

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 19-21 de febrero de 2007

INFORMES OPERACIONALES

Tema 10 del programa

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2007/10
8 febrero 2007
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME FINAL SOBRE EL PROYECTO PILOTO DE SEGURO CONTRA LA SEQUÍA EN ETIOPÍA

Duración del proyecto	12 meses (1° de enero de 2006 – 31 de diciembre de 2006)
-----------------------	--

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se debatirán a menos que los miembros de la Junta así lo pidan expresamente antes de la reunión y la Presidencia dé el visto bueno a la petición por considerar que es adecuado dedicar tiempo de la Junta a ello.

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 a efectos de información.

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.

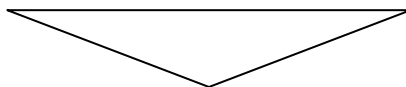
Director Regional, ODK: Sr. H. Arthur tel.: 066513-2034

Director de la OEDSP: Sr. R. Wilcox tel.: 066513-2399

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 toma nota del “Informe final sobre el proyecto piloto de seguro contra la sequía en Etiopía”. (WFP/EB.1/2007/10).

* 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 primer período de sesiones ordinario de 2007 de la Junta Ejecutiva” (WFP/EB.1/2007/16) que se publica al finalizar el período de sesiones.



OBJETIVOS Y PRODUCTOS DEL PROYECTO

Objetivo general

1. El proyecto piloto logró su objetivo general de demostrar que era viable establecer un fondo para imprevistos transfiriendo los riesgos meteorológicos de los países menos adelantados a los mercados internacionales de cobertura de riesgos. Dicho fondo para imprevistos, garantizado mediante contrato, contribuye a un sistema de gestión de riesgos que permite prestar asistencia rápida en épocas de sequía antes de que la población afectada llegue a vender sus activos como último recurso, con lo cual se protegen los medios de subsistencia, se impide que caiga más población en la indigencia y se mejora la capacidad de respuesta ante futuras crisis.
2. El proyecto demostró que era posible crear un índice del riesgo de sequía¹ y que, en el caso de Etiopía, dicho índice podía ser suficientemente objetivo como para permitir transferir el riesgo. El proyecto facilitó asimismo el cálculo de los precios del riesgo de sequía en Etiopía en los mercados internacionales. Dicha información sobre precios puede ayudar tanto al Gobierno como a los donantes a centrar la atención en los medios para abordar los riesgos meteorológicos que resulten más rentables y eficientes en relación con los costos, precisando la interacción óptima entre retención de riesgos, medios de transferencia de los riesgos y mitigación de riesgos. Este proyecto piloto contribuye al objetivo final de encontrar una solución global para la gestión del riesgo en Etiopía. El índice elaborado complementa el actual sistema de alerta temprana. Siguiendo la evolución del índice en tiempo real, como en 2006, el Gobierno y sus asociados pueden prever las pérdidas relacionadas con la sequía a lo largo de una campaña agrícola y evaluar su nivel de preparación financiera y operacional.

Productos

3. El índice se diseñó en 2004-2005 junto con asociados técnicos; el acceso a los datos y conocimientos especializados de tales asociados permitió elaborar un índice que presentaba un 80% de correlación con el número de beneficiarios de la ayuda alimentaria entre 1994 y 2004. Gracias a este índice, que es un indicador objetivo de las grandes sequías documentadas, el proyecto pudo cuantificar el riesgo de sequía en las zonas agrícolas de Etiopía y establecer una protección financiera para cubrir los extremos del perfil de riesgo. Los oficiales de extensión sobre el terreno informan de que el índice reflejó con precisión las lluvias y los cultivos durante la campaña agrícola de 2006; se han señalado esferas en las que se podrían mejorar tanto el índice como el enfoque.
4. Para atender a las preocupaciones del mercado acerca de la calidad y la integridad de los datos que debían evaluarse para transferir el riesgo, fue necesario aumentar la capacidad de la Agencia Meteorológica Nacional (NMA) a fin de que los datos se transmitieran en tiempo real. También participó la empresa MDA Federal, una entidad independiente de producción de datos para fines de indemnización de siniestros. La colaboración entre los abogados Weil, Gotshal y Manges y expertos internos se plasmó en la especificación de la estructura del producto derivado para la licitación que se convocó en noviembre de 2005.

