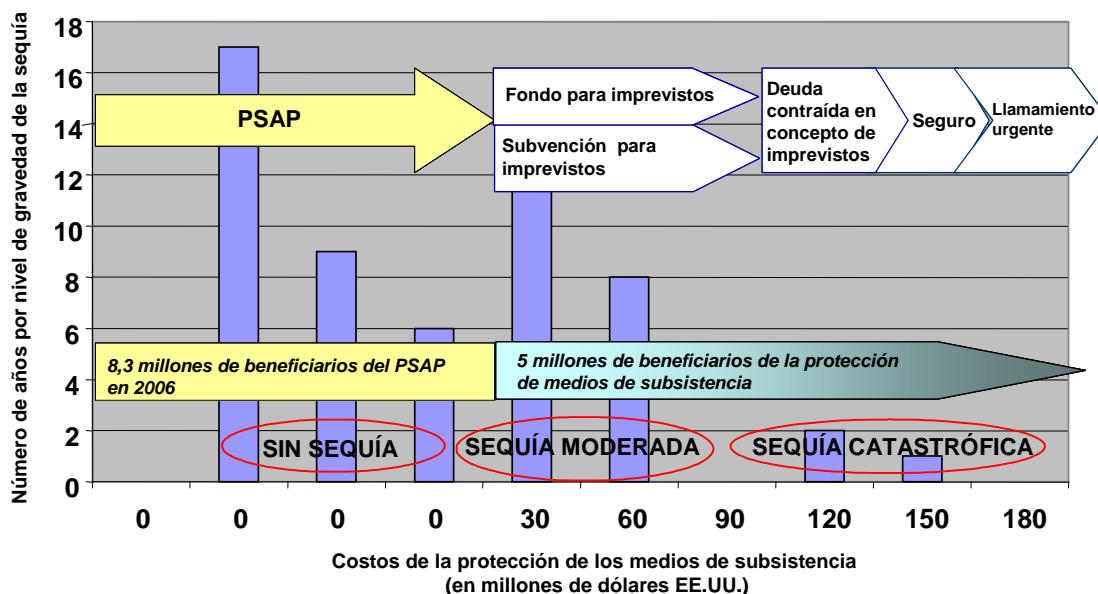
23. El objetivo del sistema de financiación del riesgo propuesto es minimizar los costos que conlleva la constitución de fondos garantizados y oportunos para la protección de los medios de subsistencia. En el sistema previsto, los episodios de sequía se financian por medio de un mecanismo de protección de los medios de subsistencia trienal que comprende un fondo para imprevistos, una subvención o deuda para imprevistos y un seguro⁹. Un índice meteorológico localizado activa estos instrumentos de manera secuencial y, una vez agotados todos los fondos del mecanismo, se pone en marcha un llamamiento urgente. Cada instrumento de financiación se relaciona con diferentes segmentos del riesgo y se coordina para minimizar su estructura de costos exclusiva, que comprende los costos de capital, los costos administrativos y los costos de oportunidad. En la Figura 2 se ofrece un ejemplo.

⁷ Se trata de cifras orientativas, que habría que ajustar teniendo en cuenta factores demográficos y las tendencias de la inseguridad alimentaria a largo plazo.

⁸ Esta cifra se corresponde con las modalidades de las redes de protección social.

⁹ Un período de tres años se considera óptimo para complementar el PSAP. Definiciones: *Fondo para imprevistos* = fondo que sirve a un propósito específico y cuya utilización se activa por circunstancias preestablecidas; *Subvención o deuda para imprevistos* = subvención o deuda preaprobados, que se abonan en el momento de confirmarse las condiciones de desembolso convenidas; *Seguro indexado* = contrato de seguro o de productos derivados en virtud del cual se otorgan indemnizaciones automáticas específicas en caso de producirse los hechos o alcanzarse los niveles de activación determinados previamente.

