

Tras 25 años de parches

La lucha contra los desastres en Etiopía 25 años después de la hambruna



Sarahaa Malmud Muhumed junto a un *birkhad* construido por Oxfam, una alberca protegida donde se recoge agua de lluvia para utilizarla durante la larga estación seca, Harshin, Región Somalí, Etiopía. Derechos: Oxfam/Maite Álvarez.

En 1984 se llevó a cabo una operación humanitaria a gran escala como respuesta a la hambruna en Etiopía. Se salvaron miles de vidas. Veinticinco años más tarde, a medida que las sequías se hacen peligrosamente más habituales, tenemos que ir más allá de las tradicionales respuestas “parche”. Para los etíopes es más sostenible y dignificante identificar y atajar los riesgos de desastre, que quedarse esperando hasta que uno nuevo les golpee. Este enfoque supone, además, que los países del norte puedan cumplir con sus responsabilidades de una manera más eficiente.

Sin embargo, la Gestión de Riesgos de Desastres sigue dándose en pequeña escala. Es necesario efectuar un cambio. Los etíopes, en primera línea ante el cambio climático, no pueden esperar otros 25 años para que se ponga en práctica el sentido común.

Prólogo



Birhan Woldu

Derechos: A-CET/A. Edwards

Me llamo Birhan Woldu. En 2005 me di cuenta de que me había convertido en el rostro de la hambruna de Etiopía, aunque en 1984-5 era muy pequeña para saber o entender prácticamente nada acerca de aquel desastre. Un documental de la televisión canadiense me presentó como “el rostro de la esperanza para África”, alguien que había sobrevivido a la hambruna, y el presentador, Brian Stewart, se hizo amigo de mi familia. Veinte años después, en 2005, estaba en un escenario junto a Madonna y Bob Geldof en el concierto Live8 que se celebró en Londres. He terminado mis estudios de agricultura y tengo el título de enfermera.

Todo esto ha sido posible gracias a que, hace 25 años, unas monjas irlandesas me salvaron la vida; me pusieron una inyección y me dieron comida enviada por organizaciones como Band Aid. Así que puede parecer raro que ahora sea yo quien diga que mandar alimentos desde el otro lado del mundo no es la mejor fórmula. Además de ser humillante para nuestra dignidad, mis estudios me han enseñado que el constante envío de alimentos procedentes de lugares como los Estados Unidos es costoso, poco rentable y puede fomentar la dependencia.

Somos un país grande y cuando hay hambre en una parte del país, en la otra hay abundancia. Por lo tanto, necesitamos mejorar las infraestructuras y las comunicaciones para poder trasladar los alimentos allí donde se necesitan. Pero, sobre todo, necesitamos educación. Los etíopes somos personas inteligentes, fuertes y muy trabajadoras, con una cultura que se remonta miles de años atrás, y todos nosotros queremos educación. Por ejemplo, mi padre es un campesino, pero no es una persona con formación. Gracias a mis estudios en agricultura he podido enseñarle mejores métodos para cultivar de forma más eficiente y obtener mejores rendimientos.

Pero hasta que estos programas a largo plazo den resultados, no podemos seguir dependiendo de la ayuda alimentaria importada. Conocemos nuestras vulnerabilidades. Somos gente orgullosa. Dejarnos cultivar nuestros propios alimentos y ayudarnos a gestionar nuestros propios sistemas, de modo que el golpe no sea tan duro la próxima vez que venga una sequía o una inundación. Es necesario que afrontemos los desastres de otra manera, es decir, de un modo más dignificante y sostenible que la ayuda alimentaria importada. Podemos hacerlo si nos basamos en enfoques elaborados desde las propias comunidades.

Termino con una cita de Bob Geldof, de cuando estuve en ese concierto Live8 en 2005, en el Hyde Park de Londres: “Band Aid¹ se suponía que era eso: un “parche”. Y es una vergüenza que 20 años después

¹ Band Aid en inglés estadounidense significa también “tiritita” o “parche”, por lo tanto se trata de un juego de palabras.

tengamos que estar aquí y que la mitad de la juventud africana se siga acostando con hambre por las noches”. Lo que sucedió en 1984-5 fue grave, y aunque no deberíamos vivir pensando en el pasado, deberíamos aprender de nuestros errores para asegurar un futuro mejor y un país libre de hambrunas, de malnutrición y de pobreza.

Birhan Woldu

Superviviente de la hambruna de 1984-5
Directora de la ONG local Ethiopian Youth Educational Support (EYES), socio colaborador para la puesta en marcha de African Children’s Educational Trust (A-CET)

Resumen

En 1984 un millón de etíopes murieron durante una catastrófica hambruna. El Gobierno de aquel momento ocultó la magnitud de la hambruna hasta que un estremecedor reportaje de la televisión BBC hizo saltar la chispa de una movilización masiva para aliviar la situación, apoyada por el movimiento Band Aid. Aunque llegaba demasiado tarde para demasiadas personas, se salvaron miles de vidas.

En Etiopía no se ha vuelto a ver un sufrimiento tan grave como el de hace 25 años. Pero, como estamos viendo de nuevo este año, la sequía continúa siendo una plaga para este país. Oxfam calcula que la sequía le cuesta a Etiopía alrededor de 1.100 millones de dólares al año: una cantidad que prácticamente iguala el coste anual de la asistencia que el país recibe desde el exterior. Además, el daño causado por la sequía podría incrementarse, ya que las proyecciones climáticas predicen que, para el 50º aniversario de la hambruna de 1984, lo que ahora llamamos sequía será lo habitual y azotará Etiopía tres de cada cuatro años.

Cada sequía exige que el Gobierno coordine la respuesta humanitaria oportuna, pero tenemos que preguntarnos qué puede hacerse para evitar que la próxima sequía acabe en desastre. Los “parches” aún dominan la respuesta humanitaria ante la sequía y otros desastres, como el parche que supone la ayuda alimentaria que se importa. Aunque salva vidas hoy, no ayuda mucho a las comunidades a resistir el próximo golpe.

El 70% de la ayuda humanitaria que recibe Etiopía llega desde los Estados Unidos. La mayor parte es ayuda alimentaria en especie, sujeta a condiciones que no tienen nada que ver con el desarrollo, y significa que cada dólar de ayuda alimentaria que se distribuye cuesta dos dólares del dinero de los contribuyentes estadounidenses, lo que exige una segunda pregunta: ¿existe alguna fórmula más rentable de gestionar un desastre?

El enfoque de la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) ofrece respuesta a buena parte de las dos preguntas. La GRD significa que el gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la ONU trabajan en asociación con las comunidades para identificar las amenazas, tales como sequías o inundaciones; para analizar la vulnerabilidad de un país o una comunidad ante ellas; y para decidir la mejor forma de reducir los riesgos que plantean dichos episodios antes de que ocurran.

La GRD no es un concepto nuevo, pero es una idea que se sigue infrautilizando en todo el mundo: sólo el 0,14% de la ayuda exterior se asigna de forma específica a abordar el riesgo de desastres. Tampoco la GRD es la respuesta completa: sin un desarrollo a largo plazo de los medios de vida a través, por ejemplo, de mejoras en la gestión de los recursos naturales y de las prácticas de cultivo, los etíopes seguirán siendo vulnerables ante impactos como el de la sequía; y, mientras tanto, la ayuda de emergencia seguirá siendo necesaria. Sin embargo,

elaborar una respuesta a los desastres dentro de la GRD, como el gobierno de Etiopía está tratando de hacer ahora, en comparación con el actual exceso de dependencia en las respuestas de ayuda-parche, significa que es:

- Más eficiente: persigue reducir la necesidad de la costosa respuesta de emergencia; por ejemplo, en una sequía se suministrarían alimentos a cambio de trabajo en un proyecto de conservación de agua que mejore la productividad de los campesinos;
- Más sostenible: en la GRD se cubren las necesidades inmediatas, pero se hace mayor hincapié en cómo se pueden preparar las comunidades ante el próximo desastre. La GRD ofrece a las comunidades, y especialmente a las mujeres, la dignidad de construir su futuro sobre sus bienes, sus capacidades y su experiencia;
- Se adapta mejor a la situación de los etíopes: el enfoque de la GRD pone el énfasis en la capacidad local, donde la gente está en la mejor de las situaciones para entender y abordar los riesgos.

Durante los últimos 25 años las ventajas del enfoque de GRD se han hecho tan evidentes que la pregunta que queda por formular es por qué no es aún la guía para abordar los desastres en Etiopía. En concreto a los donantes aún les queda mucho recorrido hasta que lleguen a vincular la respuesta humanitaria al desarrollo, pero todos los actores implicados en temas humanitarios tienen un papel que desempeñar para lograr que la GRD sea la práctica común:

- El gobierno de Etiopía debería reunir a todos los actores relevantes, incluyendo a la sociedad civil y a los donantes, y liderar un enfoque ambicioso y coordinado ante los desastres, que apunte a la vulnerabilidad y al riesgo de desastres, especialmente los relacionados con el cambio climático.
- El gobierno de Etiopía debería también garantizar que todos los afectados por desastres humanitarios reciben la ayuda adecuada en el momento oportuno.
- Los donantes deberían aumentar las inversiones que fomentan la capacidad de resistencia y de recuperación ante los desastres y buscan alternativas a la ayuda alimentaria importada, incluyendo las inversiones en la producción local y regional.
- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) debería hacer que sus programas de ayuda alimentaria de emergencia contribuyeran más al desarrollo sostenible.

Introducción

Hace 25 años, la BBC emitió un reportaje que conmovió al mundo. Mostraba el centro de ayuda humanitaria de Korem, Etiopía. Hoy es una bulliciosa ciudad de 30.000 habitantes, pero en octubre de 1984, el hambre se cobraba una vida cada 20 minutos. El Gobierno de aquellos días se centraba en una guerra civil, ocultando así la magnitud del sufrimiento causado por sus políticas, sumadas a varias sequías. El resultado fue que un millón de etíopes murió.

La hambruna dio lugar al movimiento Band Aid y los conciertos Live Aid.¹ La atención mediática disparó la distribución de alimentos y medicinas, que salvaron miles de vidas. Aún así, la mayoría de las personas que corrían riesgo de morir en aquel momento, ya habían fallecido cuando llegó la ayuda.² Desde 1984, las agencias de ayuda han aprendido una buena lección. En primer lugar, que las necesidades deben reconocerse según surgen. Este año (2009), tras la falta de lluvias, el gobierno de Etiopía tiene que asumir la responsabilidad de garantizar que a todos aquellos afectados por la sequía les llega la ayuda adecuada en el momento oportuno.

Una segunda lección va más allá de la situación actual: nunca más se debería acudir con comida tras el paso de una sequía; tenemos que actuar antes de que se presente la próxima. El Gobierno etíope está considerando esta lección como parte de lo que llama un “cambio de paradigma”, centrando el enfoque ante los desastres en la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD, como se explica en el cuadro de abajo). La comunidad internacional puede ayudar a que este cambio ocurra.

Gestión de Riesgo de Desastres: introducción

¿Qué significa Gestión de Riesgo de Desastres (GRD)?

La GRD es un sistema de políticas, prácticas y procesos administrativos encaminados a reducir el riesgo de los desastres y sus impactos.³ En general, significa trabajar en asociación con países y comunidades para:

- Identificar todas las *amenazas* potenciales para la vida y para las formas de subsistencia (no solo una amenaza, como una sequía) y la *vulnerabilidad* de las personas ante dichas amenazas;
- Construir su “resiliencia”: su capacidad para resistir y recuperarse de los impactos sin poner en peligro sus formas de trabajo y de vida.

Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la respuesta de las comunidades ante impactos tales como una sequía, pero con demasiada frecuencia están al margen de la toma de decisiones. Para ser eficaz, la GRD tiene que involucrar a mujeres y a hombres de manera equitativa.

¿Qué formatos puede adoptar la GRD?

Las prácticas y las políticas de la GRD varían necesariamente dependiendo de las vulnerabilidades y de las amenazas a las que están expuestas las personas. Estas son solo algunas de las formas que puede tomar la GRD:

- Proporcionando micro-seguros para los campesinos, lo que ayuda a una rápida recuperación tras los más graves azotes climáticos, como una

sequía prolongada;

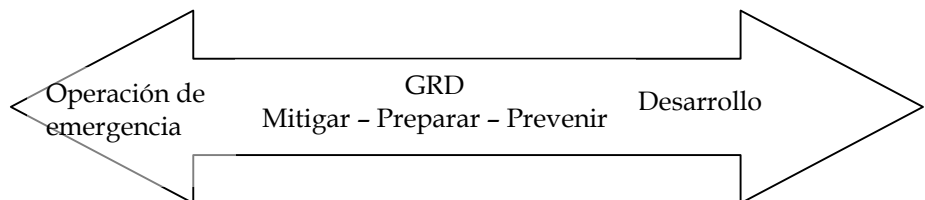
- Proporcionando dinero a las comunidades a cambio de trabajo encaminado a reducir el riesgo de inundaciones. El dinero puede utilizarse para comprar alimentos de la zona, lo que también ayuda a los mercados locales;
- Adquiriendo alimentos para las reservas de emergencia a pequeños agricultores de la región o del país, lo que supone un impulso para la agricultura y un plato de comida para los que pasan hambre;
- Estableciendo sistemas de alarma temprana y alimentos de reserva para facilitar una respuesta inmediata en el momento oportuno ante la escasez de alimentos u otros desastres.

El gobierno tiene la responsabilidad fundamental de establecer las políticas apropiadas y de coordinar los programas de GRD con otros actores. Esta responsabilidad -y los recursos para satisfacerla- tienen que llegar hasta el nivel de los gobiernos locales, donde se desarrollan la mayor parte de las actividades de la GRD.

¿Es nueva la GRD?

Hace mucho tiempo que se reconoce que en situaciones como las sufridas en Etiopía, la respuesta humanitaria salva vidas, pero no aborda las causas fundamentales de los desastres. El nuevo énfasis del gobierno de Etiopía hacia la GRD es un intento de vincular lo humanitario a los enfoques de desarrollo (ver Figura 1).

Figure 1: La GRD en contexto



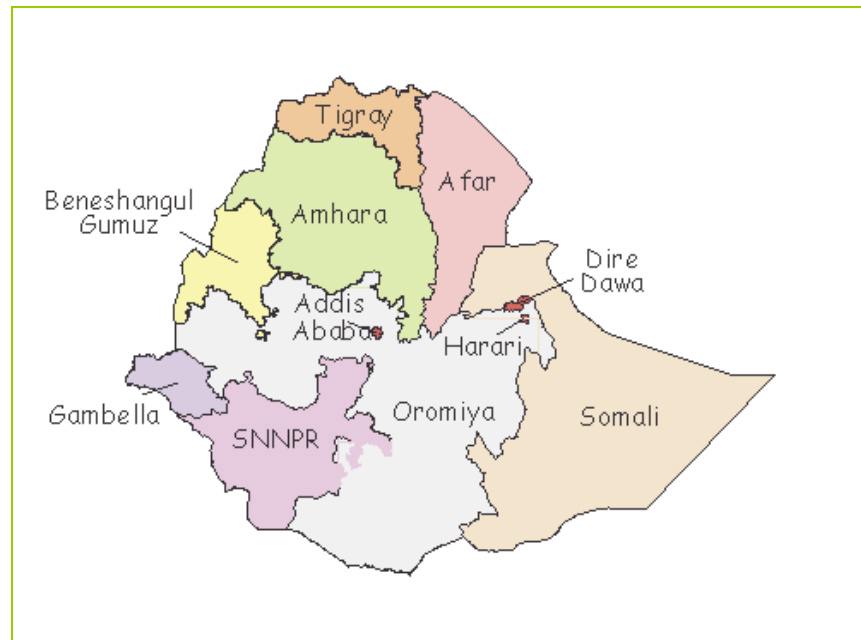
Se necesita urgentemente: un cambio

“No podemos vivir para siempre de la ayuda, necesitamos algo más.”

Aoreden Mahline, madre de ocho hijos, de Meremedebis, Somali (Etiopía).⁴

Ya existen muchos programas que han demostrado el valor del enfoque de GRD, como se expone en el Capítulo 2. Pero, en general, esos programas se han quedado en proyectos piloto, sin ajustarse a la magnitud de los retos.

Figure 2: Mapa de las regiones de Etiopía



Fuente: RelieveWeb ⁵

El Capítulo 3 muestra los costes económicos y sociales de las desastrosas sequías.⁶ Es más rentable para las tesorerías de los Países del Norte, sumidas en la crisis económica, apoyar la GRD que reaccionar a cada sequía según aparece. Las respuestas de la GRD son más sostenibles y se adaptan mejor a las situaciones propias de cada comunidad, porque apoyan a los etíopes en las decisiones que tomen sobre cómo responder de la mejor manera posible a las amenazas de sequía, inundación, enfermedades o conflicto.

A pesar de las ventajas que la GRD tiene por simple sentido común, aún no se utiliza como guía al abordar los desastres en Etiopía. El Capítulo 4 pregunta por qué, observando en concreto el dominio existente de la ayuda alimentaria importada “en especie” (por ejemplo, los alimentos traídos del exterior para ayuda). El Capítulo 5 expone lo que los implicados pueden y deben hacer para que las comunidades rompan el ciclo de sequías desastrosas en Etiopía y en el resto del mundo.

2

Mirar más allá de los parches

Desde 1984 Etiopía ha soportado seis sequías de alcance nacional.⁷ Ninguna de ellas ha causado una hambruna tan grave como la de hace 25 años, pero el cambio climático amenaza con un futuro aún más duro. Se pronostica que para el año 2080 las temperaturas en Etiopía habrán aumentado en 3,9°C.⁸ Lo que ahora llamamos sequía pronto será lo habitual y azotará la región tres de cada cuatro años en los próximos 25 años.⁹

“Solíamos tener seis meses de estación de lluvias y seis meses de sol con alguna llovizna. Ahora, aparte de pequeños chubascos, no tenemos una estación de lluvia como tal.”

Adam Fayehe, 50 años,
Meremedebis, Somali.¹⁰

Estos cambios a largo plazo en el clima amenazan con destruir la forma de vida de millones de personas. Las cosechas y el ganado, es decir, los alimentos y los ingresos, de cuatro de cada cinco etíopes dependen de la lluvia. En Etiopía solo se riega el 1,6% del terreno cultivado e, incluso en un buen año, la producción nacional no satisface la demanda.¹¹

Teniendo en cuenta esta vulnerabilidad, incluso un pequeño impacto climático puede significar que millones de personas pueden pasar meses sin comida suficiente; y dichos impactos se están convirtiendo en algo cada vez más frecuente. Puede que aumente la cantidad de lluvia caída en conjunto, pero ésta llegará de golpe, en tormentas breves y virulentas que podrán causar inundaciones repentinas o dejarán que se sequen las cosechas en una espera larga e incierta hasta las siguientes lluvias.¹² Frente al hambre, unos sufren más que otros: las mujeres son las últimas en comer y las generaciones jóvenes emigran en busca de trabajo, dejando atrás a los ancianos.

La sequía no es un hecho extraordinario o una sorpresa a la que hay que reaccionar lo mejor que podamos. Más allá aún, una sequía no tiene por qué ser un desastre si la gente está preparada para ello. El Gobierno etíope reconoce ahora que tiene que hacer frente al *riesgo* real y creciente de los desastres y no simplemente esperar a que el desastre golpee. Esto no debería significar que se abandonen las “ayudas-parche”, como la ayuda alimentaria, pero podemos mirar más allá y apoyar lo que están haciendo las mujeres y los hombres etíopes para prepararse ante los desastres y hacerles frente.

“Durante los tres últimos años la lluvia ha llegado tarde y ha terminado pronto... Los problemas de la gente se acumulan, se van apilando año tras año”

Heymanot Araya, mujer campesina de Adiha, Tigray.¹³

La prudencia de la planificar con tiempo

Algunos donantes ya apoyan las iniciativas de GRD en Etiopía. La tabla de abajo ofrece algunos ejemplos.

Ejemplos de apoyo de donantes a medidas que reducen el riesgo de desastre

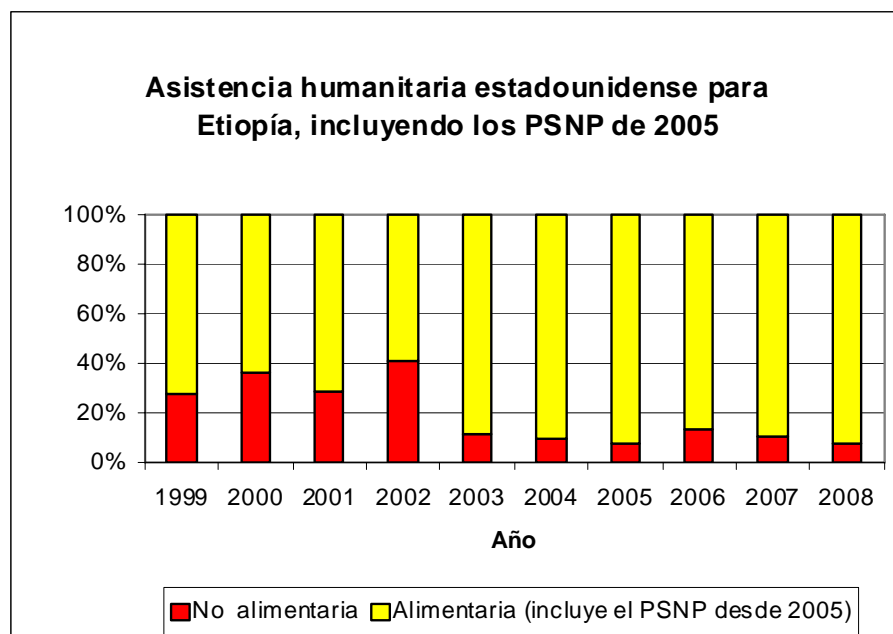
Donante	Iniciativa
Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO, por sus siglas en inglés)	<ul style="list-style-type: none"> Decisión sobre la Sequía Regional: desde sistemas de alerta temprana de sequía hasta ayudas a las comunidades para proteger sus bienes, como el ganado y tierras para el pastoreo.
Múltiples, que incluyen: Canadá, la Comisión Europea (CE), Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, El Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Banco Mundial, además de sustanciales recursos de Etiopía	<ul style="list-style-type: none"> El Programa Red de Seguridad Productiva (PSNP por sus siglas en inglés) ofrece de forma regular dinero en efectivo o comida a las personas a cambio de trabajo en proyectos públicos de mejora de la productividad de la comunidad. El programa también garantiza que las familias cuyos miembros no pueden trabajar (por ejemplo, las encabezadas por niños o ancianos) también reciben dinero o comida.
EEUU	<ul style="list-style-type: none"> La Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna hace seguimiento de los patrones climáticos y de la disponibilidad de alimentos para predecir sequías. Iniciativa de Subsistencia para el Pastoreo Trashumante (PLI, por sus siglas en inglés): ayuda a las comunidades a que construyan capacidad de resistencia y de recuperación frente a la sequía como base para una subsistencia sostenible.

El tamaño importa

El problema no es de entendimiento, sino de escala. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tan solo el 0,14% de toda la ayuda mundial ha ido en concreto a la GRD en 2007, el último año del que existen datos disponibles.¹⁴ El 70% de la asistencia humanitaria que recibe Etiopía procede del Gobierno de los Estados Unidos, lo que le confiere el liderazgo en la conformación de la respuesta internacional a los desastres en Etiopía.¹⁵ La agencia de ayuda estadounidense, USAID, afirma oficialmente haber dado un “giro hacia soluciones más sostenibles” al apoyar las formas de subsistencia y la capacidad económica para resistir y recuperarse.¹⁶ Los hechos nos cuentan una historia diferente, como muestra el Cuadro 3. En el último año, 561 millones de dólares en ayuda de emergencia de los Estados Unidos, un 92% del total, se dieron en ayuda alimentaria en especie (incluyendo ayuda para el Programa Red de Seguridad Productiva, PSNP. Ver la tabla de arriba).¹⁷ Aunque la ayuda alimentaria salva vidas, deja fuera otras iniciativas de los Estados Unidos que apoyan las estrategias de las comunidades para evitar que

la próxima sequía sea un desastre. Un ejemplo de ello es la Iniciativa de Subsistencia para los Ganaderos, que solo recibe 10 millones de dólares al año.¹⁸ Uno de sus proyectos aumentó la tasa de supervivencia del ganado durante una sequía en un 10%, lo que deja a los ganaderos en una posición mucho más sólida una vez que pasa la sequía.¹⁹

Figura 3: Un enfoque dominado por los alimentos



Fuente: Gráfico de Oxfam, basado en los datos de USAID

En 2006-07 comenzó el Programa de Decisión Regional sobre la Sequía, del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO). Era otra iniciativa progresiva (ver la tabla de arriba), pero nunca pasó de ser una iniciativa piloto de 40 millones de euros aplicada en seis países y que probablemente terminará en 2011. Mientras tanto, ECHO intenta integrar la GRD en todos sus trabajos de emergencia. Sin embargo, están limitadas a proyectos de un año, plazo insuficiente para ayudar a las comunidades a construir su capacidad de resistencia y recuperación ante los desastres, y no existe ningún sistema para vincularlas con los proyectos a medio plazo de la GRD.

Una red de seguridad... con agujeros

El PSNP era una iniciativa innovadora, un paso adelante hacia la priorización de la GRD en Etiopía.²⁰ Desde 2005, este programa liderado por el Gobierno ha crecido hasta los 500 millones de dólares anuales alcanzando casi 8 millones de personas que sufren inseguridad alimentaria crónica. Pero tras cuatro años en el programa, los participantes siguen luchando para obtener un acceso fiable a los alimentos.

Los retrasos en la distribución y el aumento de los precios de los alimentos han dificultado su progreso. A pesar de todo, se espera demasiado del PSNP. Si la distribución de alimentos o de dinero se hiciera puntualmente, y si los trabajos públicos apoyados fueran

perdurables y hubieran sido diseñados por la comunidad, el PSNP podría ayudar a los hogares a soportar la “estación de escasez” y salir mejor preparados para la siguiente. Pero lo que no puede esperarse es que el PSNP también ponga fin a la escasez de alimentos en Etiopía. Esto es algo que requiere más inversión en programas complementarios, como créditos y seguros, un mayor desarrollo de la agricultura, por ejemplo, mejorando las prácticas de los cultivos y la gestión de los recursos naturales. Si no es así, no aumentará la producción de alimentos, los agricultores en una mejor situación podrían sumarse a los millones de etíopes que sufren la escasez de alimentos y el PSNP tendrá que cubrir a más personas, no a menos.

Ayudar mejor

El riesgo de desastres, como sequías e inundaciones, es cada vez mayor para los etíopes. Necesitan un desarrollo equitativo que les ayude a salir de la pobreza y de la vulnerabilidad, pero mientras tanto los desastres seguirán golpeando. La prevención y la preparación para afrontar dichos desastres tiene sentido tanto para las comunidades etíopes como para las tesorerías de los donantes.

Desastroso para la lucha contra la pobreza

Utilizando los datos y análisis del Banco Mundial, Oxfam calcula que entre 1997 y 2007 la sequía ha recortado en 1.100 millones de dólares el PIB de Etiopía.²¹ Como este tipo de cálculo nunca es exacto, hemos sido conservadores, ya que utilizando otros modelos el coste estimado es diez veces más elevado.

Semejante efecto sobre el PIB etíope tiene un doble impacto en los niveles de pobreza. En primer lugar, los desastres contrarrestan los esfuerzos para ayudar a la gente a salir de la pobreza. Incluso con la economía creciendo de modo permanente, la sequía ha significado que se cuenta con 1.100 millones de dólares menos al año, lo que casi iguala los 1.300 millones de dólares anuales que Etiopía recibe (media obtenida de los mismos 11 últimos años) en asistencia internacional para abordar la pobreza, incluyendo ayuda humanitaria.²² Dicho de otro modo, los 1.100 millones de dólares perdidos a causa de la sequía, suponen dos tercios más que la cantidad que Etiopía invierte en agricultura, un sector claramente crucial para poner fin a la escasez de alimentos.²³

En segundo lugar, más allá del impacto en los *programas* de desarrollo, la sequía arrastra a la gente a la pobreza. Más de la mitad del campesinado etíope es “muy reacio o extremadamente reacio a correr el riesgo” de invertir o de utilizar nuevas tecnologías, que es precisamente el tipo de comportamiento que alimenta el desarrollo.²⁴ Esto sucede porque, si azotara una sequía, las comunidades podrían necesitar las pocas reservas que tienen. Un estudio examinó cómo los riesgos ligados a las inversiones afectan a los niveles de pobreza: si se garantizara a las familias que no sufrirían escasez de alimentos en un periodo de cinco años (gracias, por ejemplo, a los programas de protección social, como los PSNP, o a los proyectos de micro-seguros, como los que Oxfam ayuda a desarrollar en Tigray), las comunidades sí se sentirían capaces de apoyarse en sus bienes y de aumentar sus ingresos, lo cual se traduciría en once millones de personas menos por debajo del umbral de la pobreza.²⁵

Romper el círculo vicioso

La sequía es desastrosa para la lucha contra la pobreza, lo que alimenta un círculo vicioso: los desastres arrastran a la gente a la pobreza, lo que les hace más vulnerables ante futuros desastres. Los países del norte tienen la responsabilidad de ayudar a Etiopía a romper y revertir este círculo, una responsabilidad marcada por el cambio climático: los países ricos se han enriquecido con industrias que hacen un uso intensivo del carbono y tienen que utilizar dicha riqueza para ayudar a países como Etiopía a afrontar el resultado, el cambio climático.

Durante los últimos 25 años, la comunidad internacional ha tendido a interpretar esa responsabilidad como una reacción ante las emergencias y como un apoyo al desarrollo a largo plazo, pero sin crear un vínculo entre ambas cuestiones. La ayuda alimentaria importada ha sido la respuesta de reserva ante los desastres, en vez de considerarse una intervención para situaciones específicas y urgentes. De los 3.200 millones de dólares que Estados Unidos ha enviado a Etiopía como asistencia humanitaria desde 1991, el 94% ha sido bajo la forma de ayuda alimentaria.²⁷ El año pasado, el 99% de esta ayuda alimentaria procedía de Estados Unidos, lo que ilustra lo que se conoce como “ayuda condicionada”, que da prioridad a estrictos intereses comerciales por encima de la eficacia en la lucha contra los desastres. Las ayudas condicionadas no ayudan mucho al desarrollo de la agricultura, pese a que el gobierno de los Estados Unidos llama a la agricultura etíope “el recurso más prometedor”, que es a largo plazo la mejor manera de evitar que la escasez de alimentos se generalice en el país.²⁸ El personal de la oficina de USAID en Etiopía ha pedido que se compren más alimentos en los mercados locales, pero la ley de Estados Unidos lo impide, y el grupo de presión agrícola estadounidense sigue bloqueando la revisión de esa ley.²⁹

“Sí, nos hace falta ayuda para cubrir las necesidades inmediatas, pero lo que queremos es que el Gobierno y las ONG, como la vuestra, nos ayudéis a ser de nuevo autosuficientes y poder vivir una vida digna”

Breket Tader, presidente de la comunidad Eleheley, de la región Somali.²⁶

Además, la ayuda condicionada es cara. La mayor parte de la ayuda alimentaria de Estados Unidos tiene ciertas condiciones de transporte y embalado, lo que significa que cada dólar de ayuda alimentaria que se distribuye les cuesta dos dólares a los contribuyentes estadounidenses.³⁰

El puente al desarrollo

Ejemplos de otros países nos dicen que prepararse para los desastres solo cuesta un 2% de la ayuda que se recibe después de que ocurran.³¹ Las ayudas-parche, como los alimentos, seguirán siendo necesarias en algunos casos para responder al hambre y las enfermedades. Pero los interesados pueden reorientar los esfuerzos colectivos y atender las necesidades inmediatas al mismo tiempo que se intenta revertir el círculo vicioso donde los desastres profundizan esas vulnerabilidades.

Por ejemplo, el campesinado de Adiha, en la región de Trigray, sumido en la escasez de alimentos, recibió comida a cambio de su trabajo en un proyecto de irrigación apoyado por la contraparte de Oxfam, REST.³² El resultado de este proyecto de “trabajo por comida” es que 500 hogares cuentan hoy con un suministro de agua regular y pueden diversificar

sus cultivos. Uno de los campesinos, Kiros Tikure, le decía a Oxfam que su familia solía contar con alimentos suficientes para solo nueve meses al año. “Estamos contentos porque ahora podemos obtener suficiente comida para todo el año. Podemos vender una parte para pagar el médico, el colegio y otras cosas. Ha sido un cambio de verdad”.³³



Hombres limpiando una carretera en Delenta, en la región de Amhara, como parte de un proyecto de Oxfam de “dinero por trabajo”. Fotografía: Oxfam/Crispin Hughes

Una comunidad cercana al río Dawa, en la región de Oromiya, participó en un proyecto de “trabajo por comida” para hacer practicable la carretera a la ciudad. La comida llegó a los miembros del proyecto durante la estación del hambre y la carretera recortó los tres días que implicaba conseguir los productos del mercado a tan solo medio día. Para los campesinos, como Huka Balambal, “la carretera lo es todo”.³⁴

“Ahora que hemos visto que funciona, podemos cambiar las cosas. En vez de esperar ayuda o asistencia, deberíamos aplicar un enfoque agresivo para conseguir que nuestra comunidad sea incluso más fuerte”

Debibo Nengego, un anciano en Burkitu, Oromiya.³⁵

Estos son sólo un par de ejemplos de entre otros muchos. Los cambios a nivel nacional, como comprar la ayuda alimentaria en los mercados locales o regionales, también suponen una gran diferencia. Si se hace de la GRD una práctica común a nivel nacional, se puede asegurar que este enfoque de los desastres también proporciona una sólida base para el desarrollo.

Construir sobre la dignidad

Más allá de su eficacia y su contribución al desarrollo, un enfoque centrado en la GRD ofrece a la gente, y a las mujeres en especial, la dignidad de poner en práctica sus propias formas de luchar contra el riesgo de desastres. Por el contrario, un estudio del Instituto de Desarrollo en el Extranjero (ODI, por sus siglas en inglés) realizado entre pastores trashumantes de Etiopía señalaba que la ayuda alimentaria era en realidad la respuesta ante la sequía que *menos* preferían.³⁶

La dignidad de decidir significa que los proyectos de la GRD se adaptan mejor a las circunstancias locales que si la decisión se toma en una lejana capital. En Kanbi, en la región de Oromiya, cuando los

animales de una familia mueren a causa de la sequía o por una enfermedad, los que tienen más dinero en la comunidad reponen a los animales muertos con otros de su propio rebaño, y así ayudan a la familia a recuperar sus pérdidas. Oxfam proporciona cabras en apoyo a esta práctica, conocida como *hirba dabare*. En la árida Harshin, en la región de Somali, Oxfam, en vez de enviar directamente ayuda de emergencia, facilita a las comunidades que luchan por salir de la situación dinero o alimentos a cambio de que construyan *birkhads*, albercas protegidas para recoger el agua de lluvia y reducir el tiempo que las mujeres tienen que pasar yendo a buscar agua.

Actuar antes de que el desastre lo haga

Cuando la GRD ayuda a las comunidades a estar preparadas para los desastres antes de que ocurran, también está aminorando los retos que supone recibir la ayuda humanitaria en el lugar correcto y en el momento adecuado.

Tekian Aebera, una campesina de Tigray Central, entiende por qué estar en el sitio correcto es cada vez más difícil. “La sequía azota en zonas concretas, no en todas partes a la vez: puede afectarnos aquí, pero a lo mejor detrás de esa colina están bien”. El cambio climático está provocando que las lluvias sean impredecibles y desiguales, que causen sequías muy localizadas que no encajan en la tradicional respuesta humanitaria a gran escala como la que se vio en Etiopía en 1984. Por otra parte, reforzar lo que las comunidades y los gobiernos locales están haciendo para identificar y gestionar los riesgos es una manera más rentable de abordar los desastres allá donde ocurran.³⁸

Además del reto que plantea estar en el lugar correcto, tenemos el retraso de meses que a menudo sufre la distribución de alimentos de emergencia importados. En general, las mujeres son las primeras en atender los hogares etíopes, pero cuando la comida escasea son las primeras en sufrir el impacto, lo que a su vez tiene una incidencia duradera en toda la familia. Ésta es sólo una de las formas en las que se erosiona la capacidad para resistir y recuperarse de las comunidades durante esos retrasos en la distribución de los alimentos de emergencia. Un estudio de Oxfam vio que, ante una sequía y otros desastres, el 42% de las personas de zonas rurales venden su ganado: uno de sus activos productivos más importantes.⁴⁰ Con frecuencia, el precio que obtienen por estas “ventas de pánico” suele ser menos de la mitad del precio habitual.⁴¹

La escasez de alimentos afecta sobre todo a los niños y niñas. Puede que se les saque de la escuela para que trabajen o les falta alimento en una fase crucial de su desarrollo. Los niños de las familias que sufrieron lo peor de la hambruna de 1984 eran de media 3 cm más bajos que otros niños, lo que significa una reducción de su potencial de aprendizaje y de ganar dinero para el resto de sus vidas.⁴² En suma, el resultado del retraso en la llegada de la ayuda de emergencia es lo que más contribuye a que las familias más vulnerables lo sean todavía más.

“Elegimos lo que queremos hacer: decidimos... es nuestro desarrollo”

Campeño en Kolla Tembien, Tigray.³⁷

“Vivimos con los alimentos de ayuda que recibimos. (Pero) puede dejar de llegar en cualquier momento. Necesitamos algo que sea sostenible”

Hasena, una mujer de Eleheley, en Somali.³⁹

Obstáculos a lo obvio

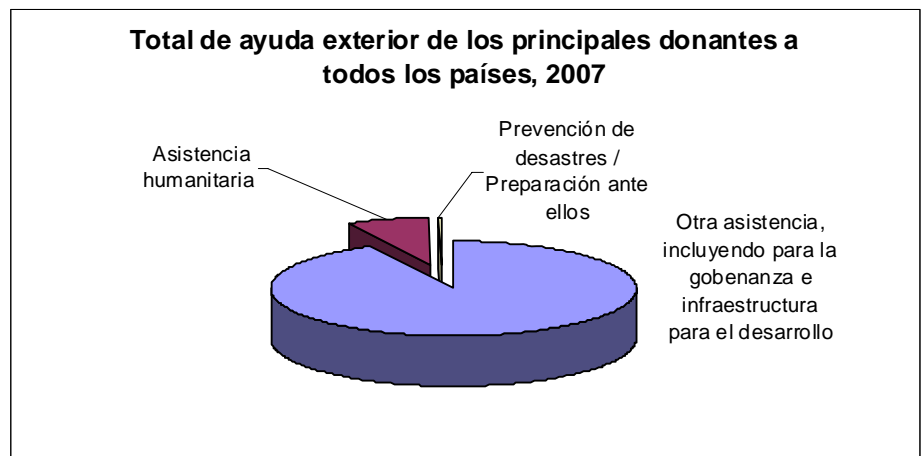
En los últimos 25 años, las ventajas de puro sentido común que supone abordar el *riesgo* de un desastre se han hecho cada vez más evidentes. Pero la aplicación de la GRD es aún muy limitada, dada la escala de desastres crónicos en Etiopía. Este capítulo intenta explicar por qué.

Los enfoques del donante

Son estrictos intereses comerciales los que mantienen la dependencia de la ayuda alimentaria vinculada. La Convención sobre Ayuda Alimentaria, un tratado firmado por primera vez en 1967, favorece el uso de las cosechas de los países donantes por encima de la producción local.⁴³ Bajo la legislación de Estados Unidos, casi toda la ayuda alimentaria que sale del país tiene que comprarse en los Estados Unidos y el 75% tiene que embarcarse en buques estadounidenses.⁴⁴ Además, los gobiernos donantes pueden verse tentados por esas imágenes de televisión que muestran sacos de grano con logotipos y, como resultado, generar ese exceso de dependencia de la ayuda alimentaria, incluso cuando hubiera sido más barato haber evitado esa crisis.

Esos intereses propios se traducen en obstáculos técnicos para aplicar la GRD. Hablando en términos generales, la ayuda de los donantes a Etiopía está dividida en dos “botes”. Los fondos de emergencia se implementan y tienen impacto a corto plazo. El segundo bote es el desarrollo a largo plazo, que en general se destina a servicios del gobierno, como educación, salud, infraestructuras y desarrollo. La GRD está entre los dos botes, un problema que no es exclusivo de Etiopía: en todo el mundo, el 7,5% de toda la ayuda se destina a ayuda humanitaria. Y de ese porcentaje, menos de un 2% va a la GRD.⁴⁵

Figura 4: Riesgo de Desastres, el eslabón perdido



Fuente: Gráfico de Oxfam, utilizando datos de la OCDE

Si no se dedican fondos a la GRD, para obtener el dinero hay que exprimirlo de los botes de emergencia, de lo que derivan ciertas consecuencias. En primer lugar, la respuesta ante los desastres y la

GRD a menudo no están vinculados a proyectos de desarrollo, incluso cuando las necesidades humanitarias y la pobreza crónica están entrelazadas. En segundo lugar, las agencias son reacias a invertir en GRD cuando solo cuentan con los fondos a corto plazo que proporcionan los donantes para fines humanitarios. Y finalmente, la rendición de cuentas ante los contribuyentes de los países del norte sufre, ya que los mandatos humanitarios, limitados en exceso, tienen que estirarse para ajustarse a la situación. Por lo tanto, los donantes podrían ofrecer a las comunidades etíopes y a los contribuyentes del norte una mayor eficiencia.

Naciones divididas

El programa de las NNUU (Naciones Unidas) para el Desarrollo (PNUD), que en Etiopía lidera el Coordinador Humanitario Residente (RC/HC por sus siglas en inglés), es responsable de vincular la ayuda de emergencia, la recuperación y las operaciones de desarrollo. Pero esto no significa que sea aún una prioridad para la dirección de la organización. En el aspecto humanitario, la coordinación se organiza por sectores, como el agua o la nutrición, lo que no encaja en el enfoque transversal de la GRD.

La ayuda alimentaria en Etiopía es especialmente importante para el Programa Mundial de Alimentos (PMA), ya que es su segundo mayor proyecto en todo el mundo. Sin embargo, aunque algunas actividades del PMA en el país apoyan el desarrollo agrícola basado en las comunidades, la inmensa mayoría de las actividades están orientadas hacia la ayuda de emergencia. El programa también tiene un peso importante en las NNUU: las contribuciones humanitarias de los donantes al PMA en Etiopía en 2008 supusieron más de cuatro veces la suma de los tres siguientes programas más grandes de NU.⁴⁶ Sin embargo, el PMA todavía tiene que dar un uso contundente a ese peso para intentar generar un cambio que lleve más allá de la ayuda alimentaria importada.

Recursos y prioridades

En el pasado ha habido intentos de cambiar hacia un enfoque de GRD, pero la falta de recursos, o una descentralización insuficiente de éstos, ha supuesto que este enfoque no haya cumplido sus objetivos y ha llevado otra vez a las repetidas respuestas ante un desastre.⁴⁷ Para que las autoridades locales y las comunidades puedan guiarse por un enfoque de GRD, tienen que estar respaldados por una cantidad de recursos suficiente a nivel local.

Reconocer las necesidades humanitarias urgentes es un signo de gobernanza sensible y aborda la situación desde la vulnerabilidad hasta la desastrosa pérdida de vidas. El gobierno de 1984, conocido como el Derg, hizo frente a una guerra civil y dio prioridad al control político por encima de las vidas de los etíopes. A algunos grupos se les negó la

ayuda para salvar sus vidas por razones políticas. Las agencias humanitarias estaban bajo un estricto control y se ocultaba el hambre, aunque la magnitud del sufrimiento hizo que esto resultara imposible. No reconocer ni responder a la hambruna, contribuyó a la caída final del Derg: no atender las necesidades inmediatas se volvió en su contra. Hoy día, no reconocer las necesidades conduciría a la pérdida de vidas, la profundización de las vulnerabilidades y la ralentización del desarrollo.

Recomendaciones

Abordar los desastres en Etiopía partiendo de un enfoque basado en la GRD tiene sentido desde las perspectivas económica, práctica y moral. Este capítulo expone los pasos prácticos que todos los actores importantes pueden dar para caminar hacia un enfoque que se adapte mejor a los retos climáticos y financieros, presentes y futuros, del país.

El liderazgo del Gobierno

El gobierno de Etiopía está renovando esfuerzos para reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades ante los desastres. Para consolidar este cambio, el Gobierno debería:

- Establecer una Plataforma Nacional para la GRD, que dependiera del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural. Debería ser un foro donde las políticas de desarrollo y la movilización de fondos para programas GRD se hicieran coherentes con las iniciativas humanitarias y de desarrollo, poniendo especial atención en los grupos más vulnerables, como las mujeres cabeza de familia. La Plataforma debería trabajar en asociación con las autoridades locales, los grandes donantes, las NU, las ONG y la sociedad civil local, especialmente con grupos de mujeres.
- Vincular esta Plataforma con el Foro Nacional de Cambio Climático y el Plan de Acción Nacional para la Adaptación.
- Destinar más apoyo a iniciativas complementarias al PSNP, mientras siguen mejorándose en cuanto a su relación con los beneficiarios objetivo de los programas, su fiabilidad e *inclusividad*.
- Coordinar una respuesta suficiente, adecuada y en tiempo ante las señales de alerta temprana y de emergencias, tomando medidas para atender las necesidades específicas de mujeres, menores y ancianos.

El papel de los donantes

Los países ricos tienen la doble responsabilidad de garantizar la eficiencia hacia sus propios ciudadanos, mientras que apoyan el desarrollo ante los cada vez más frecuentes desastres relacionados con el cambio climático. En consecuencia, para respaldar el cambio hacia el GRD, los donantes deberían:

- Poner fin a la división entre el desarrollo y lo humanitario, invirtiendo en respuestas de emergencia ante las necesidades que contribuyan también a construir la capacidad de resistencia y recuperación de las comunidades ante los desastres, con especial atención a los gobiernos locales y a las mujeres, para que puedan crecer sobre los bienes y capacidades de estas últimas.
- Incrementar el apoyo a alternativas a la importación de ayuda

alimentaria, que refuerce los mercados locales, como por ejemplo con proyectos de dinero por trabajo, micro-seguros y compra local o regional de la ayuda alimentaria.

- Reformar la Convención sobre Ayuda Alimentaria para abordar la inseguridad alimentaria y mejorar el modo en que la obtención de la ayuda alimentaria puede apoyar el desarrollo.

Hay otras cosas que algunos donantes concretos pueden hacer:

- Los Estados Unidos deberían desligar la ayuda alimentaria de los productores estadounidenses para hacerla más eficiente; también deberían adherirse a su compromiso con la Buena Donación Humanitaria para “proporcionar asistencia humanitaria de modo que también se apoye la recuperación y el desarrollo a largo plazo”.⁴⁸
- Otros donantes importantes, como la Comisión Europea (CE), el Reino Unido, los Países Bajos y Canadá han ido alejándose de la utilización de sus propios excedentes alimentarios como ayuda alimentaria, acercándose a una política de ayuda alimentaria que se basa en el dinero en efectivo. Deberían animar a los Estados Unidos a seguir este ejemplo.
- La CE debería buscar medios para financiar los proyectos de GRD más allá del PSNP. Mientras tanto, como parte de la corriente dominante de la GRD, ECHO debería facilitar sistemáticamente vínculos entre los proyectos de emergencia y los proyectos a medio plazo.

Unidos contra los desastres

Las NNUU necesitan adaptarse al contexto etíope de desastres crónicos. En concreto:

- El RC/HC tiene que liderar los esfuerzos que lleven a estrechar lazos entre el trabajo humanitario y el desarrollo, reforzando la capacidad del PNUD sobre el enfoque de GRD. Esto no debería poner en peligro la independencia de la acción humanitaria.
- El PMA debería garantizar que la obtención de ayuda alimentaria de emergencia refuerza el desarrollo local y regional y que también beneficia al campesinado en situaciones más desfavorables.

Las ONG y la sociedad civil

Aunque las ONG son asociadas a menudo con los enfoques de ayuda-parche, la realidad es que trabajan cada vez más junto a los gobiernos para reforzar a las comunidades en los temas de gestión de riesgos. Las ONG -nacionales, internacionales, incluyendo las federaciones de mujeres y las cooperativas locales- necesitan encontrar la forma de consolidar sus experiencias para contribuir de un modo más eficaz al cambio hacia la GRD.

Notas

- ¹ Como respuesta a la hambruna de 1984, los músicos Bob Geldof y Midge Ure formaron Band Aid, un "súper grupo" cuyo nombre era un juego de palabras basado en las palabras que se usan en inglés de Estados Unidos para designar una tirita que se aplica a una herida. Band Aid grabó la canción "¿Sabrán que es Navidad?" ("Do they know it's Christmas?") con el fin de recaudar fondos para los afectados por la hambruna. En el Reino Unido, la canción se convirtió en el récord de ventas mayor y más rápido de todos los tiempos. Al año siguiente, Geldof y Ure organizaron conciertos en directo simultáneos en Londres y Filadelfia, que se estima que siguieron por televisión unos 400 millones de personas. Esos conciertos –Live Aid– también tenían como objetivo recaudar fondos para aliviar la hambruna en Etiopía.
- ² A. Natsios, citado en S. Moeller (1999), *Compassion Fatigue: How the Media Sell Disease, Famine, War, and Death*, Nueva York: Routledge, pág. 112.
- ³ La GRD está estrechamente relacionada con la Gestión de Riesgos basada en la Comunidad, con la Prevención y Preparación ante un Desastre y con Reducción del Riesgo de Desastres (DRR, por sus siglas en inglés, es el término que Oxfam utiliza habitualmente). Sin embargo, el Gobierno de Etiopía utiliza la terminología GRD, y es por esa razón por lo que también es la que utilizamos a lo largo de informe. Para más detalles sobre estas definiciones, ver D. Maxwell, P. Webb, J. Coates, and J. Wirth (2008) 'Rethinking Food Security in Humanitarian Response'. Rome: Tufts University; or Oxfam International (2009) 'Disaster Risk Reduction', Oxfam International humanitarian policy note, Oxford: Oxfam.
- ⁴ Entrevista con Oxfam, julio 2009, Aisha, región Somali.
- ⁵ Adaptación de ReliefWeb (2000) 'Administrative Regions and Zones of Ethiopia', www.reliefweb.int/mapc/afr_ne/cnt/eth/ethiopia_zones.html (revisado por el autor por última vez el 13 de septiembre de 2009).
- ⁶ Aunque la GRD tiene que disponer de un enfoque multi-riesgo, se pone más atención al riesgo de sequía porque es el que afecta a un número mayor de personas. Según Prevention Web, 9,3 millones de personas encaran el riesgo de sequía todos los años, comparado con la cifra de 1,06 millones de personas, que suman las que sufren amenazas por terremotos, inundaciones y corrimientos de tierras. Prevention Web (2009) 'Ethiopia – risk profile', www.preventionweb.net/english/countries/statistics/risk.php?iso=eth (revisado por el autor por última vez el 13 de septiembre de 2009).
- ⁷ Departamento para el Desarrollo Internacional (2009) 'Climate Change Facts – Ethiopia', Londres: DFID, pág.1.
- ⁸ M. Webster, J. Ginnette, P. Walker, D. Coppard, and R. Kent (2008) 'The Humanitarian Costs of Climate Change', Medford: Feinstein International Center, pág.16
- ⁹ Entrevista con Oxfam, julio de 2009, Aisha, región Somali.
- ¹⁰ Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED por sus siglas en inglés) (2009) 'EM-DAT Emergency Events Database', www.emdat.be (revisado por el autor por última vez el 2 de julio de 2009).
- ¹¹ FAO (Organización de NU para la Agricultura y la Alimentación), PMA (Programa Mundial de Alimentos) (2009) 'Special Report: Crop and Food Security Assessment Mission to Ethiopia', Roma: FAO, pág.13, pág.33.
- ¹² O. Brown y A. Crawford (2009) 'Climate Change and Security in Africa', Manitoba: IISD, pág.8.
- ¹³ Entrevista con Oxfam, julio 2009, Adiha, región de Tigray.
- ¹⁴ Las cifras específicas de Etiopía o de la región no están disponibles. Según la OCDE, los principales donantes (los 22 miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo) dieron 9.280 millones, de los cuales 13.136 millones de dólares fueron para la Prevención y Preparación ante Desastres (PPD). Los ratios ofrecidos en el informe son realmente estimaciones a la baja: los productos en la ayuda para emergencias no se tiene en cuenta en la ayuda humanitaria. Si se tuviera, disminuiría aún más la proporción del total de asistencia humanitaria que se asigna a la GRD. Sin embargo, no se ha incluido porque las definiciones no son claras, como qué es un producto de ayuda humanitaria y qué es un producto de ayuda al desarrollo. OCDE (2009) 'Query Wizard for International Development Statistics', <http://stats.oecd.org/qwids/> (revisado por el autor por última vez el 10 de septiembre de 2009).
- ¹⁵ OCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) (2009) 'Financial Tracking Service', <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx> (revisado por el autor por última vez el 21 julio de 2009).
- ¹⁶ USAID (2009) 'Ethiopia: USAID Humanitarian Assistance in Review, 1991 – Present', actualizado en enero de 2009, Washington, D.C.: USAID , pág.1.
- ¹⁷ *Ibid*, pág.1 Save the Children US (2009) 'Modernizing Foreign Assistance: Insights from the Field: Ethiopia', Washington: SC US, pág.8; OCHA, *op. cit.*
- ¹⁸ Save the Children US, *op. cit.*, pág.13.
- ¹⁹ A. M. del Castillo y J. Graham (2008) 'Aiding pastoralists in the Horn of Africa', www.america.gov/st/development-english/2008/June/20080616000549xjyrrrep3.794497e-02.html (revisado por el autor por última vez el 13 de septiembre de 2009).

- ²⁰ Mientras que el PSNP no es considerado como un proyecto de GRD, sigue principios similares. El PSNP es una forma de protección social, un modo de garantizar que las personas que hacen frente a la escasez de alimentos año tras año, pueden tener asegurado un suministro fiable de alimentos. En este sentido, el PSNP puede incluirse en las discusiones acerca de la GRD porque su objetivo es prevenir que la escasez de alimentos acabe siendo un desastre en términos de pérdidas de vidas y de ganado.
- ²¹ Según el Banco Mundial, una sequía que golpee a Etiopía una vez cada 12 años acabará con entre el 7 y el 10% del crecimiento del PIB en ese periodo. Según datos de la CRED, la sequía ha golpeado cinco veces en los últimos 12 años. Oxfam ha recavado los datos de la GRD relativos a Etiopía de los Indicadores del Desarrollo Mundial (PIB, PPP, precios constantes) y ha aplicado la pérdida de un 7% de reducción en el crecimiento del PIB cada año desde 1997 hasta 2007 (el último año para el que existen datos disponibles, y por lo tanto, se hace el análisis sobre el periodo de 11 años, dentro del plazo de las estimaciones del Banco Mundial). Entre 1997 y 2007, el resultado fue que el acumulado real de Etiopía para la GRD en este periodo fue de 1.182 millones de dólares por debajo de lo que hubiera estado sin sequía, o 1.070 millones de dólares menos al año. (Existe más información sobre la metodología bajo demanda). Sadoff (2006) 'Can Water Undermine Growth? Evidence from Ethiopia', Agricultural and Rural Development Note 18, Washington, D.C.: Banco Mundial, pág.3; Centre for Research on the Epidemiology of Disaster (CRED), *op. cit.*
- Oxfam cree que esto es un cálculo conservador, por una serie de razones:
- o Tomamos el 7% de la cifra: el mínimo del rango estimado.
 - o El Banco Mundial dice que la asunción de que una sequía golpeará Etiopía cada 12 años es "una estimación muy conservadora"
 - o Según la CRED, la sequía ha golpeado Etiopía cinco veces en los últimos 12 años. Solo aplicamos el 7% de la cifra a la sequía de 1997, en lugar de eliminar un 5% del crecimiento tras cada año de sequía.
 - o La variabilidad de la lluvia caída, que es la mejor aproximación a la situación en Etiopía, pero que incluye los efectos tanto de la sequía como de las inundaciones, recorta la tasa de crecimiento del PIB en un 38%. Si se incorporan los niveles históricos de variabilidad y los impactos parciales de las inundaciones, la tasa de crecimiento del PIB cae entre el 20 y el 43%.
 - o Llevamos a cabo un análisis sensible utilizando otro modelo, y nuestra estimación cayó hacia el nivel más bajo del rango dado por este segundo modelo.
- ²² Según la base de datos internacional de estadísticas de desarrollo de la OCDE-DAC (Comité de Asistencia al Desarrollo), entre 1997 y 2007, Etiopía recibió 1.460 millones de dólares en ayuda al desarrollo desde el exterior de todos los donantes. Ver OCDE, *op. cit.*
- ²³ Según el artículo "El 10 por ciento que podría cambiar África" ("*The 10 percent that could change Africa*"), publicado en octubre de 2008 en el boletín electrónico de IIFRI Forum, ha sido difícil medir los gastos del presupuesto nacional en agricultura y se han encontrado grandes variaciones. "Debido a la falta de criterio claro para evaluar y a las diferentes fuentes de los datos, los resultados del informe tienden a variar según quién ha hecho los cálculos y cómo, y de cómo se define "gastos en agricultura". Con esta advertencia, según el Nuevo Partenariado para el Desarrollo en África (NEPAD, por sus siglas en inglés), en 2005 Etiopía invirtió entre el 11 y 12% de los gastos del gobierno en agricultura. Asumiendo que esto hubiera seguido siendo así hasta 2008, cuando el Libro de Hechos de Mundo (Factbook) de la CIA registra que los gastos del gobierno son de 5.340 millones de dólares, significa que la inversión en agricultura es de entre 590 y 640 millones de dólares, o entre el 67 y el 80% de 1.070 millones de dólares. NEPAD (2008) 'April-June 2008 NEPAD Agriculture Unit Quarterly Report', South Africa: NEPAD, pág.5; CIA (2009) 'World Factbook: Ethiopia'. www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/et.html (revisado por el autor por última vez el 9 de septiembre de 2009).
- ²⁴ M. Yesuf y R. Bluffstone (2007) 'Risk Aversion in Low Income Countries: Experimental Evidence from Ethiopia', documento de discusión 00715 del IFPRI, Washington D.C.: IFPRI, pág.VI.
- ²⁵ S. Dercon (2004) 'Growth and shocks: Evidence from rural Ethiopia', *Journal of Development Economics*, 74: 309-29, citado en PNUD (2008) 'Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World', <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/chapters/>, pp.84-5 (revisado por el autor por última vez el 11 de septiembre de 2009). El proyecto al que nos referimos aquí proporciona al campesinado garantías frente a la escasez de lluvias que afecta sus cultivos de *teff*. El proyecto combina enfoques sobre la protección social, la reducción del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático y se está implementando con la Relief Society of Tigray (REST) y Swiss Re, la compañía de reaseguros.
- ²⁶ Entrevista con Oxfam, julio de 2009, Aisha, región Somali.
- ²⁷ USAID (2009) 'Ethiopia: USAID Humanitarian Assistance in Review, 1991 – Present', http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN199.pdf (revisado por el autor por última vez 11 de septiembre de 2009), pág.2.
- ²⁸ Departamento de Estado de Estados Unidos (2009) 'Background note: Ethiopia', www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2859.htm (revisado por el autor por última vez el 31 de julio de 2009).
- ²⁹ ActionAid International (2005) 'Real Aid: An Agenda for Making Aid Work', Johannesburg: AAI, pág.26.
- ³⁰ USAID (2008) 'Ethiopia – Complex Emergency: Situation Report #2 Fiscal Year (FY) 2009', Washington, D.C.: USAID, pág.2; IRIN (2009) 'Winds of change in US food aid policy?', http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Media/IRIN4Mar09.pdf (revisado por el autor por última vez en agosto de 2009). Entre octubre de 2007 y diciembre de 2008, los Estados Unidos proporcionaron 621 millones de dólares en ayuda alimentaria en especie (algo menos de la mitad para alimentos y la otra mitad

para proyectos de PSNP), más 3,9 millones de dólares para compras de alimentos de ayuda en mercados locales de Etiopía. Esto significa que sólo el 1,3% de la ayuda alimentaria de emergencia (300 millones de dólares) se dio para compras en el país.

- ³¹ Oxfam (2008) 'Rethinking Disasters: Why Death and Destruction Is Not Nature's Fault but Human Failure', Oxford: Oxfam, pág.20.
- ³² La Relief Society of Tigray (REST) es una organización no gubernamental etíope y una contraparte de Oxfam desde hace mucho tiempo. La fundaron en 1978 el Tigray People's Liberation Front (TPLF, que es ahora el partido que lidera el gobierno de coalición en Etiopía) para llevar a cabo ayuda de emergencia, rehabilitación y programas de desarrollo en las zonas liberadas de Tigray durante la guerra civil de 1975-1991. Hoy es la ONG más grande que opera en el estado regional de Tigray.
- ³³ Entrevista con Oxfam, julio de 2008, Adiha, Tigray Central.
- ³⁴ Entrevista con Oxfam, agosto de 2009, zona de Liben, región de Oromiya.
- ³⁵ Entrevista con Oxfam, en Dugda Dawa, Oromiya, en junio de 2009.
- ³⁶ S. Pantuliano y M. Wekesa (2008) 'Improving Drought Response in Pastoral Areas of Ethiopia: Somali and Afar regions and Borena zone of Oromiya region', Londres: ODI, pág.14.
- ³⁷ Grupo de discusión con campesinos en Koll Tembien, Tigray Central, julio 2009.
- ³⁸ Naciones Unidas (2009) '2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Risk and poverty in a changing climate: invest today for a safer tomorrow', Ginebra: Naciones Unidas, pág.177.
- ³⁹ Entrevista con Oxfam, región de Somali, agosto de 2009.
- ⁴⁰ Oxfam América (2009) 'Climate Change Impacts and Resilience Responses', Addis Ababa: Oxfam América, pág.8.
- ⁴¹ Naciones Unidas, *op. cit.*, pág.81.
- ⁴² *Ibid.*, pág.83.
- ⁴³ A través de la Convención sobre Ayuda Alimentaria (FAC por sus siglas en inglés), todos los donantes principales se comprometen a proporcionar recursos anuales a los países en desarrollo para la provisión de ayuda alimentaria. Las normas y procedimientos actuales de la FAC desfavorecen las formas más adecuadas de asistencia, y en particular el *twining*: el país A proporciona dinero para financiar el transporte y los costes de distribución de la ayuda alimentaria, mientras que los alimentos los ha proporcionado el país B (por ejemplo, Etiopía), pero no pueden contabilizarse como una contribución contra su compromiso. Esto limita las opciones de aprovisionamiento local aún existiendo potencial.
- ⁴⁴ Para más detalles, ver los siguientes artículos: IRIN (2009) 'Winds of change in US food aid policy?', http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Media/IRIN4Mar09.pdf (revisado por el autor por última vez en Julio de 2009); Oxfam América (2009) 'The Tied Aid "Round Trip"', Boston: Oxfam América, pág.1; General Accounting Office (1990) 'Cargo Preference Requirements: Their impact on US food aid programs and the US Merchant Marine', NSIAD-90-174, Washington, D.C.: GAO, pág.1.
- ⁴⁵ Ver nota 14.
- ⁴⁶ OCHA, *op. cit.* Las otras tres agencias a que se refiere el documento son UNICEF (que recibió 35,7 millones de dólares), FAO (7,8 millones de dólares) y la Organización Mundial de la Salud (7,5 millones de dólares). PAM recibió 225 millones de dólares, lo que representa 4,4 veces la suma de las otras. Esto sólo cuenta las contribuciones registradas por ReliefWeb como contribuciones a programas nacionales; no incluye las contribuciones de la agencia central o algunas contribuciones en especie que no fueron registradas por ReliefWeb.
- ⁴⁷ Para una mayor perspectiva sobre este asunto, ver S. Lautze, A. Raven-Roberts y T. Erkinch (2009) 'Humanitarian Governance in the New Millennium: An Ethiopian case study', Londres: ODI.
- ⁴⁸ Buena Ayuda Humanitaria (2003) 'Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship', www.goodhumanitarianandonorship.org/background.asp (revisado por el autor por última vez el 12 de septiembre de 2009). El principio al que se refiere en el número 9.

© Oxfam Internacional Octubre 2009

Este documento ha sido escrito por Nick Martlew. Oxfam agradece la colaboración de Marc Cohen, Fred Mousseau, y Pat Bell en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



Oxfam Internacional www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de 14 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org); Oxfam Australia (www.oxfam.org.au); Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be); Oxfam Canadá (www.oxfam.ca); Oxfam Francia – Agir ici (www.oxfamfrance.org); Oxfam Alemania (www.oxfam.de); Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk); Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk); Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org); Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org); Oxfam México (www.oxfamexico.org); Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz); Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl); Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia) Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org