¹ Se trata de una fórmula que define la relación entre un hecho mensurable —en este caso, la pluviosidad— y una situación subsiguiente —disminución del rendimiento de los cultivos a causa de la sequía. Está basado en el índice de satisfacción de las necesidades hídricas elaborado por la FAO.

A través del proceso de licitación consiguiente, el riesgo meteorológico en Etiopía se transfirió al mercado de riesgos internacionales a un precio aceptable para todas las partes.

ESTRATEGIA DEL PROYECTO

Ejecución

5. El proyecto se desarrolló con arreglo al calendario siguiente: i) septiembre de 2004-octubre de 2005: se confeccionó el índice y se redactó el contrato del producto derivado de seguro climático, con aportaciones de asociados técnicos y con la colaboración, a título gratuito, entre los abogados Weil, Gotshal y Manges y los expertos del PMA; ii) noviembre de 2005: se convocó una licitación para el producto derivado de seguro climático, con participantes destacados del mercado de seguros climáticos.
6. El proyecto evaluó las ofertas de seis de las nueve empresas invitadas a participar, tomando como base su clasificación crediticia y su experiencia en el mercado de seguros climáticos, lo cual facilitó el cálculo de los precios. El comité de compras del PMA eligió la oferta ganadora —la de AXA Re— en consulta con los donantes participantes y con el Gobierno. La información sobre la determinación de precios se comunicó al Gobierno y a las partes interesadas para animar a que siguieran examinando la cuestión de la gestión del riesgo y la vulnerabilidad en Etiopía.
7. En diciembre de 2005, se firmó un contrato con AXA Re para el período comprendido entre el 11 de marzo y el 31 de octubre de 2006; en todo este tiempo se hizo un seguimiento del índice, comparándolo con datos empíricos. Para el mes de agosto de 2006, el proyecto y el Despacho de Coordinación de la Seguridad Alimentaria del Gobierno habían establecido un comité directivo del proyecto y diseñado una guía de aplicación para regular las transferencias a los beneficiarios en caso de que se tuvieran que desembolsar indemnizaciones.

Cobertura del índice

8. Los hogares a los que iba dirigido el proyecto piloto, es decir, los aquejados de inseguridad alimentaria transitoria, sumaban, según las estimaciones, 5 millones de personas. El índice abarcaba una región en la que vivían 17 millones de personas en 278 *woreda* (distritos administrativos). Se estableció por contrato un fondo de cobertura pequeño, que aportaría una indemnización máxima de 7,1 millones de dólares a 62.000 hogares, o bien a 310.000 beneficiarios, durante la campaña agrícola de 2006.

Sostenibilidad y fomento de la capacidad

9. El equipo del proyecto trabajó junto con asociados locales y gubernamentales con el fin de aumentar la capacidad en materia de seguros contra riesgos meteorológicos y de planificación para emergencias con el fin de preservar los medios de subsistencia. En particular, fortaleció la red de notificación de datos de la NMA, que beneficiaba a todos los que trabajaban en el sector de la seguridad alimentaria. Al demostrar la viabilidad del seguro, el proyecto comenzó a integrar el concepto de gestión del riesgo en los planes del Gobierno y de los asociados para el desarrollo y mostró que el mecanismo se podía sostener a nivel del país, de la comunidad de ayuda al desarrollo y del mercado internacional de seguros privados. El Banco Mundial utilizó la idea del proyecto para crear una subvención en concepto de imprevistos basada en un índice mejorado, que se utilizaría



para ampliar la red de protección social etíope en caso de que los medios de subsistencia experimentaran una fuerte presión en 2008-2010.

10. El hecho de que el contrato haya podido colocarse en el mercado y la solidez operacional posterior del proyecto piloto dan fe de la calidad que tienen los datos y la red de notificación de la NMA, que, con la ayuda del equipo del proyecto, satisfizo con creces los criterios exigidos por el mercado internacional de seguros.

Aportaciones de recursos de los donantes, el Gobierno y los asociados

11. Se recibió aproximadamente la mitad de los fondos solicitados. Para cumplir los objetivos, el proyecto intercambió cobertura de riesgos —gastando menos en las primas— por fomento de la capacidad en la NMA a fin de que el proyecto piloto fuera viable y respondiera a los criterios de los mercados internacionales en cuanto a calidad de los datos meteorológicos. El Gobierno ayudó a la NMA bilateralmente y se mostró dispuesto a absorber parte de los costos que supone transferir la asistencia a los beneficiarios en caso de indemnización.