Figura 2. Financiación del riesgo

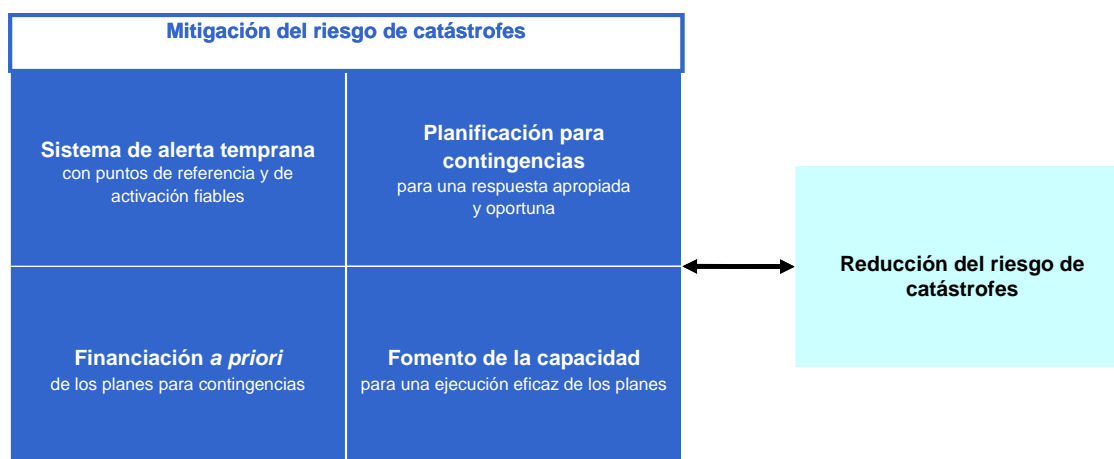


24. Con el mecanismo de protección de los medios de subsistencia se pretende abarcar toda la población vulnerable de Etiopía, pastores incluidos. Por lo tanto, el PMA elaboraría un índice que activara de forma fiable la aplicación de los planes para contingencias y la financiación conexas en las zonas pastoriles. El índice de protección de los medios de subsistencia pastoriles calibra el índice de producción de forraje para el ganado (modelo de riesgo) de modo que sea compatible con los planes para contingencias presupuestados elaborados por el Gobierno de Etiopía (modelo de exposición). Este índice reforzaría el actual sistema de alerta rápida proporcionando información sobre el apoyo a los medios de subsistencia que se haya presupuestado, de utilidad tanto para los financieros como para los agentes que actúen en regiones pastoriles. En el Anexo B se ofrecen más datos sobre el índice.

Integración del mecanismo y del enfoque en un marco de gestión del riesgo de escala nacional

25. Los avances logrados en la esfera del desarrollo gracias a la inversión en desarrollo rural, por ejemplo, se deberán proteger para que a su vez puedan promover nuevos progresos. Con la segunda fase del proyecto para Etiopía se pretende proporcionar esa protección mediante intervenciones tempranas en relación con los medios de subsistencia cuando los sistemas económicos estén expuestos a perturbaciones meteorológicas, que constituyen la principal amenaza para el desarrollo agrario. El proyecto presenta un mecanismo de financiación previa y propone la integración del mismo en un marco de mitigación del riesgo de catástrofes que incluya la alerta temprana, la planificación para contingencias y el fomento de la capacidad (véase la Figura 3).

Figura 3. Marco de gestión de riesgos



26. Este trabajo debe ser paralelo a la reducción del riesgo de catástrofes, cuya atención se centra en mejorar la capacidad global de resistencia a las crisis, reduciendo por tanto la necesidad de mitigación de riesgos después de las catástrofes. La relación costo-eficacia de los dos enfoques depende de la magnitud y la naturaleza del riesgo; la inversión en cada uno de ellos se ha de basar en un sólido análisis de los medios de subsistencia, que permita conocer además en qué medida se renuncia a los rendimientos de inversiones a cambio de minimizar el riesgo, es decir, en qué medida renuncia la gente a considerables ganancias potenciales a fin de protegerse ante las crisis. Esta reducción del riesgo con frecuencia se traduce en un alto grado de diversificación de los ingresos y en una inversión no óptima en actividades capaces de generar gran rendimiento, como la agricultura comercial. Las investigaciones indican que los pobres muestran una especial aversión al riesgo: su incapacidad para aceptarlo y gestionarlo y para acumular y retener riqueza se denomina a veces “trampa de la pobreza”¹⁰.

