

Etiopía diez años después: ¿morirá nuevamente de hambre?

El avión Hércules vuela perezosamente. Dando vueltas, baja y deja caer comida a un pequeño grupo de personas: una vigorosa imagen de asistencia, la mejor que los medios de comunicación y los gobiernos pueden transmitir como testimonio de lo que el generoso mundo da. Sin embargo, es también un vívido ejemplo de lo que fue el socorro en Etiopía durante la década de los 80: muy poco, muy tarde, muy caro. El reconocimiento del fracaso casi total.

En 1984 y 1985 murieron de hambre en Etiopía aproximadamente un millón de personas. En 1994, a pesar de décadas de asistencia, del fin de la guerra y de la promulgación de reformas económicas, 5 000 personas murieron de hambre y millones estaban de nuevo en riesgo debido a la escasez de alimentos. Este capítulo examina los pasos orientados a reducir la vulnerabilidad, mejorar la seguridad alimentaria y aumentar la preparación ante los desastres. Trata, además, de responder

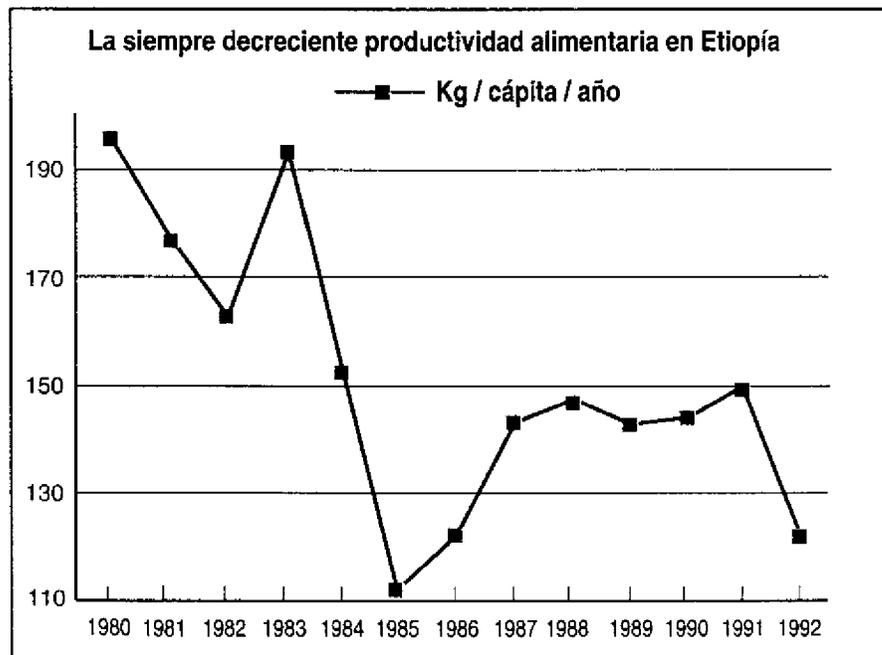
a la pregunta: ¿morirá nuevamente Etiopía de hambre?

Etiopía fue una vez víctima de la Guerra Fría. Hoy día podría ser la víctima de su ausencia: las necesidades globales de asistencia, que compiten entre sí, y la ausencia de conflicto entre las superpotencias, limitan la atención que los donantes dedican a la asistencia al desarrollo. Por otro lado, la carencia de recursos limita el disfrute de los beneficios de la paz, del surgimiento de gobiernos más abiertos y de mercados menos restrictivos. No se puede echar más la culpa por el hambre a la guerra o a la sequía: la crisis alimentaria es estructural. Según las normas actuales (un millón de toneladas de ayuda alimentaria al año), lo que sucedió en Etiopía en 1984 fue solo una mala racha.

Etiopía es un símbolo y un indicio de lo que es África. Uno de cada diez africanos es etíope y los 85 grupos étnicos que viven en medio del desierto, los bosques, las llanuras y montañas, reflejan la

Ilustración 101 La crisis estructural de Etiopía: la decreciente producción de alimentos. La producción de alimentos per cápita en Etiopía ha decrecido sistemáticamente en la última década. Las perspectivas de un incremento fácil y considerable de la producción de alimentos son escasas, sobre todo si se tiene en cuenta el sistema altamente desagregado del mercado local, los pocos kilómetros de carreteras por persona existente (menos que en la mayoría de países africanos) y los muy bajos niveles de inversión agrícola, incluido el uso de fertilizantes y semillas mejoradas.

Fuente: Programa Mundial de Alimentos.



diversidad humana de África. Al mismo tiempo, este país ha padecido los mismos problemas políticos y socioeconómicos de la mayoría de los estados africanos. Durante 10 años Etiopía ha logrado evadir el hambre -una conquista sin duda-, pero su alto nivel de vulnerabilidad solo puede ser enfrentada a través de compromisos de largo plazo

A finales de 1.994 la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) resumió la situación de la siguiente manera: «Hace pocos meses el Cuerno de África estaba nuevamente amenazado por el hambre, peligro que fue afortunadamente abortado». Los esfuerzos hechos por organizaciones donantes y por gobiernos de la región, además de un mejor clima y menos pestes, contribuyeron a que el Cuerno eludiera la situación. La producción agregada de cereales en seis países, en el periodo 1.994-1.995 (Etiopía, Eritrea, Sudán, Djibouti, Somalia y Kenia), se calculaba en 16,4 millones de toneladas, 34 por ciento más que el año anterior. Pero FAO aclaraba entonces: «Esta favorable recuperación en la producción global enmascara las necesidades alimentarias de emergencia a gran escala de las millones de víctimas del mal clima, de los disturbios civiles, de los desplazados y los desposeídos que no cuentan con bien alguno, de los soldados desmovilizados y de los afectados por la sequía.»

La reducción de la producción de Etiopía durante 1.993-1.994 colocó a 6,7 millones de personas (el 14 por ciento de la población) en situación de riesgo. Desgraciadamente, las buenas cosechas favorecen que surjan actitudes de despreocupación y de olvido. La de 1 992 hizo que muchos donantes se retiraran el año siguiente. Cuando la crisis reapareció en abril de 1 994, los donantes y el gobierno tuvieron que movilizarse con rapidez para atender necesidades alimentarias de urgencia estimadas en 1,28 millones de toneladas.

Sin embargo, en la región de Wollaita este movimiento no fue lo suficientemente rápido. A pesar de los sistemas de alerta temprana y de las reservas de emergencia, solo en el área de Kíndo Koisha murieron 6.000 personas. Una encuesta de hogares realizada en esta región, en 1 994, demostró que el consumo diario de calorías estaba bastante por debajo de las 1.456 que la misma población consumió en 1.989-1.990. Etiopía tiene tantos problemas que el hambre puede descender en las prioridades de la agenda doméstica. Un funcionario etíope dijo: «Casi confundimos nuestro camino hasta que la maldita sequía vino a recordarnos cuáles debían ser nuestras prioridades. Desafortunadamente pagamos nuestro descuido en vidas

humanas. Espero que tanto nosotros como la comunidad internacional hayamos aprendido la lección.»

Transformación económica

La derrota del gobierno militar Derg puso fin a casi 30 años de guerra. Etiopía ha iniciado una transformación económica y política que incluye la liberalización de los mercados, el desmantelamiento de las organizaciones estatales, la desvinculación del sector público de la administración económica, una mayor democratización, mejoras en el Estado de derecho y el paso de la inversión en armas a la destinada al desarrollo rural. Por primera vez en dos décadas, los organismos financieros internacionales están dispuestos a invertir en Etiopía y a apoyar la creación de lo que se ha llamado un «colchón de seguridad social» que contribuya a suavizar el impacto de las medidas de ajuste macroeconómico.

A pesar de las disputas por la propiedad de la tierra, una mayor libertad de mercado (venta de productos, movilidad laboral, procesamiento de productos y compra de insumos), significa que hay más tierra cultivada. No obstante, la producción es baja, la expansión se concentra en los agricultores más acaudalados y las reformas de mercado han hecho la vida más difícil para algunos. Los agricultores en mejor situación económica han ganado más; los campesinos pobres han ganado menos. La brecha entre ricos y pobres ha aumentado rápidamente.

La población del país también está creciendo velozmente: llega a casi 60 millones de habitantes (15 millones más en los últimos 10 años). La baja densidad de la población limita el desarrollo económico. Las predicciones externas de 2,9 por ciento de crecimiento anual de la población son inferiores a las de la Autoridad Estadística Central de Etiopía. En 1.994 esta oficina predijo un 3,8 por ciento de crecimiento anual entre 1.995 y el año 2.000, un 3,4 por ciento hasta el 2.005, año a partir del cual se espera una ligera reducción.

Los casi dos millones de nacimientos anuales en Etiopía significan 320.000 toneladas adicionales de ayuda para mantener estable la situación. A menos de que la producción alimentaria anual sobrepase el aumento de la población, el déficit estructural alimentario se profundizará más allá de las 400.000 toneladas que, como promedio, faltan cada año.

Aunque las cifras del crecimiento de la agricultura en Etiopía durante los 80 varían entre un 0,5 y un 1,9 por ciento anuales, para alcanzar la ingesta calórica diaria promedio recomendada por la FAO y por la Organización Mundial de la

Salud (OMS), la producción alimentaria debería crecer a un ritmo de 6,5 por ciento anual durante décadas. Un cálculo sugiere que los donantes deberían embarcar hacia Etiopía 650 000 toneladas de alimentos cada año, al menos hasta el 2.010.

Esta situación coloca al país ante un peligro de grandes proporciones pues mientras consume ya una parte considerable de la ayuda alimentaria mundial, la producción en el mundo se está desacelerando. Los problemas de abastecimiento acechan a todo el país, especialmente si las predicciones pesimistas sobre la producción de trigo que hace, por ejemplo, World Watch, son correctas.

Las necesidades de alimentos en Etiopía no declinarán pronto, especialmente después de haber recibido durante décadas este tipo de ayuda que, de manera no intencionada, minó los mercados agrícolas y disminuyó las posibilidades locales de aprovisionamiento. Durante los ochenta se necesitaron dos sequías para provocar el hambre. Dadas las condiciones actuales de profunda pobreza, un solo año podría ser suficiente.

La guerra civil terminó apenas en 1.991. Incluso, de haber habido solo buenas cosechas desde entonces, ello no habría sido suficiente para que las familias y el gobierno abastecieran sus reservas, pagaran las deudas, ahorraran, logaran que los mercados rurales volvieran a funcionar, aumentaran los empleos, se invirtiera en ganado, se reconstruyeran las casas y se prepararan para otra hambruna.

Tanto el gobierno como los propios

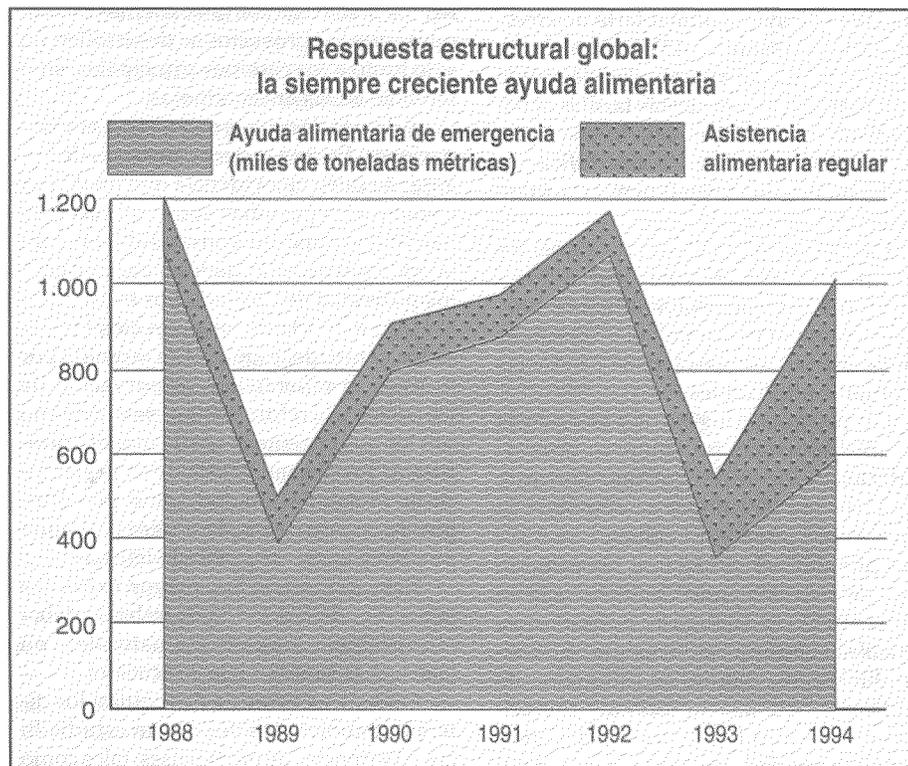
etiopes son extremadamente pobres y arrastran pesadas deudas nacionales y domésticas. La esperanza de vida al nacer es de 46 años y los salarios de tres birr diarios (aproximadamente medio franco suizo), indican que muchos están peor ahora que como lo estaban al inicio de los 80. Aparte del café, Etiopía tiene poco que vender. La diversificación de la producción agrícola es un proceso lento, sobre todo debido al retraso de los donantes en financiar la estrategia quinquenal de desarrollo agrícola cuyo costo se estima en 1,2 mil millones de dólares USA.

El clima del país es errático. La posibilidad de que exista una sequía en los próximos 10 años es real. La sequía hace caer los niveles de producción, una reducción de 10 por ciento en el nivel de lluvias implica una reducción del 4 por ciento en la producción nacional de granos, también afecta la productividad a largo plazo cuando hace que el número de animales de tiro decrezca. Etiopía cuenta con la más baja densidad de caminos por persona en África, lo que trae problemas adicionales en cuanto a la importación, la exportación y los mercados internos.

El uso de fertilizantes químicos podría elevar las tasas de producción, pero el mal estado de los caminos, la arraigada pobreza y la deforestación (ésta ha obligado a utilizar ahora el estiércol animal para calefacción y cocina), lo convierten en un lujo. Algunos proyectos agrícolas están explorando nuevos diseños de labranza y el uso del ganado y de semillas mejoradas. Sin embargo, para una mayoría de los

Ilustración 10.2. Respuesta estructural global: ayuda alimentaria constante. Durante años Etiopía ha recibido una cantidad regular de ayuda alimentaria. Actualmente recibe cerca de un millón de toneladas de alimentos, tanto del programa regular de alimentos como de la reserva de emergencia. Lo anterior se hace con el propósito de disminuir la brecha entre lo que el país produce y lo que la gente necesita. Pero, ¿por cuánto tiempo más estará dispuesta y tendrá posibilidades la comunidad internacional de continuar con este esfuerzo?

Fuente: Programa Mundial de Alimentos.



agricultores, la experiencia de los últimos años ha sido negativa: se reducen las parcelas, disminuyen las cosechas, el suelo se erosiona y el gobierno es indiferente

El año agrícola tiene un periodo difícil entre mayo y octubre, antes de la cosecha principal. El ciclo anual de donaciones se inicia con la evaluación que hace el Programa Mundial de Alimentos/FAO durante los meses de noviembre y diciembre. A menudo los donantes asignan la ayuda alimentaria en enero y luego la canalizan por Assab y Djibouti dura aproximadamente cuatro meses para llegar. Esto deja un corto periodo para distribuir los alimentos antes de que aparezcan las lluvias en los meses de junio y julio. Generalmente, entre el llamamiento y la distribución transcurren ocho meses. En la mayor parte de las ocasiones, los llamamientos y la distribución se han retrasado, lo que ha provocado que los costos suban, se bloquee la capacidad de transporte y muchas personas padezcan hambre o mueran

Después del esfuerzo de 1993-1994, incluida la distribución hecha por el gobierno de 100.000 toneladas de reservas alimentarias, FAO calculaba la cosecha de 1994-1995 en 7,7 millones de toneladas, 3 por ciento superior a la del año anterior. La producción descendió, aunque el área cultivada aumentó. Los faltantes se redujeron en las áreas tradicionalmente deficitarias, pero el excedente en el resto de las regiones fue pequeño. Las importaciones comerciales de 150.000 toneladas dejan un déficit de 882.000 toneladas, cuatro millones de personas necesitan 427.000 toneladas de ayuda alimentaria de emergencia y las restantes 455.000 toneladas son para el programa regular de ayuda alimentaria. Las respuestas tardías al llamamiento de 1994 han dejado una reserva de 55.000 toneladas lo que significa que los donantes aún deben buscar las restantes 827.000 toneladas.

Etiopía puede producir más alimentos pero para hacerlo requiere agricultores con claros derechos sobre la tierra, buenas herramientas y semillas y mercados donde sea posible vender sus productos y comprar fertilizantes.

Los problemas logísticos y la ausencia de crédito rural impiden la comercialización de fertilizantes. Durante muchos años los etíopes se empobrecieron y se volvieron muy vulnerables. Para que puedan ser prósperos necesitarán años de esfuerzo junto con asistencia en alimentos, créditos, investigaciones agrícolas y mejor infraestructura. El auxilio alimentario que no se acompaña de políticas adecuadas no estimula el crecimiento. Por otro lado, será difícil conseguir la estabilidad a largo plazo y el apoyo

de donantes si se mantiene el ciclo anual de hambre y llamamientos.

Trabajando bajo el esquema de «comida por trabajo»

Mucha de la ayuda alimentaria a Etiopía era gratuita. Actualmente la mayor parte de ella se distribuye bajo el esquema de «comida por trabajo». Aunque tal vez resulta muy optimista, el gobierno desea alcanzar con esta modalidad un nivel de trabajo del 80 por ciento. La nueva Red de Seguridad Basada en el Empleo (EBSN) persigue llenar, mediante un mecanismo de seguridad alimentaria autoselectivo para los más vulnerables, la brecha entre el socorro y el desarrollo y promover al mismo tiempo la construcción de recursos comunitarios. Los ancianos, los discapacitados, las mujeres embarazadas, los jóvenes y quienes tienen bajo su responsabilidad el cuidado de otras personas, tienen derecho al alimento gratis. Por tanto, como quienes quedan excluidos del esquema «comida por trabajo» son los más vulnerables, se hace necesario integrar la asistencia gratuita de alimentos y la EBSN para que nadie quede por fuera.

Entre los costos, por un lado, y ciertas importantes complejidades por otro (administrativas, logísticas y gerenciales) del esquema «comida por trabajo» se encuentra la necesidad de garantizar que las personas sean alimentadas cuando lo necesitan, ofrecerles trabajo cuando las actividades agrícolas se hayan reducido y mantener los precios de compra, además de asegurar que los proyectos se desarrollen no solo junto a los caminos principales, sino también en las áreas remotas.

Además de estas, existen otras preocupaciones. En una reciente encuesta de hogares se puso en evidencia que un 90 por ciento de las personas entrevistadas afirmaron que nunca fueron consultadas para la selección de actividades o para diseñar los proyectos de «comida por trabajo».

Una mayoría de los proyectos impulsados dentro del esquema de «comida por trabajo» se refieren a la conservación de los suelos y la reforestación, pero estos no son los que la gente desea de manera prioritaria. Encabezan la lista de su preferencia los de salud y sanidad, como, por ejemplo, la construcción de clínicas, el agua potable y la construcción de letrinas.

Para garantizar un mayor éxito, los proyectos de «comida por trabajo» deberán combinar los recursos naturales con la salud, la sanidad y la educación.

Dada la recurrencia de sequías, los diferentes gobiernos etíopes han estudiado las experiencias de otros países, tales como

la India, China y Botswana, para desarrollar sus propias políticas de prevención y preparación, así como para el diseño de normas operativas, incluida la elaboración de un Programa Nacional para la Prevención, Preparación y Mitigación de Desastres

La nueva Política Nacional para la Prevención y Administración de Desastres marca un viraje importante desde un enfoque reactivo, basado en la respuesta a la crisis, a uno orientado a la preparación y el desarrollo. Su principio central es: «la

comunidad debe jugar el papel fundamental en la planificación, programación, implementación y evaluación de todos los proyectos de socorro.»

La responsabilidad general por la definición de políticas, orientación práctica y el seguimiento corresponden al Comité Nacional de Prevención y Preparación de Desastres que, a su vez, controla a la Comisión de Socorro y Rehabilitación (CSR), instituida por el gobierno después de la hambruna de 1.972-74, para coordinar y movilizar el socorro

Recuadro 10.1 La pobreza se profundiza en Etiopía a pesar de las reformas

Algunos etíopes están sacando provecho de las reformas económicas que actualmente se impulsan en el país, especialmente las que tienen que ver con la movilidad laboral, el uso de la tierra y la comercialización de productos. La vida de otros, los más pobres, se ha tornado, sin embargo, más difícil aún, según lo indican los resultados de una encuesta sobre vulnerabilidad a las hambrunas realizada por el Instituto de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias Internacionales.

La encuesta, realizada en 1.994, cubrió 476 hogares de cuatro áreas (como parte de un estudio mayor que abarca 1.480 hogares) para comparar los resultados con los de otra hecha en esas mismas comunidades en 1 989-90. Al comparar los periodos 1 989-90 y 1 993-94 se debe señalar que en el primero hubo poca distribución de ayuda alimentaria como consecuencia de un mayor nivel de lluvias y en el segundo la ayuda fue mayor debido a la escasez de estas.

El área cultivada per cápita ha tenido un 25 por ciento de crecimiento en las tierras altas y casi se ha triplicado en las bajas. Esta expansión la produjeron casi exclusivamente campesinos acaudalados que triplicaron su área de cultivo per cápita, a diferencia de los campesinos pobres cuyas pequeñas parcelas apenas reportan un 90 por ciento de incremento. La producción en 1 993 fue menor que la registrada en 1.988, tanto para ricos como para pobres, en las tierras altas como en las bajas. La producción de cereales por hectárea fue un tercio menor en las tierras altas y la mitad en las tierras bajas. Otros productos descendieron de

744 kg por hectárea a 615 kg. en las tierras altas, pero colapsaron totalmente en las bajas pasando de 767kg. a 134 kg.

El valor promedio de los productos, tanto cereales como de otros tipos, descendió en las tierras altas de 48 dólares USA, en 1.988, a 33 en 1 994. En las bajas el descenso fue de 23 dólares a 16 dólares USA.

El ingreso promedio para todos los hogares fue de 60 dólares USA, lo cual significó un aumento, en relación con el ingreso reportado en 1 988-89, de 41.50 dólares USA. Sin embargo, este ingreso fue sentido exclusivamente en los hogares más ricos. En las cuatro áreas donde se desarrolló el estudio todos ellos reportaron mayores ingresos en 1.993 que en 1 984, mientras que en los más pobres sucedió lo contrario.

Tal vez debido a la escasez de lluvias en 1.993, el mayor ingreso de los hogares ricos provino de la venta de animales. El porcentaje de ingreso proveniente de la venta de cultivos decreció en los ricos en un 23 por ciento y en los pobres en un 35 por ciento. El aporte de la venta de combustibles también decreció sensiblemente. La venta de animales y de productos animales creció, pasando de representar un 2 por ciento del ingreso total de las personas más pobres en 1 988 a un 23 por ciento en 1.993. En el caso de los hogares ricos, este último porcentaje subió de un 22 a un 57 por ciento.

A pesar de la caída general de las propiedades, la brecha entre campesinos ricos y pobres se ensanchó. En 1.989-90 el valor per cápita promedio de los bienes de las familias ricas era apenas el doble de la de los

hogares pobres. Sin embargo, en 1.994 la proporción aumentó de 6 a 1.

La vulnerabilidad está ampliamente extendida. En tres de las cuatro regiones donde se llevó a cabo el estudio se evidenció que un 75 por ciento o más de los hogares reportaban un consumo calórico mucho menor que el mínimo recomendado. En Wollaita, el consumo promedio era bastante menor que las 1.456 calorías que se reportaron como consumo promedio de 1 989-90 y el 95 por ciento de los hogares consumían un 80 por ciento menos que el mínimo diario recomendado.

Los esquemas de «comida por trabajo», en desarrollo entonces en las zonas del estudio, demostraron que efectivamente se orientaban a los hogares más pobres. Los hogares que participaron en estos programas reportaron un ingreso anual de 45 dólares USA, 0,6 unidades de ganado y bienes valorados en 49 dólares USA. Los hogares que no calificaban para los programas informaron de un ingreso promedio anual de 93 dólares USA, 1,95 unidades de ganado y bienes valorados en 200 dólares USA.

La eliminación de las restricciones referidas a la movilidad laboral ha impulsado a muchos trabajadores a buscar empleo, especialmente los provenientes de hogares pobres, dejando en muchos casos a las mujeres a cargo de los hogares. Esto sería positivo si consiguieran efectivamente un empleo y enviaran remesas regulares a la familia, pero es negativo si las cosechas fracasan, si resulta difícil conseguir empleo y si la inseguridad alimentaria crece. ■

Parte de la nueva política de desastres incluye la creación de un banco de alimentos que ofrezca préstamos a las agencias para compensar los retrasos en la importación. Pero, la Autoridad Etiope para la Reserva de Seguridad Alimentaria (EFSRA) ha sido atrapada en discusiones interminables entre el gobierno y los donantes sobre su función, administración, tamaño y ubicación. Muchas de las preocupaciones de los donantes se originan en la interferencia que hicieron los gobiernos anteriores en las reservas alimentarias.

La meta de la Autoridad es recolectar 205.000 toneladas de alimentos. Ya ha recibido el ofrecimiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) de 50.000 durante dos años y de 25.000 del PMA. Tan dependiente como es de la ayuda externa, tendrá que demostrar eficiencia y efectividad para poder alcanzar su meta y responder rápidamente a las emergencias.

Ya existe un anteproyecto de acuerdo que incluye una instancia semiautónoma para dirigir la RRC y una cláusula según la cual cualquier decisión ministerial de distribución de alimentos deberá contar primero con el apoyo del Comité Técnico de la Reserva. La representación de los donantes en el Comité Técnico pasará de uno a tres, lo cual deberá incrementar la comprensión y la confianza a largo plazo.

Aún cuando muchos de ellos han participado, junto con instancias oficiales claves, en la elaboración de políticas, algunos donantes manifiestan preocupación por lo que consideran un ambiente complicado para la elaboración de políticas, sobre todo por la existencia de «grupos de

tarea» y comités ad hoc que funcionan fuera de la estructura ministerial normal. Se hace necesario contar con un centro que planifique la ayuda alimentaria y considere tanto las reservas de granos de la red nacional de seguridad rural como los abastos de carácter privado en una economía de mercado.

Si satisfacer las demandas de los donantes implica que la EFSRA y la RRC continúen centralizadas, ello puede provocar que, a nivel regional, las nuevas autoridades etiopes busquen crear sus propias reservas descentralizadas y sus propios sistemas de socorro. Estos podrían ajustarse mejor a las capacidades y demandas de los sistemas de información de alerta y respuesta temprana y probablemente serán más sensibles frente a las necesidades particulares de cada región.

Además de asentar cada vez más la respuesta frente a los desastres en las capacidades de las comunidades locales, como fue propuesto en el *Informe Mundial sobre Desastres 1.994*, Etiopía enfrenta el reto de atender las necesidades crecientes de socorro en áreas remotas. Wollaita es un buen ejemplo de como, en un área relativamente pequeña, las diferencias en la cantidad de lluvias y condiciones locales pueden conducir a resultados muy diferentes. Esto significa que el trato indiferenciado de las necesidades de socorro puede no contribuir a identificar las particulares de cada comunidad.

En la perspectiva de construir un Estado más descentralizado, Etiopía ha optado por una división constitucional de nueve regiones, cada una de las cuales conserva el derecho a la separación. Pero

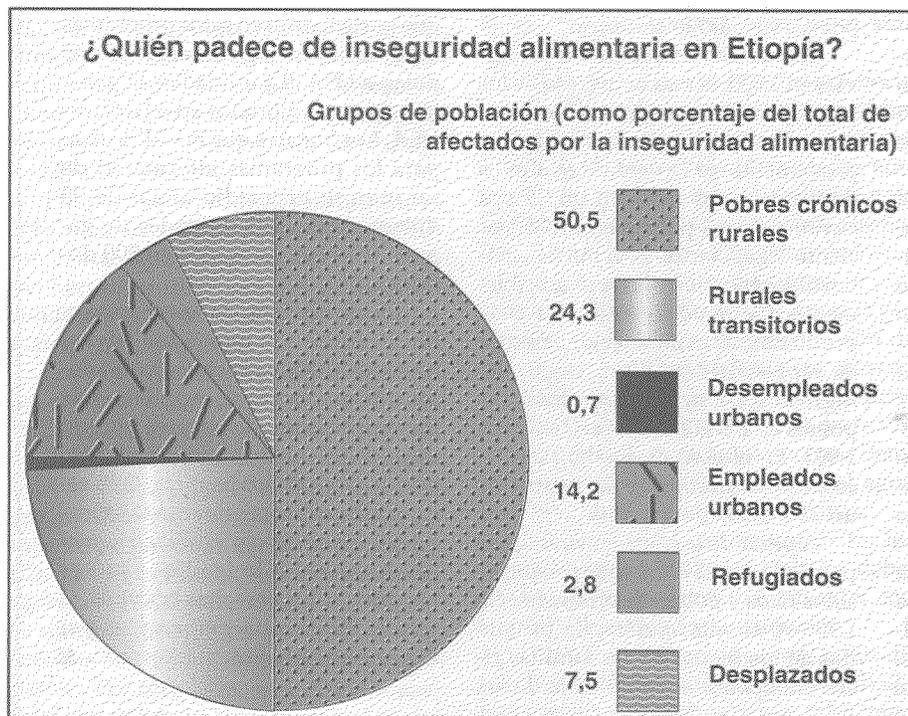


Ilustración 10.3 Pobres y hambrientos: ¿quiénes no tienen su alimentación asegurada? Etiopía es un país de pobreza rural. Más de la mitad de quienes sufren la inseguridad alimentaria se encuentran en las áreas rurales, aunque las cifras en el sector urbano están creciendo rápidamente. Muchos de los pobres urbanos son desempleados, bastantes fueron soldados y civiles afectados tras largos años de una guerra de la cual el país apenas está saliendo.

Fuente: Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico, Addis Ababa.

uno de los resultados de esta política es que si bien en Addis Ababa existe el personal necesario para la administración y el desarrollo, en esas regiones hace falta gente capacitada para mejorar la preparación frente a los desastres.

Como se ha señalado en el *Informe Mundial sobre Desastres*, la preparación y la alerta temprana se verán fortalecidas si el crecimiento de las nuevas estructuras políticas (incluida la descentralización) se acompaña con el desarrollo de un sistema político pluralista y de la diversidad en los medios de comunicación, de manera que se permita la amplia expresión de opiniones a nivel nacional y regional.

En cualquier caso, sea con estructuras políticas e institucionales centralizadas, sea con estructuras descentralizadas, la inversión será siempre necesaria para fortalecer los sistemas de alerta temprana y la recolección y el análisis de su información. Y esto solo puede ocurrir en un medio de mutua confianza entre gobiernos, donantes y ONG.

ONG en transición

En las áreas controladas por el gobierno durante los años 80, la comunidad internacional estableció lo que puede considerarse un gobierno paralelo para la alerta temprana, la toma de decisiones sobre el socorro y la distribución de alimentos. Ahora existe el problema de integrar todo esto a un país, un gobierno y una población que se encuentran en una etapa de transición. En esos mismos años, en las áreas controladas por los rebeldes, algunas ONG occidentales (con o sin el permiso gubernamental) ofrecieron colaboración en efectivo y en especie, a través de las fronteras, a las organizaciones de socorro. Ahora que estos son gobierno, no ven ninguna razón para cambiar el sistema, lo que supone que la participación de las ONG queda subordinada a la decisión de los beneficiarios, aunque las ONG prefieren firmar acuerdos para definir y distribuir ellas mismas el socorro.

El gobierno etíope está molesto por la cantidad de personal extranjero que está trabajando con las ONG. Existen, además, fricciones como las que se producen en las relaciones entre el personal de las ONG y el gubernamental, menos experimentado, que hacen trabajo práctico, justamente el nivel donde son más necesarias las buenas relaciones de trabajo.

En las ciudades el problema de la estabilización de precios es particularmente importante dada su creciente población. Responder aquí a la desnutrición y al hambre es mucho más difícil y costoso que distribuir herramientas y semillas en el campo. Además, el peligro de la dependencia

con respecto a la ayuda exterior es mayor.

Para el pobre de la ciudad el factor que limita su derecho al alimento es el costo. El crecimiento urbano inevitablemente genera presión política para que se invierta más en los centros urbanos, tanto para atender necesidades reales como para quitar argumentos a los partidos políticos de oposición.

Los gobiernos donantes no están de acuerdo con la intervención estatal en el mercado en los países en desarrollo, a pesar de que en los suyos hay amplios subsidios estatales a la agricultura. Actualmente se está desarrollando en Addis Ababa, junto con el Banco Mundial, una red de seguridad urbana para la distribución de ayuda mediante cupones dirigidos al 30 por ciento más pobre de la población. La población de Addis Ababa crece a un ritmo de 5 por ciento anual. Para el año 2.005, la Autoridad Estadística Central pronostica que 7,23 millones más de personas vivirán en las zonas urbanas del país y que para el 2.020 habrá otros 29,64 millones. La abundancia de pordioseros y de niños de la calle denotan el grado creciente de pobreza urbana que tiene muchas causas: movilidad laboral, fragmentación de las parcelas, desplazamiento de las personas que fueron reasentadas en los 80 y desmovilización de tropas.

Etiopía aún cuenta con un ejército guerrillero de 500.000 hombres que fueron quienes derrotaron a las fuerzas Derg. La Agencia de Control de Armamento y Desarme de los Estados Unidos, con sede en Washington, considera que entre 1.987 y 1.991, Etiopía importó un total de 3 mil millones de dólares USA en armamentos. En la actualidad la importación de armas ha cesado y el gasto militar ha pasado del 50 al 10 por ciento del presupuesto gubernamental.

Tanto la guerra como la sequía forzaron importantes movimientos de población. En los últimos cinco años, 2,5 millones de personas han cruzado las fronteras etíopes y existen en el país 316.000 refugiados de países vecinos. El esquema de reasentamientos del gobierno anterior dejó muchos problemas. En 1.984, 600.000 personas fueron trasladadas de las tierras altas (principalmente de Wollo y Tigray, centros de la rebelión) hacia las bajas del sur, especialmente hacia Welega, centro de fuerte control gubernamental. Aunque esta región cuenta con plantaciones de café y algodón, las relaciones entre los nativos y las poblaciones reasentadas fueron siempre tensas, en parte debido a las diferencias étnicas. Para los recién llegados fue difícil adaptarse. El hambre y la muerte empujaron a muchas de estas personas a buscar el regreso o irse a las zonas urbanas.

La migración de poblaciones complica aún más el tema de los derechos de propiedad de la tierra. A pesar de que tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial están presionando para que exista un sistema seguro de tenencia, mediante la herencia o la privatización total, el gobierno de transición ha declarado que mientras dure su mandato no modificará la propiedad estatal sobre la tierra, punto que fue ratificado en la nueva Constitución aprobada en diciembre de 1.994. Teóricamente, los nuevos permisos que se otorgan sobre la base del uso, impedirán la «reasignación» de tierras que fuera frecuente durante el gobierno Derg. Pero aún así muchos agricultores son reacios a invertir en conservación del suelo y del agua dentro de una perspectiva de largo plazo.

Las preocupaciones de Kebede Gema, agricultor que vive cerca de Leman en Etiopía central, son típicas. Cultiva tres hectáreas y media de los granos básicos en Etiopía, «teff» y garbanzos. En el pasado, dueña de 40 hectáreas, la familia Gema era rica. Los Derg forzaron varias reasignaciones de tierras lo que hizo cada vez más pequeña la finca. Cuando el gobierno de transición tomó el poder hubo otra reasignación y se rumora que habrá otra más.

Aunque las ONG del Reino Unido, Farm Africa, le ofreció a Kebede Gema apoyo para sembrar árboles (para combustible, forraje, conservación de suelos, retención de aguas y para proteger lo que queda del bosque natural), su preocupación principal es sembrar suficiente para alimentar a sus nueve hijos. Ante la inseguridad del futuro, el opta por productos de cosecha rápida. «Creo que si la tierra me fuera reasignada permanentemente, haría las cosas de muy diferente manera. Entonces estaría muy dispuesto a sembrar árboles y a beneficiarme del esquema que propone Farm Africa. Pero como están las cosas ahora, no veo el sentido de tomarme todo ese trabajo.»

La incertidumbre afecta también a otras áreas de la economía. Es difícil encontrar ayuda financiera debido a que las relaciones entre el gobierno de transición y el FMI y el Banco Mundial se encuentran en su fase inicial (en buena medida a causa de que el gobierno no quiere honrar sus deudas con éstos). Ambas agencias están preocupadas por la falta de incentivos a la inversión comercial a largo plazo, debido a que la legislación es poco clara. Por la naturaleza transicional del gobierno, muchos donantes son reacios a invertir en proyectos a largo plazo hasta que puedan evaluar la naturaleza de un gobierno permanente.

De acuerdo con la estrategia agrícola

del gobierno, el área de cultivo deberá expandirse más allá de los siete millones de hectáreas actuales (Etiopía cuenta con 55 millones de hectáreas cultivables) mediante el uso de sistemas de irrigación a escala y de animales de tiro. El plan contempla la ambiciosa meta de lograr un crecimiento anual de la producción de 5,8 por ciento hasta el año 2.000. Mientras tanto, el principal producto de exportación del país, el café, que en 1.992 representó un ingreso de 139 millones de dólares, se ha beneficiado del aumento en los precios internacionales durante 1.994, aunque el alza puede no mantenerse por mucho tiempo.

Como sucede en la mayoría de los países africanos, Etiopía no carece de ideas venidas del extranjero, como por ejemplo los controversiales planes para una banca regional de alimentos. Algunas ideas, como las del Centro Internacional de Ganadería para África (ILCA), con sede en Addis Ababa, son más realistas. Su nuevo arado gemelo, que se construye uniendo dos arados simples y que al utilizarse forma dos surcos con una orilla alta para facilitar el drenaje, puede elevar la producción de trigo hasta dos toneladas por hectárea.

Otra idea consiste en promover programas solicitados por las propias comunidades y financiados parcialmente por mismos etíopes. El Fondo de Rehabilitación Social Etíope (ESRF), financiando por el Banco Mundial y apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), impulsa proyectos seleccionados por las comunidades, que cuentan por lo menos con un 20 por ciento de recursos aportados por ellas mismas.

Herramienta para el largo plazo

Algunos argumentos están tomando fuerza en la búsqueda de soluciones para las necesidades de alimentos en África. En 1.994 la ONG del Reino Unido, Christian Aid, con el argumento de que la clave es «más inversión en agricultura y una mejor planificada ayuda alimentaria», propuso que cada verano se tomara la decisión de asignar un mínimo de 500.000 toneladas de alimentos. Estas donaciones llegarían temprano en la primavera siguiente, cuando los agricultores necesitan «comida por trabajo» y pueden construir terrazas y pequeñas represas y reforestar.

USAID ya ha tomado acciones en esta dirección mediante una entrega preprogramada de alimentos en enero de 1.995. Por su parte, en el Banco Mundial se ha discutido la idea de dividir la ayuda en dos partes: la estructural que es condicionada para que reduzca el déficit alimentario como parte de la política de reforma

agrícola, y la ayuda no condicionada de emergencia.

La propuesta de Christian Aid incluye otras ideas que no van a encontrar eco tan fácilmente entre los gobiernos y las instituciones internacionales. Entre estas está la creación de un fondo externo de intercambio para Etiopía, destinado a la compra de alimentos en situaciones de emergencia, la integración de la seguridad alimentaria en los programas de ajuste estructural y la construcción de una reserva de 350.000 toneladas.

Muchos están de acuerdo con la propuesta de estimular el uso de fertilizantes (uno de los más bajos de África), pero discuten cómo lograrlo: distribución gratuita, subsidios, concesiones o medidas para estimular la utilización del estiércol como fertilizante y no como combustible. Como muchos se habrán dado cuenta, Etiopía es un ejemplo típico de las oportunidades, en términos de costo-beneficio, de lo que significa invertir, a largo plazo, en prevención. La hambruna de 1984-85 demostró el costo, en términos de vidas humanas y dólares de socorro, que tiene desaprovechar estas oportunidades.

Etiopía ha absorbido alrededor de 300 millones de dólares USA al año en alimentos, suma que sube a 2 mil millones en épocas de grandes hambrunas. Pero, a pesar de que aumenta la eficiencia, se desarrolla un mayor compromiso, mejora la distribución y disminuye la corrupción, quienes están a favor de las inversiones en gran escala en proyectos de desarrollo enfrentan el reto de que las limitaciones existentes dificulten el buen aprovechamiento de la asistencia al desarrollo que ha sido solicitada.

Uno de los principales donantes teme que la magnitud de cualquier crisis futura pueda sobrepasar esas capacidades que se desarrollan tan lentamente.

Fred Fischer, funcionario regional de desarrollo de USAID, ha dicho que «Al igual que el terremoto en California, sabemos que «el grande» está aún por venir en algún punto en el futuro. Lo que es realmente preocupante es que ahora en el Cuerno tenemos 20 millones más de personas que durante el último «grande». ¿Cómo vamos a hacer frente a esta situación?»

Los hogares hambrientos y vulnera-

bles no son grandes competidores en el mercado. La pregunta es: ¿serán suficientes la paz y las reformas económicas para que Etiopía se mantenga fuera del hambre? Se cree que si las condiciones económicas se agravan, entre cinco y quince millones de personas (10 al 25 por ciento de la población) serán vulnerables al hambre.

Las dificultades de transporte y comunicaciones convierten en ineficiente el mercado. Los agricultores no pueden responder a las oportunidades que brinda el mercado porque no cuentan ni con el capital ni con el crédito para comprar ganado, semillas, fertilizantes o contratar fuerza de trabajo y herramientas para producir más alimentos y vender el excedente. La inversión requerida para aumentar la producción está creciendo casi tan rápido como los beneficios esperados. Incluso en condiciones de crecimiento económico general, millones de familias pobres seguirán siendo débiles ante los cambios climáticos y económicos, durante muchos años. Los grandes problemas inspiran grandes soluciones, pero, como han dicho algunos, las hambrunas actúan selectiva y no universalmente. Por lo tanto, no existen soluciones universales cuando se presentan. Como manifestaciones de un fracaso colectivo, sus complejos orígenes demandan respuestas también complejas. Los problemas y la situación en Etiopía están en constante cambio: el ajuste estructural, la rápida urbanización, la desmovilización y la regionalización y democratización de la toma de decisiones. Por eso, se deben tener en cuenta nuevos grupos de personas vulnerables, se deben enfrentar nuevos problemas estructurales y se deben considerar nuevas funciones institucionales.

Entonces, ¿morirá de hambre Etiopía otra vez? En 1994 un consejero de la ONU la visitó y concluyó que «considerando la población actual de Etiopía y sus tendencias de producción agrícola, la repetición de lo sucedido en 1984-85 no podría ser manejado con el nivel actual de desarrollo de las capacidades nacionales. Se podría anticipar al menos la muerte de un millón de personas. Los socios de Etiopía en el área de socorro y desarrollo deben invertir urgente y fuertemente en estrategias de recuperación... si se quiere evitar este tipo de desastre» ■