Asociaciones

12. Un equipo de la Sede del PMA, con la ayuda del Grupo de gestión del riesgo asociado a los productos básicos del Banco Mundial, sometió a observación el índice a medida que avanzaba la campaña agrícola. Ayudó a un miembro del personal nacional de la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) de la Oficina del PMA en el País a seguir el índice en función de datos empíricos y a crear consenso con la NMA, la Agencia de Prevención y Preparación en casos de Catástrofe de Etiopía, el Despacho de Coordinación de la Seguridad Alimentaria, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Mundial, la Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS-NET) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
13. Puesto que el contrato de producto derivado de seguro se basaba en un índice elaborado a partir de datos de la NMA, era esencial, para que el proyecto satisficiera los criterios internacionales, establecer una intensa colaboración entre la NMA, el equipo del proyecto y la empresa independiente elegida para verificar los datos. Esto se consiguió por medio del diálogo con los asociados y del fomento de la capacidad.

Integración en la estrategia alimentaria de Etiopía

14. Este proyecto respalda la política humanitaria del Gobierno etíope, que intenta pasar de un enfoque de reacción a raíz de una emergencia a otro de gestión de los riesgos. El programa de seguridad alimentaria del Gobierno se centra en el desarrollo y en la supresión gradual de la inseguridad alimentaria, combinando la adopción de medidas de fortalecimiento de la seguridad alimentaria con el establecimiento de una red de protección social para las personas aquejadas por la inseguridad alimentaria crónica. Por este motivo, el Gobierno ha asignado este proyecto al Despacho de Coordinación de la Seguridad Alimentaria, que gestiona el Programa de seguridad alimentaria y la propia red de protección social. Una vez establecido el fondo para imprevistos mediante el producto derivado de seguro climático, el PMA y el Despacho de Coordinación de la Seguridad Alimentaria han creado un comité directivo para dirigir el proyecto y elaborado una guía de aplicación para regular las transferencias a los beneficiarios, en caso de tenerse que abonar indemnizaciones del seguro. La guía de aplicación, que está basada en el manual del proyecto de protección social, muestra cómo podrían transferirse los fondos del asegurador a los beneficiarios en un marco hipotético de indemnización; también contiene directrices para la selección de los beneficiarios, definiciones de las funciones y responsabilidades institucionales y directrices sobre auditoría y presentación de informes financieros para asegurar una gestión financiera transparente.

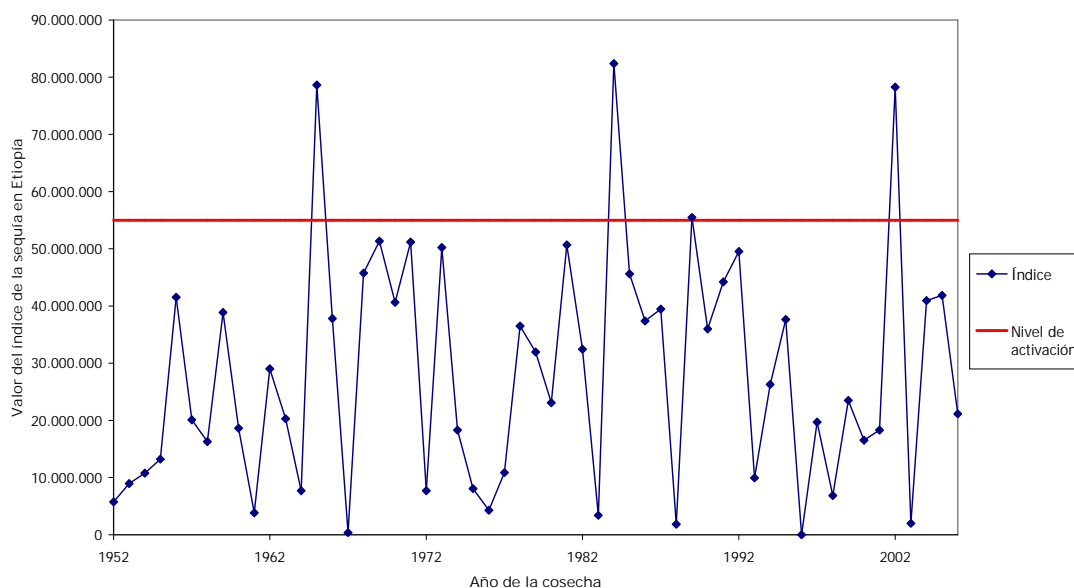
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE SEQUÍA Y DEL CONTRATO