IV. BÚSQUEDA DE UNA SEDE INSTITUCIONAL Y DE ASOCIADOS IDÓNEOS PARA LA LABOR DE GESTIÓN DE RIESGOS METEOROLÓGICOS

27. El PMA prosigue su diálogo con asociados de las Naciones Unidas y del Grupo del Banco Mundial para elegir qué institución o instituciones recomendar a la Junta como “sede” de la labor de gestión de riesgos meteorológicos. El modelo teórico que se expone a continuación ilustra el proceso de elaboración de un marco eficaz de gestión del riesgo a priori. Consta de cinco etapas e incluye varios asociados en actividades de desarrollo:

- Etapas:**
- Etapas 1:** Preparativos de pronta intervención y formulación de planes para contingencias presupuestados, bajo la dirección conjunta de las autoridades nacionales y del equipo de las Naciones Unidas en el país.
 - Etapas 2:** Elaboración de un índice meteorológico que permita hacer un seguimiento minucioso de la exposición al riesgo, bajo la dirección del PMA y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

¹⁰ Banco Mundial. 2002. *Informe sobre el desarrollo mundial 2001/2002: Lucha contra la pobreza*. Washington DC.

- Etapas 3:** Elaboración de un plan financiero para cubrir las necesidades de financiación de los planes para contingencias, bajo la dirección de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). El plan se integraría en un llamamiento para contingencias dirigido por la OCAH.
- Etapas 4:** Gestión de la transferencia óptima del riesgo a los mercados de seguros contra riesgos e instituciones financieras internacionales.
- Etapas 5:** Seguimiento de la ejecución del proyecto y vigilancia continua del flujo de datos y de la actualización de los planes para contingencias, bajo la dirección del equipo de las Naciones Unidas en el país.
28. Para facilitar la coordinación, se podría crear un centro conjunto de gestión del riesgo en una de las instituciones principales, tomando quizá como modelo el Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas (JLC).

Perspectivas después de 2007: estudio, caso por caso, de la posibilidad de repetición en otros países

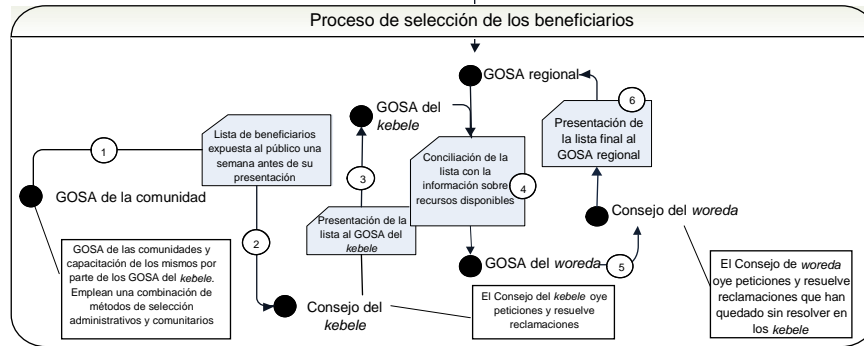
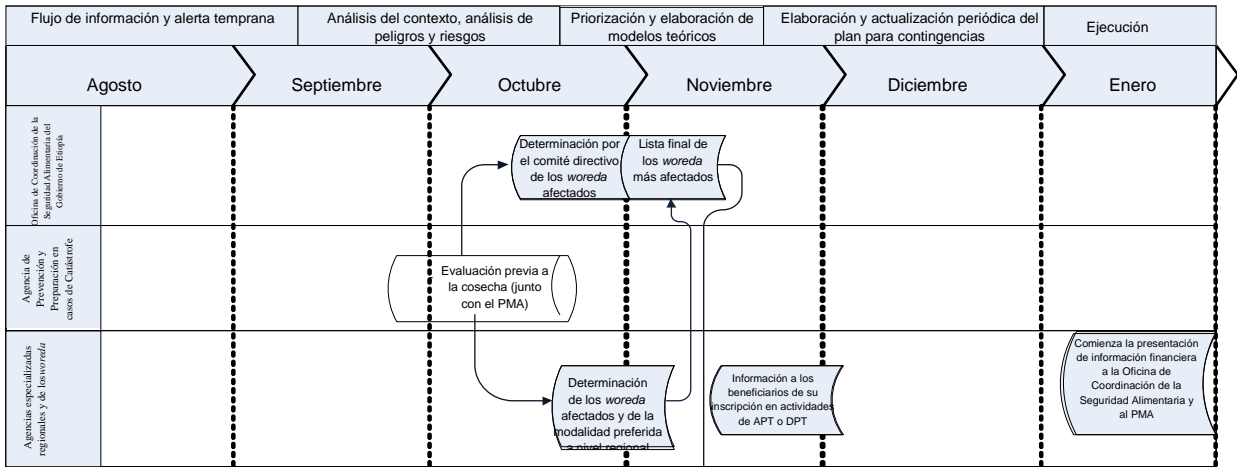
29. A petición de los equipos de las Naciones Unidas en los países, el PMA podría revisar el *modus operandi* de la financiación del riesgo siguiendo las cinco etapas que se describen antes. Ello exigiría a los gobiernos y a los equipos de las Naciones Unidas en los países dedicar un importante trabajo inicial a los planes para contingencias y los planes de preparación para casos de emergencia. El PMA prevé evaluar la experiencia adquirida en Etiopía y limitar su plan de trabajo de 2007 según lo indicado en la Sección II. Podría estudiar la posibilidad de repetir el proyecto en países donde el equipo de las Naciones Unidas inicie y dirija el proceso de planificación para contingencias, y presentaría a la Junta peticiones de financiación para cada proyecto en caso de que los respectivos gobiernos solicitaran servicios de financiación del riesgo. El PMA tendría que conseguir entre fondos para investigación y desarrollo para cada proyecto que se le pida apoyar en un país.

ANEXO A

DIRECTRICES DE LA GUÍA DE EJECUCIÓN

- **Selección de los beneficiarios.** Los beneficiarios de este proyecto no son los que más carecen de recursos, aunque sigan siendo susceptibles al agotamiento de los activos y, por consiguiente, corran el riesgo de caer en la inseguridad alimentaria crónica ante unas circunstancias meteorológicas adversas. En la *Guía de ejecución* se especifican los criterios y el proceso de selección, el cual se basa en una evaluación por parte las comunidades pero ha de ser validado por la administración pública a nivel de los *kebele* (grupos de aldeas), los *woreda* y las regiones.
- **Planificación de proyectos de obras públicas.** Los administradores de este proyecto disponen de poco tiempo para planificar proyectos de obras públicas debido al corto plazo que transcurre desde la confirmación de una indemnización del seguro, a principios de noviembre, hasta el comienzo de las obras públicas obligatorias, el 1º de enero del año siguiente. La *Guía de ejecución* contiene unas directrices para ayudar a los administradores a optimizar la planificación en ese tiempo.
- **Plan de transferencia.** Un plan de transferencia pormenorizado dirige el flujo de fondos del asegurador a los beneficiarios en caso de indemnización. El comité directivo del proyecto determina cuáles son los *woreda* afectados a los que se asignan las indemnizaciones del seguro contra la sequía y es asesorado por organismos públicos regionales y de los *woreda* usando la información sobre alerta temprana, los valores del índice y la evaluación de las necesidades antes de la cosecha. Los grupos operativos de seguridad alimentaria (GOSA) de las comunidades y los *kebele* seleccionan a los beneficiarios siguiendo los principios de orientación de la ayuda establecidos por las comunidades; las listas de beneficiarios se concilian con los recursos asignados a *woreda* concretos. A continuación se informa a los beneficiarios de que está prevista su inscripción en programas de DPT o de APT. El Gobierno de Etiopía y el PMA esperan que la ayuda que vaya a prestarse en apoyo de los ingresos se notifique en fecha temprana a fin de que los beneficiarios puedan planificarse mejor, y se evite así el agotamiento de los activos. (véase la Figura 4).
- **Gestión financiera.** El comité directivo decide cuáles de los *woreda* han de recibir una parte de la indemnización del seguro en forma de alimentos o de efectivo e informa al Ministerio de Hacienda, que canaliza los fondos en consonancia. Se tiene la intención de que la *Guía de ejecución* se incluya en el plan de auditoría de la Oficina del Auditor General Federal. Cada región dispone de un Auditor General regional responsable de comprobar las transacciones financieras. Los auditores federales y regionales se encargarán de verificar los procedimientos y sistemas contables y del flujo de recursos.