15. En lo referente a la producción agrícola, 2006 fue un buen año en Etiopía. La información disponible no es completa debido a que aún faltan las evaluaciones de la oferta de productos agrícolas y del acceso a los alimentos correspondientes a 2006. No obstante, de la verificación del índice sobre el terreno encargada por el proyecto se puede extraer alguna información.
16. Cuando se publicó el presente informe no se disponía de estadísticas oficiales sobre la producción y el rendimiento de los cultivos, pero las predicciones de la Oficina Central de Estadísticas (CSA) apuntaban a una cosecha un 16% más abundante que la de 2005². El valor del índice de sequía en Etiopía (EDI) para la campaña de 2006 fue de 21,1 millones de dólares EE.UU., frente a 41,9 millones de dólares en 2005, es decir, un 30% mejor que el valor medio a largo plazo (véase el Gráfico 1). El valor del EDI al final del período del contrato, 31 de octubre de 2006, estaba muy por debajo del nivel de activación de 55 millones de dólares, lo cual indica que en 2006 no se produjo ninguna sequía catastrófica de la magnitud de las de 2002 o 1984. Por lo tanto, en 2006 no hubo desembolso de indemnizaciones del contrato de producto derivado de seguro climático.

² Comunicaciones personales desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la CSA de Etiopía.



Gráfico 1. Índice de sequía en Etiopía, 1952-2006



17. En 2006, las precipitaciones estuvieron por encima de la media en todo el país. Ello causó tres inundaciones, pero la producción en general fue buena. El EDI no está diseñado para registrar las inundaciones ni la pluviosidad excesiva, pero actuó bien y reflejó con exactitud los déficit hídricos locales donde se produjeron.
18. El EDI para el proyecto piloto de 2006 fue objeto de observación durante la campaña agrícola de ese año para comprobar la exactitud del índice de pluviosidad. El equipo del proyecto recibió datos actualizados diarios de pluviosidad de cada una de las 26 estaciones de medición de la NMA. Esto permitió actualizar el valor del índice para compararlo con la situación de los cultivos básicos en las zonas donde estaban situadas las estaciones. El hecho de que la campaña fuera buena hizo aún más complicado verificar el índice de sequía. Sin embargo, debido a que el índice de pluviosidad se basaba en un modelo de balance hídrico de cultivos, la comparación con los informes sobre el terreno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural permitió una comprobación rigurosa de su evolución. Sobre todo, la verificación sobre el terreno brindó la oportunidad de mejorar el índice adoptado en el marco del proyecto piloto de cara a futuras aplicaciones.
19. Un ejemplo de cómo el índice sigue la campaña agrícola lo ofrece la estación meteorológica de Dire Dawa (véase el Gráfico 2). La línea roja —EDI de Dire Dawa— representa la evolución de la campaña agrícola de 2006 en la estación: cuanto más alto es el nivel de la línea roja, mayor es el estrés por déficit hídrico —falta de precipitaciones— en los cultivos, mientras que el nivel cero en la línea roja indica que no existe estrés por déficit hídrico. Se recogieron informes de datos sobre el terreno de los alrededores de la estación; sobre el *woreda* de Gurgura se comunicó la información siguiente³:

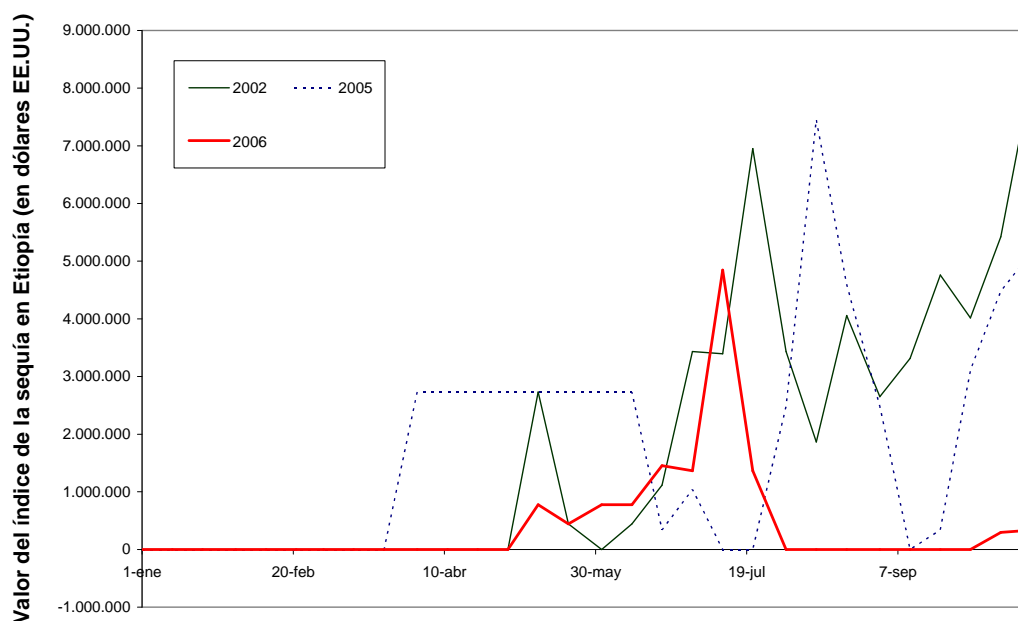
³ Al final de la campaña agrícola, el proyecto encargó a expertos locales del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto de Investigaciones Agrarias de Etiopía (Addis Abeba), que examinaran el diseño del índice y realizaran sus propias verificaciones sobre el terreno visitando hasta un máximo de 10 estaciones meteorológicas. Su informe aún no está listo; los informes de datos sobre el terreno mencionados se basan en el primer borrador.

Dire Dawa es un *woreda* donde el período vegetativo se sitúa en la estación de lluvias principal, de junio a septiembre (campaña *meher*); el cultivo más extendido es el sorgo, que representa el 95% de la superficie cultivada anualmente. En 2006 se plantaron 10.586 hectáreas; pese al estrés por déficit hídrico y a las inundaciones, los rendimientos del sorgo fueron un 10% mayores que en 2005.

Las lluvias comenzaron a su debido tiempo —la última semana de marzo en zonas de baja altitud y a finales de enero en zonas de altitud media. En el territorio abarcado por cinco asociaciones de campesinos, sin embargo, las lluvias llegaron dos semanas tarde, a principios de abril, y acabaron dos semanas antes de lo habitual, en septiembre. Los episodios secos de 10 a 15 días de duración registrados en mayo y julio afectaron a los cultivos de sorgo.

Las inundaciones de agosto de 2006 causaron las mayores pérdidas de vidas humanas y de propiedades jamás registradas en la ciudad de Dire Dawa y sus alrededores. Se perdieron 250 hectáreas de cultivos anuales y perennes —el 2% de la superficie cultivada—; murieron 1.000 animales y quedaron destruidos los sistemas de riego, las obras de conservación de suelos y las estructuras de recogida de agua.

Gráfico 2. Evolución del índice de sequía en Etiopía, estación de Dire Dawa, 2006



20. Según el modelo del EDI de Dire Dawa, las lluvias comenzaron a finales de marzo; a finales de enero hubo aguaceros. Las rachas secas de mayo y julio se reflejan en el Gráfico 2 en la subida del índice a mediados de mayo, momento en que los cultivos de sorgo sufrieron estrés por déficit hídrico, y de nuevo en julio.
21. A comienzos de agosto el índice desciende hasta cero, lo que indica que hay lluvias suficientes y se produce una recuperación a partir de las rachas secas. Las inundaciones y la pluviosidad excesiva de agosto no quedan reflejadas, dado que el modelo da por

supuesto que las lluvias son un elemento positivo. El análisis de los datos confirma que la pluviosidad de agosto se situó un 20% por encima del promedio de 30 años en Dire Dawa: las crecidas de los ríos fueron el resultado de las lluvias excesivas aguas arriba, en las tierras altas etíopes, y no de las precipitaciones locales.