Figura 4. Diseño del plan de transferencia



DPT: Dinero por trabajo

APT: Alimentos por trabajo

GOSA: Grupo operativo de seguridad alimentaria



ANEXO B

ELABORACIÓN DEL ÍNDICE PASTORIL

- 1. Modelo de riesgo.** La base de este modelo de riesgo es el sistema de alerta temprana para el ganado, por el que se hace un seguimiento de las condiciones y la disponibilidad del forraje para el ganado en el África oriental. En las regiones etíopes de Afar, Somali y Borena, tal sistema cuenta con 84 puntos de seguimiento en los que se reúnen datos sobre las condiciones edáficas, las especies vegetales de los pastizales y los pastos para el ganado. Esta información se complementa con datos satelitales sobre la pluviosidad, la temperatura y la radiación solar a fin de conocer la producción forrajera de cada lugar en concreto, y se compara luego con datos satelitales sobre el índice normalizado diferencial de la vegetación para crear mapas que ilustren las condiciones del forraje en grandes superficies. Si bien se desprende de las comprobaciones realizadas sobre el terreno que la metodología del sistema de alerta temprana para el ganado es eficaz, el PMA está estudiando formas de mejorar el modelo de modo que satisfaga los estrictos requisitos de datos a efectos del seguro y aporte la mejor información posible para la alerta temprana.
- 2. Modelo de exposición.** El modelo de exposición se basará en cifras del Gobierno de Etiopía sobre los planes para contingencias presupuestados. Dichas cifras se documentarán mediante actividades de elaboración de modelos teóricos realizadas por instituciones pertinentes, como la DPPA de Etiopía, y reflejarán el costo de la protección de los medios de subsistencia en el caso de que la producción de forraje descienda por debajo de la media. La protección de los medios de subsistencia pastoriles durante las crisis exige intervenciones bien diseñadas, que incluyan el suministro de pienso suplementario para el ganado, apoyo para la reducción y el aumento de la cabaña ganadera, programas veterinarios de emergencia, y ayuda tradicional en forma de agua y alimentos. El establecimiento de un proceso de planificación para contingencias en el que intervengan expertos en la economía de pastoreo, asociados en la ejecución y funcionarios públicos permite llevar a cabo una intervención idónea en el momento oportuno. Un buen plan ha de incluir distintas opciones de programación, umbrales para la activación de las medidas previstas, así como un conjunto de funciones y responsabilidades institucionales definidas con antelación.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

AAP	(Presupuesto) administrativo y de apoyo a los programas
APT	Alimentos por trabajo
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DPPA	Agencia de Prevención y Preparación en casos de Catástrofe
DPT	Dinero por trabajo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GOSA	Grupo operativo de seguridad alimentaria
JLC	Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas
NMA	Agencia Meteorológica Nacional (Etiopía)
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (Naciones Unidas)
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
OED	Oficina del Director Ejecutivo
OEDSP	Subdirección de Proyectos Especiales
PSAP	Programa de protección social basado en actividades productivas