22. En el Gráfico 2 se observa también el final de las lluvias a principios de septiembre, dado que el estrés por déficit hídrico se eleva ligeramente desde mediados de ese mes. Según los datos, las lluvias terminaron en 2006 dos semanas antes que la fecha media. Al final de la campaña, el EDI de Dire Dawa se situaba un 11% por encima del valor de 2005, lo cual se corresponde bastante bien al 10% de incremento del rendimiento del sorgo de 2005 a 2006 observado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Necesidades de perfeccionamiento y mejora

23. Aunque el modelo siguió con precisión el estrés por déficit hídrico durante la campaña de 2006, el proyecto piloto puso de relieve dos esferas en las que podría mejorarse esa precisión:
 - **Períodos de siembra.** Los datos utilizados para calibrar el modelo de 2006 en todo el país se basaron en los datos estandarizados del sistema FEWS-NET relativos al período de siembra de los cultivos de ciclo largo y de ciclo corto. En el futuro, sin embargo, estos períodos deberán adaptarse a las prácticas agrícolas de cada región. El modelo de 2006, por ejemplo, daba por supuesto que el *teff* (cereal empleado para hacer pan y para forraje) se sembraba antes de lo que se hacía en realidad: en algunas zonas, el *teff* experimentó estrés por déficit hídrico porque las lluvias acabaron pronto, pero, según el modelo del EDI, el cultivo ya se había cosechado y no figuraba como afectado.
 - **Duración de los ciclos vegetativos.** Los datos estandarizados del sistema FEWS-NET y de la FAO relativos a los ciclos vegetativos se aplicaron en todo el país. Sin embargo, lo cierto es que dichos ciclos variaban según la altitud y la variedad local: en algunas zonas, por ejemplo, se cultivaba una variedad de sorgo que tenía un ciclo de 240 días, pero para el modelo se adoptó una variedad estándar de 150 días, lo cual ocasionó algunas discrepancias.
24. Para subsanar las deficiencias, se están aplicando las siguientes medidas. Los expertos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Instituto de Investigaciones Agrarias de Etiopía, en Addis Abeba, dedicados a revisar el índice de 2006, están recopilando una base de datos sobre los períodos de siembra y los ciclos vegetativos de los cultivos principales en los *woreda* de las 26 zonas. Recientemente han ultimado una base de datos que presenta esta información por zonas, que podrá usarse en futuros proyectos piloto.
25. El equipo del proyecto opina que, dada la naturaleza de la campaña de 2006, quizá merezca la pena investigar cómo influye la pluviosidad excesiva en el rendimiento de los cultivos, aunque no exista un modelo de balance hídrico para registrarlo; existen, sin embargo, modelos no verificados que podrían probarse. El índice del proyecto no incluía las zonas pastoriles por no existir en ellas suficientes estaciones meteorológicas válidas; en la segunda fase del proyecto, que se está diseñando junto con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Banco Mundial, sí se incluirán las zonas pastoriles.

LECCIONES APRENDIDAS

26. El proyecto piloto de seguro contra la sequía en Etiopía ha demostrado que:
- i) es factible recurrir a mecanismos de mercado para financiar el riesgo de sequía en Etiopía;
 - ii) es posible crear indicadores objetivos, actualizados y exactos para activar la asistencia en caso de sequía; el índice se actualiza cada 10 días, lo cual permite seguir mejor en el transcurso del tiempo la información sobre la evolución de las necesidades relacionadas con las condiciones meteorológicas; y
 - iii) la movilización previa de recursos puede alentar a los gobiernos y los donantes a establecer planes para contingencias que les permitan responder con mayor rapidez a las crisis: al elaborar la guía de aplicación, el Gobierno de Etiopía ha mejorado su proceso de planificación para contingencias, y el hecho de tener la garantía de una financiación predecible y fiable en caso de emergencias ha catalizado el interés y el compromiso institucionales.

SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

CSA	Oficina Central de Estadísticas (Etiopía)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
EDI	Índice de sequía en Etiopía (<i>Ethiopia Drought Index</i>)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEWS-NET	Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna
NMA	Agencia Meteorológica Nacional (<i>National Meteorological Agency</i>)
ODK	Despacho Regional para África Oriental y Central
OEDSP	Subdirección de Proyectos Especiales
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad