

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 15-17 de mayo de 2002

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 4 del
programa

Para examen



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2002/4

21 marzo 2002

ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS — ETIOPÍA

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

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

Director del Despacho Regional para África Oriental y Meridional (ODK): Sra. J. Lewis

Oficial Superior de Enlace, ODK: Sra. E. Larsen tel.: 066513-2103

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

Etiopía es uno de los países más pobres del mundo dentro de la categoría de países menos adelantados y con bajos ingresos y déficit de alimentos. Su producto interno bruto (PIB) *per capita* disminuyó, de hecho, de 154 dólares EE UU en 1983 a 98 dólares en 2000. Etiopía se sitúa actualmente en el puesto 158 de 162 países según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, y en el puesto 141 de 143 países respecto del Índice de desarrollo relativo al género.

La economía del país se basa esencialmente en la agricultura, que representa el 52% del PIB; el 83% de la población se dedica a la agricultura de subsistencia en zonas rurales. El crecimiento demográfico supera al crecimiento agrícola, que se ve inhibido por los efectos de catástrofes naturales regulares en una base de recursos naturales en merma. Las posibilidades de generación de ingresos son limitadas. Por consiguiente, el 49% de la población padece de inseguridad alimentaria crónica y desnutrición, como resultado de una producción insuficiente y de la incapacidad de comprar lo necesario para satisfacer las necesidades mínimas. Entre 1990 y 2001, un promedio de 5,6 millones de personas recibió socorro alimentario del Gobierno, donantes internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) a fin de mitigar los graves déficit de alimentos ocasionados por catástrofes ya sea naturales como causadas por el hombre.

Agravan el problema de la inseguridad alimentaria en Etiopía los tres millones de personas infectadas por el VIH/SIDA; este número coloca a Etiopía en el tercer lugar del África subsahariana con mayor prevalencia de casos. La prevalencia de VIH/SIDA entre los adultos es de un 15% en promedio en las zonas urbanas. La capacidad de las personas de superar la inseguridad alimentaria se ve aún más impedida por las bajas tasas de matrícula. Sólo el 57% de los niños y el 47% de las niñas que pueden hacerlo, están matriculados en la escuela primaria.

La estrategia del actual programa en el país (PP) del PMA consiste en apoyar las estrategias de reducción de la pobreza del Gobierno, beneficiando a los grupos con inseguridad alimentaria más vulnerables, especialmente las mujeres y los niños. La asistencia alimentaria, complementada por esfuerzos de socorro cuando se presenten necesidades de urgencia, promoverá iniciativas comunitarias que mitiguen los efectos de las catástrofes, creen activos productivos y fomenten la capacidad de las personas de modo que logren medios de subsistencia más sostenibles.

Se prevé perfeccionar el programa en tres áreas:

- Los veinte años de experiencia que ha adquirido el PMA en el ámbito de la conservación ambiental en Etiopía se aplicarán a la creación de activos productivos en la comunidad y los hogares, que permitan lograr medios de subsistencia más sostenibles.

- Se procurará establecer vínculos programáticos entre las actividades de alimentación escolar y las de conservación orientada a la producción, que utilicen métodos de planificación participativa comunitarios. Las áreas operacionales irán convergiendo



gradualmente.

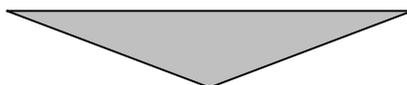
- Las actividades del PMA en el medio urbano se centrarán en las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables ante el VIH/SIDA, e incluirán corredores de la periferia urbana.

De conformidad con la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el PMA dirige sus actividades de desarrollo hacia cinco objetivos; el presente perfil de la estrategia en el país (PEP) atenderá a cuatro de esos objetivos:

- Crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición.
- Crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación.
- Posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres.
- Crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.

Este PEP servirá de base para la preparación de un PP de cuatro años de duración, de 2003 a 2006, que se armonizará con los ciclos programáticos de otros organismos de las Naciones Unidas en Etiopía. Se ha elaborado en consulta con instituciones gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas, ONG y donantes pero todavía se pueden lograr mejores asociaciones y más actividades programadas de manera conjunta.

Proyecto de decisión



La Junta ratifica el perfil de la estrategia en el país relativo a Etiopía (WFP/EB.2/2002/4) y autoriza a la Secretaría a que proceda a formular un programa en el país, en el que deberán tenerse en cuenta las observaciones de la Junta.



LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, LA POBREZA Y EL HAMBRE

La inseguridad alimentaria a escala nacional y familiar

Contexto económico y social

1. En 1992, el nuevo Gobierno de Etiopía emprendió grandes reformas estructurales en la esfera de la gestión económica, la administración política y el sistema de gobierno, que generaron gran optimismo acerca de la introducción de cambios y las perspectivas de desarrollo. Entre el período de 1992-1993 y de 1997-1998, el crecimiento del PIB fue de un 5,5% en promedio, como resultado de la liberalización de la economía y la promoción de un sistema dirigido al mercado. No obstante, el impacto se vio limitado por un crecimiento demográfico comparable de un 2,6%. En 2001, la población de Etiopía ascendía a 64 millones de habitantes. El PIB *per capita* disminuyó, de hecho, de 154 dólares en 1983 (Banco Asiático de Desarrollo) a 98 dólares en 2000 (Banco Mundial). El progreso económico se vio retrasado a raíz de la guerra fronteriza que se desató con Eritrea entre mayo de 1998 y junio de 2000. Mientras el conflicto cobraba mayor fuerza en el norte del país, Etiopía vivía el desarrollo progresivo de una catástrofe. Ésta comenzó con una sequía que azotó algunas zonas ya a mediados de 1998, y que fue agravándose de manera constante durante 1999. Cuando en el año 2000 la sequía alcanzaba su peor momento, más de 10 millones de personas necesitaron asistencia alimentaria, lo cual coloca a esta catástrofe en una categoría excepcional por su magnitud y gravedad. Etiopía sigue siendo uno de los países menos adelantados y de bajos ingresos y con déficit de alimentos más pobres del mundo.
2. El período transcurrido desde la reorganización gubernamental de 1992 caracteriza el patrón de vulnerabilidad de Etiopía: períodos de un desarrollo alentador que alternan con reveses devastadores ocasionados por catástrofes naturales y provocadas por el hombre. La principal causa de vulnerabilidad es una economía que depende enormemente de la agricultura de subsistencia en un medio propenso a los desastres naturales, incluidas las sequías periódicas. La falta de otros medios de subsistencia vuelve a la población rural etíope especialmente vulnerable incluso a las menores variaciones climáticas que afectan a la producción agrícola. Debido a la pobreza generalizada, son pocos los activos o ahorros con que el hogar rural medio puede amortiguar una crisis. Quienes presentan mayor grado de vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria son los agricultores de las tierras altas que viven en medios degradados (especialmente quienes carecen de tierras y de bueyes), la población agropastoril y pastoril pobre, las personas desplazadas y los hogares encabezados por mujeres. En las zonas urbanas, resultan más vulnerables los hogares encabezados por mujeres y los grupos afectados por el VIH/SIDA. Etiopía acoge actualmente a más de 160.000 refugiados de Eritrea, Sudán y Somalia; en 1995, el número de refugiados superaba las 300.000 personas.
3. La vulnerabilidad comienza con el nacimiento: en Etiopía, los niños quedan atrapados en un ciclo de hambre no bien nacen. Debido a la inseguridad alimentaria y al hambre, las madres corren mayores riesgos. La mortalidad materna se estima en 871 mujeres por 100.000 nacidos vivos¹. Entre los nacidos vivos, el 12,4% tiene un peso inferior al normal;

¹ Todas las estadísticas proceden de la Encuesta demográfica y de salud de 2000, y del Informe sobre el Desarrollo Humano de 2001.



la mortalidad de lactantes se sitúa en 110 por 1.000 nacidos vivos. Los niños que padecen hambre están más expuestos a las enfermedades y a la muerte: la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años en Etiopía es de 173 por 1.000 nacidos vivos; el 52% de los niños menores de 5 años sufre retrasos en el crecimiento; el 47% está por debajo del peso normal². En promedio, el 10% de los niños padece de emaciación, si bien se producen variaciones según las estaciones y, en gran medida, en función de las regiones: en algunos casos, la tasa de emaciación puede alcanzar un 18%. Todas estas estadísticas son más altas que el promedio del África subsahariana. Etiopía se sitúa en el puesto 158 de 162 países según el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, y en el puesto 141 de 143 países respecto del Índice de desarrollo relativo al género.

4. El VIH/SIDA es un problema en aumento en Etiopía. Se estima que están infectadas tres millones de personas; este número sitúa a Etiopía en tercer lugar en África. Se trata fundamentalmente de un fenómeno urbano: la tasa urbana promedio es del 15%, frente a una prevalencia de aproximadamente un 5% en el medio rural. Se desprende de los estudios realizados que quienes corren mayores riesgos son los adultos productivos solteros del medio urbano (Abebe, 2001). El 90% de los niños infectados adquirieron el virus de sus madres por transmisión maternoinfantil. El SIDA es una de las causas más importantes de mortalidad de adultos, lo cual hace aumentar la cantidad de niños de la calle y huérfanos (Kebede, 2000). La correlación entre el VIH y la pobreza, y entre la pobreza y la inseguridad alimentaria es grande. Por consiguiente, el VIH/SIDA afectará a los hogares que padecen inseguridad alimentaria fuera de toda proporción, especialmente a las mujeres pobres que se ven empujadas hacia la prostitución para ganarse la vida. Si no se toman medidas al respecto, el ciclo del VIH y la pobreza afectará a un número cada vez mayor de familias, con lo cual aparecerán más hogares con inseguridad alimentaria.
5. La capacidad de las personas se ve aún más comprometida por las pocas inversiones que se realizan en educación. Los niños procedentes de hogares con inseguridad alimentaria tienen menos probabilidades de asistir a la escuela, ya que se los necesita en la casa para trabajar. Tan sólo uno de cada seis niños en edad escolar (nivel primario) asisten a la escuela; el 28% de quienes se matriculan en el primer nivel abandonan las clases antes de que finalice el primer año (Ministerio de Educación, 2001). Pese a las mejoras que se introdujeron en los últimos cinco años, sigue creciendo la diferencia de escolarización entre niños y niñas, aún cuando la matrícula de las niñas aumenta. La matrícula bruta de niñas en las escuelas primarias rurales es del 47%, en tanto que en el caso de los niños se sitúa en un 67%; existen grandes diferencias según las regiones: en algunas, la matrícula es de tan sólo un 7% en el caso de las niñas y de un 10% en el caso de los niños. La mayoría de los niños empiezan a ir a la escuela tardíamente: en promedio, la edad de ingreso al primer nivel son los 11 años (Banco Mundial). Esto significa que las niñas que abandonan la escuela al llegar a la pubertad cuentan tan sólo con unos pocos años de escolarización. Con tan poca educación, estas jóvenes tienen menos posibilidades de encontrar otras fuentes de ingresos y están en peores condiciones de atender bien a sus hijos.

Disponibilidad de alimentos y producción alimentaria

6. La agricultura es el sector más importante de la economía etíope. Constituye el sustento de la mayoría de la población, que en un 83% vive en zonas rurales. En los años noventa se produjeron mejoras de la producción cerealera mediante el crecimiento intensivo en zonas

² Los retrasos de crecimiento, o la estatura insuficiente, reflejan uno o varios episodios pasados de desnutrición. Indican una condición crónica que presenta un menor riesgo de muerte en el futuro inmediato que la emaciación, pero que tiene graves repercusiones en el crecimiento a largo plazo.



de gran potencial. No obstante, el crecimiento demográfico ha impedido que mejore la oferta de cereales alimentarios *per capita*, la cual ha disminuido un 1,15% desde 1970. Entre 1993 y 1999 se produjo un déficit alimentario estructural de unas 585.000 toneladas de cereales, basado en importaciones promedio, incluida la ayuda alimentaria [Organización de las Naciones Unidas (FAO), 1999].

7. La agricultura de subsistencia, piedra angular de la economía, sigue estando propensa a las crisis. Si bien las tierras volcánicas de Etiopía son naturalmente ricas y potencialmente muy productivas, son extremadamente frágiles. La degradación ambiental se ve agravada por la pobreza. Los agricultores no pueden permitirse aplicar prácticas de gestión de los recursos naturales y se ven obligados a seguir cultivando en parcelas cada vez más pequeñas, de tierras cada vez menos productivas. El 60% de los hogares rurales tiene acceso a menos de una hectárea de tierra³. Dado que el crecimiento demográfico se sitúa en un 2,6% anual, y que los derechos de uso de las tierras están subdivididos dentro de las familias, aún esta cantidad marginal de tierra disponible se verá reducida.
8. Dado el vasto alcance de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la degradación de la tierra se requiere una variedad de respuestas equivalente, incluidos otros medios de subsistencia que reduzcan la presión demográfica en las tierras rurales. Entre tanto, la producción agrícola seguirá siendo el principal sustento de la mayor parte de la población rural, y será necesario adoptar medidas destinadas a reducir las prácticas de uso de la tierra perjudiciales y poco sostenibles.

Acceso a los alimentos

9. Los problemas de acceso a los alimentos en Etiopía son tan importantes como la disponibilidad, en vista de las limitaciones que se imponen a la producción antes descritas. Salvo por lo que respecta a los agricultores autosuficientes, la seguridad alimentaria familiar depende en gran medida de la compra de alimentos. Según estudios de gastos familiares, los ingresos del 49% de los hogares son inferiores a un dólar diario (Gobierno de Etiopía, Agencia Central de Estadística, 1996). Estos hogares pobres —de los cuales el 25% está encabezado por mujeres—, dedican el 62% de sus ingresos a la compra de alimentos. Su capacidad de obtener alimentos suficientes está determinada por los ingresos familiares, el acceso que tengan a los mercados y la disponibilidad y el precio de los alimentos.
10. La falta de poder adquisitivo es una limitación grave, puesto que no abundan las posibilidades de generar ingresos fuera de la agricultura. En Etiopía, los mercados no funcionan bien y los precios locales suelen ser muy dispares. Zonas con déficit importantes de leguminosas y cereales lindan con otras en que hay grandes excedentes, según se indica en el mapa del Anexo I. El escaso intercambio comercial de cereales se ve obstaculizado por la mala integración de los mercados internos e internacionales. El acceso físico y económico a los mercados de alimentos de las familias pobres se ve aún más comprometido por el aislamiento de los mercados cerealeros locales, nacionales, regionales y mundiales en que viven. De acuerdo con estudios realizados, el 75% de las granjas se encuentran a más de medio día a pie de un camino transitado todo el año, factor que limita el acceso a los mercados.

³ Se estima que la extensión de tierra mínima necesaria en zonas de bajo potencial es de dos hectáreas y media. La producción agrícola basada en las explotaciones promedio de Etiopía no basta para alimentar a una familia de cinco, aún cuando se triplique la producción mediante una mejor tecnología (Middlebrook, 2000).



11. Se produce un patrón típico. Los hogares pobres no producirán alimentos suficientes para atender a las necesidades anuales. En promedio, producirán lo necesario para cinco o seis meses, lo cual significa que padecerán inseguridad alimentaria entre un 40% y un 50% del tiempo (*Save the Children Fund (SCF)*, Reino Unido, 2000). Tras cosechas insuficientes en los meses de noviembre y diciembre, los hogares pobres se verán obligados a vender o devolver hasta un 50% de su producción en enero para pagar las deudas contraídas para obtener insumos agrícolas o en tanto que aparceros. En el mes de enero es cuando los precios de los cereales alcanzan su nivel más bajo. En abril, los precios de los cereales están altos. Los hogares cuentan con pocas reservas de alimentos, y las familias pobres no pueden comprar lo necesario para satisfacer sus necesidades mínimas. Si no reciben asistencia en los momentos de déficit críticos, las familias se ven forzadas a dismantelar recursos ambientales comunes alrededor de las propiedades y a vender bienes, o bien a pedir, tomar prestado o emigrar, si ya son indigentes. Las tendencias nutricionales evidencian asimismo la disponibilidad estacional de alimentos. Por ejemplo, en Wolayita, en la Región de las Naciones, las Nacionalidades y los Pueblos Meridionales (SNNPR), los datos de 1996 a 2001 indican que el peso medio en relación con la estatura de los niños menores de cinco años suele disminuir a un 91% en el mes de abril para mejorar a un 94% cuando se produce la cosecha de la *meher* (principal estación de lluvias, de junio a septiembre) en octubre (*SCF* Reino Unido, 2001).

Aprovechamiento de los alimentos

12. En vista de la actual disponibilidad de alimentos y el acceso que a éstos tienen los etíopes, el consumo medio es de 1.858 kilocalorías diarias, es decir, un 88% de las necesidades mínimas (Agencia Central de Estadística, 1997). Sin embargo, un consumo insuficiente de alimentos no es sino parte del problema de inseguridad alimentaria en Etiopía. La mayor parte de la población aquejada de inseguridad alimentaria no aprovecha bien los alimentos, además de no consumirlos en grado suficiente.
13. En Etiopía, las madres tienden a dejar de lado sus propias necesidades, aún cuando son quienes controlan los alimentos familiares. Se alimenta a los hombres antes de que salgan al campo; las mujeres por lo general comen más tarde (Kerkdijk, 1999). Se desprende de estudios realizados que el mayor nivel energético necesario durante los embarazos y la lactancia no se ve compensado por un mayor consumo de alimentos. En Etiopía se evidencia una malnutrición energética crónica de un 30,1%, aún en las mujeres no gestantes (Encuesta demográfica y de salud, 2000). Los etíopes sufren carencias de micronutrientes evitables; la carencia de yodo es la más grave. Las encuestas muestran que el 31% de los escolares sufren de bocio. La absorción de alimentos se relaciona estrechamente con el agua salubre y con un buen saneamiento. En la encuesta de seguimiento del estado de bienestar (1998) se indicaba que en el 86% de los hogares rurales el agua potable —que procede de ríos, lagos o manantiales sin protección— no es apta para el consumo humano, y que el 92% de los hogares rurales no tienen servicios de saneamiento. El principal motivo de las visitas a los niños a las consultas ambulatorias es la diarrea (Ministerio de Salud, 2000).

La seguridad alimentaria y las catástrofes periódicas

14. Etiopía es famosa por las sequías y otras catástrofes naturales que sufre, a saber, inundaciones, granizo y plagas e infestaciones de plantas. La sequía destruye los cultivos de alimentos, el ganado y los recursos de propiedad comunitaria, como praderas y árboles. En vista de que la base de recursos naturales se está deteriorando, aún un nivel variable de precipitaciones produce efectos devastadores. Los períodos de sequía —que son comunes— pueden hacer caer rápidamente en el cepo del hambre, a familias que viven en



el límite de la seguridad alimentaria. Aún en buenos años, entre 3 y 4 millones de personas necesitan asistencia alimentaria externa. Cuando se produce una crisis de inseguridad alimentaria aguda, como sucedió en 2000, este número puede aumentar rápidamente a entre 7 y 10 millones.

La población beneficiaria

15. Las personas más vulnerables a la inseguridad alimentaria en Etiopía se definen por sus medios de subsistencia, su base de recursos naturales, la frecuencia y gravedad de las crisis que afectan a su capacidad de cultivar o comprar alimentos, y su capacidad de hacer frente a esas crisis por lo que hace a los bienes humanos y a los bienes productivos naturales. Se definen además por el lugar en donde viven. En el mapa del índice de vulnerabilidad crónica que figura en el Anexo II se indican las regiones más expuestas a la inseguridad alimentaria. Las personas más vulnerables de estas zonas se agrupan en tres categorías: agricultores de subsistencia de tierras altas, población pastoril y agropastoril de tierras bajas, y población pobre urbana; el tercer grupo es vulnerable al VIH/SIDA. Dentro de estos grupos, los más vulnerables son, en mayor parte, mujeres y niños, especialmente quienes viven en hogares encabezados por mujeres. El PMA suele dirigir su ayuda a las comunidades con inseguridad alimentaria crónica, que son las que sufren en primer lugar inseguridad alimentaria aguda; a continuación se indican los números correspondientes.
16. **Agricultores de subsistencia de las tierras altas de Etiopía.** Hay 10,2 millones de personas que viven en los *woreda* (distritos) más vulnerables de Amhara (p. ej., Wollo), Tigray y Oromiya (p. ej., Haraghe), así como de la SNNPR (p. ej., Wolayita) y están expuestas a la inseguridad alimentaria. A raíz de la serie de desastres climáticos que sufren estas regiones, alrededor de 3,2 millones de personas padecen cada año inseguridad alimentaria aguda, es decir, aproximadamente el 14% de la población. La vulnerabilidad de estas personas se origina en:
 - la dependencia de precipitaciones muy variables, incluidas las lluvias cortas o *belg*;
 - la gran densidad de habitantes, lo que ha creado propiedades de tierra pequeñas;
 - prácticas agrícolas poco sostenibles, incluida la expansión de los cultivos en laderas escarpadas, que provoca una degradación intensa del suelo;
 - una propiedad de ganado limitada como resultado del pastoreo excesivo; y
 - la falta de mano de obra masculina adulta para las labores agrícolas y actividades que no sean agrícolas, con lo cual los hogares encabezados por mujeres se vuelven especialmente vulnerables.
17. Estos factores contribuyen a que se produzcan déficit crónicos de producción de alimentos y la posterior venta de los activos productivos. En la última década, ello derivó en un proceso de indigencia, cuya magnitud recién se empieza a comprender.
18. **Población pastoril y agropastoril de las tierras bajas.** Hay 4,3 millones de pastores y pastores agrícolas que corren peligro de padecer inseguridad alimentaria en las regiones de Oromiya (Haraghe oriental y occidental, Bale y Borena), Afar, Somali y Gambella. Todos los años, de estas personas, 935.000 (esto es, un 21%) padecen inseguridad alimentaria aguda. Esta población cultiva tierras poco fértiles y se ve afectada por un nivel de precipitaciones muy irregular, que produce déficit crónicos de producción de alimentos. Sufren una marginación económica debido a la mala infraestructura vial y a la falta de mercados cerealeros, con lo cual la población queda expuesta a las fluctuaciones locales de precios que afectan a la compra de alimentos básicos, de los que dependen. Las barreras comerciales transfronterizas agravan la vulnerabilidad puesto que las personas dependen de



las transacciones comerciales para generar ingresos. Las zonas pastoriles carecen de servicios tales como clínicas de salud y escuelas, lo que aumentaría la capacidad de superar las crisis. La tasa de crecimiento demográfico es aún mayor que la de los agricultores de subsistencia de las tierras altas, lo cual aumenta la presión que se ejerce sobre la base de recursos naturales, que ya está muy limitada. Desafortunadamente, debido a la competencia cada vez mayor por los recursos, los conflictos se han convertido en otra dimensión de la inseguridad alimentaria en estas regiones.

19. **La inseguridad alimentaria urbana se ve agravada por la creciente prevalencia de VIH/SIDA.** De los 10 millones de personas que viven en zonas urbanas, 3,2 millones están expuestas a la inseguridad alimentaria. En esas zonas, el 41% de los niños presentan retrasos de crecimiento, tasa que compite con la de las zonas rurales. La pobreza urbana está generalizada (hay un 32% de personas pobres), y afecta al 53% de los hogares encabezados por mujeres. El VIH/SIDA es actualmente un fenómeno eminentemente urbano, ya que su prevalencia en las ciudades es de un 15% frente a un 5% en las zonas rurales. Se calcula que de los 3 millones de personas infectadas por el VIH/SIDA, un millón y medio vive en zonas urbanas. Los estudios indican la creciente incidencia del VIH/SIDA en los huérfanos y los niños de la calle (Kebede, 2000).

PRIORIDADES Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas y programas generales

20. El Gobierno de Etiopía ha indicado que la reducción de la pobreza es el reto más importante que se ha planteado el país en el marco de sus planes nacionales de desarrollo. La inseguridad alimentaria es la mejor medida de la pobreza en Etiopía. La inmensa magnitud del problema queda manifiesta por el hecho de que más de la mitad de la población del país vive por debajo de la línea de pobreza de menos de un dólar diario (Banco Mundial). La respuesta del Gobierno a la inseguridad alimentaria se ha articulado en tres políticas elaboradas desde la reestructuración del Gobierno en 1992:
- una Política nacional de prevención y gestión de catástrofes;
 - una Estrategia nacional de seguridad alimentaria; y
 - un documento sobre una Estrategia de reducción de la pobreza, que se está preparando en un proceso participativo a nivel de todo el país.
21. La Política nacional de prevención y gestión de catástrofes se redactó en 1993 a fin de integrar de manera más estrecha los planes de socorro y los de desarrollo. Su principal finalidad era promover una reorientación hacia la prevención de catástrofes e integrar esos esfuerzos en las actividades de desarrollo del Gobierno. Esta política incluye estrategias de prevención de catástrofes, como planes de generación de empleo o actividades de alimentos por trabajo, sistemas de alerta temprana, una reserva de urgencia de seguridad alimentaria, un fondo nacional de prevención y preparación para casos de desastre, capacidad logística y mecanismos de respuesta ante emergencias.
22. La Estrategia nacional de seguridad alimentaria, definida en 1996 y actualmente en fase de revisión, se basa en tres pilares fundamentales:
- el crecimiento económico y el empleo basado en políticas macroeconómicas que proporcionen condiciones propicias a largo plazo para mitigar la pobreza;



- habilitación/acceso y programas de asistencia alimentaria selectiva; y
 - mejoras de la capacidad en situaciones de urgencia, a saber, mejores medios de seguimiento, vigilancia y alerta temprana, y una capacidad fortalecida de distribución de alimentos y de socorro.
23. Gracias al apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Gobierno de Etiopía elaboró un documento provisional relativo a una estrategia de reducción de la pobreza para iniciar un diálogo, como preparativo de una estrategia de reducción de la pobreza completa. Las consultas se celebraron durante el último trimestre de 2001. Con esta estrategia se espera definir la manera en que el Gobierno abordará las múltiples dimensiones de la pobreza en Etiopía, e incluirá la industrialización guiada por el desarrollo agrícola, dirigiendo la inversión a un paquete de mejora de la productividad que se ajuste al modelo de la iniciativa mundial para el año 2000⁴.

Políticas de ayuda alimentaria

24. Etiopía no cuenta con una política explícita de ayuda alimentaria; no obstante, la Política nacional de prevención y gestión de catástrofes hace referencia a la gestión de la asistencia alimentaria de socorro. Cuando se preparó este documento se lo consideró muy visionario. En él se señalaba el vínculo crucial que existe entre el socorro, la rehabilitación y el desarrollo, y se estipulaba que el 80% de la asistencia de socorro debía distribuirse mediante planes de generación de empleo como forma de usar la asistencia alimentaria para fines de desarrollo. Sin embargo, en ese momento (y posteriormente), el Gobierno de Etiopía no diferenciaba entre la inseguridad alimentaria crónica y la aguda por lo que hace a las estimaciones de las necesidades durante el proceso de pedidos de ayuda alimentaria.

Corrientes de ayuda alimentaria

25. Desde la hambruna de 1983-1984, Etiopía ha recibido en ayuda alimentaria anual entre 350.000 y 1,4 millones de toneladas cada año. Es decir, un promedio anual de 700.000 toneladas, con lo cual Etiopía se sitúa como segundo país del mundo por concepto de ayuda alimentaria recibida, después de Egipto (FAO/PMA, 2000). La ayuda alimentaria contribuye anualmente entre un 5% y un 15% a la oferta nacional de cereales alimentarios.
26. En el anexo IV se esboza un perfil de la asistencia que el PMA ha prestado a Etiopía desde 1965. Desde entonces, la asistencia del PMA ha superado los 1.500 millones de dólares. Tan sólo en 1999, el PMA prestó asistencia por valor de 88,9 millones de dólares, esto es, el 14% de la asistencia internacional para el desarrollo correspondiente a ese año. Desde 1965, el 23% de sus contribuciones se han canalizado como proyectos de desarrollo. El 77% restante se ha dividido entre operaciones de urgencia (57%) y operaciones prolongadas de socorro y recuperación para refugiados (20%).

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

27. Con el actual programa en el país del PMA se pretende mejorar el grado de seguridad alimentaria de las personas que presentan gran vulnerabilidad en zonas con inseguridad alimentaria crónica. Entre mediados de 1998 y mediados de 2001, mediante sus actividades

⁴ La iniciativa mundial para el año 2000, de la que forma parte Etiopía, promueve paquetes de insumos y tecnología, servicios de extensión ampliados y desarrollo de la infraestructura con miras a aumentar la producción nacional de alimentos.



de desarrollo, el PMA prestó asistencia a aproximadamente 1,7 millones de beneficiarios suministrando directamente alrededor de 167.000 toneladas de alimentos, por valor de unos 69,8 millones de dólares. La tasa de participación de las mujeres está aumentando: hay actualmente un 43% de beneficiarias.

Resumen de los resultados del programa

28. El 72% de los recursos de desarrollo del PMA se invierten para ampliar la creación comunitaria de activos a fin de revertir siglos de degradación de tierras en la actividad participativa de rehabilitación de tierras rurales. En esta actividad participan actualmente 1,4 millones de beneficiarios de 750 comunidades, y éstos realizan actividades tendentes a revertir las pérdidas de tierras, regenerar las fuentes de agua y restituir el crecimiento vegetal en las laderas escarpadas. Se está prestando cada vez más atención a la transformación de los recursos naturales en activos productivos que beneficien directamente a los hogares. Un 15% de los recursos de desarrollo del PMA se dedican a colaborar en los esfuerzos del Gobierno de hacer llegar la educación primaria a las zonas con mayor inseguridad alimentaria brindando alimentación escolar en más de 600 escuelas para 260.000 niños. Aproximadamente el 13% de los recursos de desarrollo del PMA se dirigen a la población pobre urbana de Addis Abeba. Hasta la fecha, se ha prestado asistencia a 39.000 beneficiarios. En fecha reciente, las actividades destinadas a los grupos vulnerables al VIH/SIDA se han convertido en una característica más prominente de los programas de ONG asistidos por el PMA.

Eficacia de la selección de beneficiarios

29. La selección de beneficiarios del programa del PMA ha estado dirigida eficazmente a las zonas geográficas más pobres y con mayor inseguridad alimentaria en sus dos actividades rurales, según la evaluación de mitad de período del PP. No obstante, en tal evaluación se observó que cabe coordinar más las actividades y aprovechar las ventajas de la sinergia. Debe examinarse la eficacia de la selección de beneficiarios en las zonas urbanas.
30. En 1999, la Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre, junto con el PMA, llevó a cabo un ejercicio para definir la inseguridad alimentaria crónica relativa con una metodología basada en indicadores. En el Anexo III se describe el proceso empleado para crear el índice de vulnerabilidad crónica, mediante el que se evalúa la eficacia de la selección de beneficiarios del PMA. Gracias a este índice, el 73% de los emplazamientos comprendidos actualmente en la actividad participativa de rehabilitación de tierras rurales y el 64% de los emplazamientos de alimentación escolar se encuentran en las zonas que presentan el mayor grado de inseguridad alimentaria crónica. En vista de que este índice se elaboró para seleccionar beneficiarios a nivel de los *woreda*, es decir, el nivel administrativo más eficiente en función de los costos (Sharpe, 1997), toda discrepancia entre el índice de vulnerabilidad crónica y la selección de emplazamientos se debe a la inseguridad alimentaria en los sub-*woreda* o a la existencia de otros objetivos, como la promoción de la matrícula de las niñas en las escuelas.

Uso apropiado de la ayuda alimentaria

31. Los alimentos se dirigen a zonas del país en donde éstos escasean gran parte del año y en donde los hogares con los que trabaja el PMA son demasiado pobres para comprarlos. El programa de creación de activos del PMA permite a los hogares más pobres -seleccionados por la propia población local— beneficiarse de 270 kilogramos de trigo a cambio de hasta tres meses de trabajo, que bastan para satisfacer un 30% de las necesidades alimentarias anuales de esos hogares. Los alimentos permiten que estos hogares que viven atrapados en



el cepto del hambre logren invertir en actividades locales de rehabilitación de tierras destinadas a restablecer las zonas situadas en las inmediaciones de los hogares y las comunidades. Una tercera parte de los escolares de nivel primario en el medio rural deben caminar más de 5 kilómetros para llegar a la escuela. Las comidas nutritivas que se ofrecen a los alumnos mejoran sus períodos de atención y su capacidad de aprendizaje, y funcionan como incentivo para que asistan a clase y sigan matriculados.

Impacto de la asistencia alimentaria

32. Un objetivo importante de los programas de desarrollo del PMA es mitigar los efectos de las catástrofes naturales y causadas por el hombre. Uno de los objetivos del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (VAM) es lograr mayor eficacia en la selección de beneficiarios y fomentar la coordinación de las actividades del PMA con las de sus asociados, de modo que el impacto sea el mayor posible. El éxito queda manifiesto por una menor demanda de socorro en zonas en las que se realizan actividades de desarrollo. Según un análisis realizado por la oficina en el país, en los casos en que el PMA respaldaba actividades de desarrollo, la tasa de variación de las necesidades de urgencia entre 1994 y 2001, expresada como porcentaje de personas que necesitaban asistencia de urgencia, era un 34% menor que en las zonas en las que el PMA no realizaba actividades de desarrollo.
33. Una evaluación piloto de la actividad participativa de rehabilitación de tierras rurales realizada por la oficina en el país en 1998 demostró el impacto desde dos perspectivas distintas. El 90% de los participantes estimaba que la erosión del suelo había disminuido, el 83% consideraba que la profundidad de la tierra había aumentado y el 72% pensaba que había aumentado la cantidad de árboles, y todo ello como resultado de las actividades realizadas. Por lo que respecta a la sostenibilidad, el 65% de los agricultores manifestó que continuarían plantando árboles, aún cuando no recibieran asistencia alimentaria. Un muestreo del suelo confirmó las impresiones de los agricultores y demostró que se habían producido mejoras significativas de la calidad del suelo por lo que hace a su profundidad y contenido de humedad y de nutrientes, en relación con emplazamientos de control en los que no se había realizado la actividad. En promedio, se había producido una mejora del 22% en indicadores mensurables.
34. De conformidad con una evaluación del rendimiento escolar realizada por la oficina en el país, la actividad de alimentación escolar del año 2000 tuvo un impacto significativo en la matrícula y en la permanencia en la escuela. Se encontró que la matrícula había aumentado un 100% en las escuelas que recibieron asistencia frente a un 69% en aquéllas que no la recibieron; la tasa de deserción disminuyó un 73% en las escuelas que recibieron asistencia, frente a un 39% en aquéllas que no la recibieron. Estas tendencias resultaron aún más pronunciadas en el caso de las alumnas.
35. En la evaluación de mitad de período se llegó a la conclusión de que era necesario reforzar los sistemas de seguimiento y rendición de cuentas. En particular, en el programa de creación de activos se necesita tener en cuenta la actitud a largo plazo y los cambios de comportamiento que traen aparejadas las actividades. Los requisitos de presentación de informes de las tres actividades deben hacerse cumplir más rigurosamente, especialmente en el caso de los informes del gobierno local sobre las actividades de alimentación escolar.

Asociaciones y coordinación

36. Según la evaluación de mitad de período, hay pruebas concretas en todo el programa de que se procede de manera coordinada en el análisis, la planificación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Las actividades se llevan a cabo en estrecha colaboración con las asociaciones de agricultores, los grupos comunitarios participantes en la actividad de



alimentación escolar y las ONG, en las zonas rurales y en Addis Abeba. Es menester encontrar otros asociados que puedan contribuir con una serie de recursos esenciales no alimentarios para las actividades, de modo que se intensifique el impacto de la ayuda alimentaria del PMA.

37. El trabajo con asociados que proporcionen insumos complementarios repercutirá de manera muy positiva en los beneficiarios de las actividades. Las actividades de intensificación de la producción o de los ingresos capitalizarán la creación fructífera de activos, de modo que se aumente aún más la seguridad alimentaria y de los medios de subsistencia de los hogares participantes. Las escuelas pueden ser un punto de coordinación de las actividades comunitarias y asociativas tendentes a mejorar la infraestructura y los servicios sociales de modo que se logre un mejor nivel de ingresos, de salud y de productividad. En las actividades urbanas, la contribución que puedan hacer los asociados para complementar la ayuda alimentaria del PMA será un elemento crucial.

Cumplimiento de los Compromisos relativos a la mujer

38. La política gubernamental promueve explícitamente las actividades de desarrollo dirigidas a la promoción de la participación y la condición social de la mujer. El PMA ha insistido en que se utilice el género como criterio de selección de beneficiarios en todos los casos. Se estima que el 44% de los beneficiarios directos de la actividad de rehabilitación de tierras son mujeres. Las mujeres tienen más probabilidades de participar en esta actividad y, a su vez, están representadas con más frecuencia en los comités de adopción de decisiones gracias al enfoque de planificación local participativa. Con todo, es necesario seguir apoyando estas actividades. Las escuelas asistidas por el PMA se seleccionan en parte en función de las tasas de matrícula de niñas a fin de fomentar una mayor matrícula femenina; diversos estudios han demostrado los importantes efectos positivos de ello en la generación de ingresos, la salud y la nutrición. Aproximadamente el 46% de los beneficiarios de la actividad de alimentación escolar son mujeres. Las niñas y las mujeres representan aproximadamente el 70% de los beneficiarios totales de la actividad urbana.

ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

39. La misión del PMA en Etiopía consiste en apoyar las estrategias de reducción de la pobreza del Gobierno centrando la atención en los grupos más vulnerables a la inseguridad alimentaria. En colaboración con los asociados, la asistencia alimentaria promoverá iniciativas comunitarias con las que:
- se respalde a las mujeres y los niños, así como a las personas expuestas al VIH/SIDA;
 - se mitiguen los efectos de las catástrofes;
 - se creen activos productivos; y
 - se fomente la capacidad humana.
40. La finalidad de estas iniciativas, complementadas por esfuerzos de socorro cuando hay necesidades de emergencia, es apoyar una transición hacia medios de subsistencia más sostenibles⁵.

⁵ De conformidad con la política de habilitación para el desarrollo del PMA (decisión 1999/EB.A/2), los recursos del PMA se emplearán para crear las condiciones que permitan que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición 1), crear las condiciones que permitan que los hogares pobres inviertan en capital



41. La prioridad primordial del PMA en Etiopía seguirá siendo asistir a las poblaciones más vulnerables aquejadas de inseguridad alimentaria, especialmente las mujeres y las niñas, según se definan estas poblaciones por su ubicación geográfica, sus estrategias de subsistencia y sus condiciones socioeconómicas. Se trata de:
- los agricultores de subsistencia de las tierras altas que viven en Amhara (p. ej., Wollo), Tigray y Oromiya (p. ej., Haraghe) y en la SNNPR (p. ej., Wolayita);
 - la población pastoril y agropastoril de las tierras bajas de las regiones de Oromiya (Haraghe oriental y occidental, Bale y Borena), Gambella, Afar y Somali; y
 - la población pobre, madres, niños y otros grupos vulnerables al VIH/SIDA de las ciudades y la periferia urbana.
42. Estos grupos vulnerables siguen aquejados de inseguridad alimentaria debido a las limitaciones naturales y humanas que se imponen a la capacidad y restringen las posibilidades de subsistencia. Entre éstas se cuentan la degradación de la tierra que produce una pérdida de activos ambientales, lo cual impide la producción agrícola en las zonas de bajo potencial expuestas a la inseguridad alimentaria; la falta de posibilidades de generación de ingresos que permitan sustentar otros medios de subsistencia; y la baja capacidad de las personas como resultado de un desarrollo humano deficiente, incluida la educación y la salud. Por lo tanto, las prioridades del PMA siguen siendo la generación de ingresos vinculada a la creación de activos productivos y el fomento de la capacidad mediante la educación y la salud. El análisis de problemas, la determinación y aplicación de soluciones y el seguimiento y la evaluación, de forma participativa, están en el primer plano de estas actividades.
43. Las prioridades coinciden con la meta del UNDAF para Etiopía, esto es, contribuir a reducir la pobreza absoluta. La seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola sostenible, el empleo productivo, el acceso a servicios sociales básicos y el VIH/SIDA son cuatro de las seis áreas temáticas del UNDAF que la estrategia abordará directamente⁶.

Complementariedad y enfoque programático

44. Se hará hincapié en encontrar vínculos entre las actividades al hacer la selección de beneficiarios, planificar las actividades y establecer asociaciones. Si se logra una superposición geográfica de estas actividades se intensificarán los esfuerzos por alcanzar las metas generales de la seguridad alimentaria. Se definirán otros ámbitos de esfuerzos complementarios.
45. Existen complementariedades en la compra local de alimentos, que será una prioridad de la estrategia. Las compras locales tendrán dimensiones a grande y pequeña escala. En años de buena producción agrícola, el PMA abogará por que una mayor parte de la asistencia alimentaria se obtenga en el lugar, a fin de apoyar la producción y redistribuir los alimentos entre las zonas excedentarias y las deficitarias por conducto de los mercados. En

humano mediante la educación y la capacitación 2), posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres 3), y crear condiciones propicias que permitan que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados cuenten con medios de subsistencia más sostenibles 5).

⁶ Las otras dos áreas temáticas –el crecimiento económico sostenido y el buen gobierno– se relacionan indirectamente con el PP. Se supone que al mejorar la seguridad alimentaria en las zonas seleccionadas se contribuirá al crecimiento económico, ya que un aumento de ingresos generará mercados locales para la producción. Centradas en la participación comunitaria, las actividades del PP respaldarán los esfuerzos por mejorar el buen gobierno mediante una mayor obligación de rendición de cuentas por parte de los proveedores de servicios gubernamentales.



los años menos buenos en que se producen déficit importantes, el PMA importará productos para que haya suficiente disponibilidad. A pequeña escala, el PMA respaldará la compra de pequeñas cantidades de alimentos en los *woreda*, de modo que se estimulen los mercados cercanos al emplazamiento en el que se esté trabajando. El PMA ejercerá presión ante los asociados para que faciliten efectivo para ambas dimensiones de esta estrategia.

46. La iniciativa urbana apoya en la actualidad una variedad de actividades en Addis Abeba. La nueva actividad tendrá objetivos más claramente definidos y metas más cuantificables. Muchas de las actuales ONG asociadas locales seguirán siendo las mismas; éstas saben que la actividad urbana volverá a diseñarse de modo que se dirija especialmente a las mujeres y los niños, así como a otros grupos muy vulnerables ante el VIH/SIDA.

DETERMINACIÓN DE LOS PRINCIPALES SECTORES DE ASISTENCIA

Mejor gestión de los recursos ambientales para llegar a medios de subsistencia más sostenibles

47. La atención se centrará en las regiones y poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad ante las crisis climáticas: las tierras altas con gran densidad de población y las tierras bajas con población agropastoril y pastoril. En vista del ciclo de pobreza existente, la degradación ambiental y la variabilidad de la producción agrícola, la función del PMA es apoyar la creación, rehabilitación y preservación de los activos productivos que permiten generar ingresos, disminuyendo así la inseguridad alimentaria crónica y mitigando los efectos de las catástrofes.
48. La actividad de rehabilitación de tierras rurales del PMA ha sufrido considerables cambios a lo largo de sus 20 años de existencia. En un principio, se trataba de centrarse en soluciones técnicas impuestas por instancias superiores, que se aplicaban a grandes cuencas hidrográficas. A principios de los años noventa se introdujeron importantes modificaciones: la atención pasó a centrarse decididamente en la participación comunitaria basada en el enfoque de planificación local participativa. En el marco de la ampliación que se está llevando a cabo en este momento se hace cada vez mayor hincapié en la producción y la productividad del hogar, una orientación estratégica respaldada por el Ministerio y los Despachos de Agricultura, que conviene en que para abordar la inseguridad alimentaria crónica es preciso centrarse de manera más amplia y sistemática en las personas. En este sentido, se han adoptado medidas tendentes a promover la participación de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones, a saber, la directriz acordada por el Ministerio y los Despachos de Agricultura, según la cual la mitad de los integrantes de los comités de planificación locales deben ser mujeres.
49. La actividad se centrará más precisamente en la creación de activos productivos a escala de la población local y de los hogares, ayudando a que las familias (principalmente los hogares encabezados por mujeres) se liberen del ceпо del hambre gracias a medios de subsistencia más sostenibles. La actividad adaptará y ampliará su enfoque de planificación local participativa de modo que abarque un mayor número de actividades de conservación orientadas a la producción, en las que la generación de ingresos sea un propósito fundamental.
50. En vista de la importancia del acceso rural a la generación de ingresos, se pondrá mayor énfasis en unir las granjas a los mercados mediante senderos, caminos secundarios locales y caminos estacionales que comuniquen a unas con otros. Con ello se facilitarán las compras locales y se acotarán más los esfuerzos hacia la seguridad alimentaria.



51. El punto crucial del debate sobre la ayuda alimentaria en Etiopía se refiere a la respuesta de socorro, por cuanto no se considera eficaz que apunte a los problemas de inseguridad alimentaria crónica. Con ello se salvan vidas, pero no se promueven medios de subsistencia sostenibles. La amplia experiencia que ha adquirido el PMA con su enfoque de planificación local participativa y la creación de activos para las poblaciones con inseguridad alimentaria crónica ofrece grandes posibilidades de incrementar los enfoques de desarrollo en las poblaciones afectadas por las catástrofes, y de apoyar los planes de generación de empleo fomentando la capacidad de las contrapartes locales, lo cual se puso a prueba con éxito en 2001.

Promoción de la educación mediante la alimentación escolar

52. Con la promoción de la capacidad de las personas mediante la alimentación escolar -la segunda actividad destinada a mejorar la seguridad alimentaria- se seguirán abordando los problemas de la matrícula y la permanencia en la escuela de los niños del medio rural, en particular, las niñas. Las comidas en las escuelas compensan los costos de oportunidad que acarrea para la familia enviar a sus hijos a la escuela y ofrecen un incentivo para asistir a clases. Continuarán apoyándose las iniciativas especiales destinadas a alentar la asistencia de las niñas, como el programa piloto de raciones para que las niñas lleven al hogar. A fin de mejorar el enfoque programático, la zona seleccionada para la actividad de alimentación escolar convergirá progresivamente con el programa de mejor gestión de los recursos ambientales para llegar a medios de subsistencia más sostenibles. A medida que las familias logren mejores medios de subsistencia gracias a una base de activos más productivos, podrán ofrecer a sus hijos una mejor nutrición y se podrá aplicar una estrategia de retirada gradual. Ambos programas pueden apoyarse mutuamente por lo que hace a ofrecer incentivos de mercado y un marco de planificación comunitaria. Dado que las escuelas son una de las pocas instituciones comunitarias en el medio rural, el PMA promoverá medios por los que se mejore la participación de los hogares en las actividades escolares.
53. La participación y las asociaciones pueden intensificar el impacto de la alimentación escolar en la seguridad alimentaria de varias formas. Es posible que la gestión escolar actúe como catalizador de una participación comunitaria más amplia, al aplicar las lecciones aprendidas con la planificación local participativa fomentada por el programa de gestión de los recursos ambientales. Se fomentará una representación equitativa de hombres y mujeres en los comités de planificación escolares. Por ejemplo, se mejorarán los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento de las escuelas, y se intensificará la nutrición y la salud mediante actividades complementarias, en colaboración con otros organismos. Los programas de información, educación y comunicación que promueven la salud, la nutrición y la sensibilización respecto del VIH/SIDA lograrán mayor impacto al aumentar la asistencia a las escuelas asistidas por el PMA, junto con la visión comunitaria de las escuelas como centros de actividades.

Apoyo a las mujeres, los niños y las personas vulnerables al VIH/SIDA

54. Actualmente, la actividad urbana está centrada únicamente en Addis Abeba. Se ocupa de una serie de problemas urbanos, y los asociados formulan ideas sobre distintas formas de utilizar los alimentos en sus actividades. El PMA propone cambiar el centro de atención de la actividad a zonas con gran prevalencia de VIH/SIDA, como los corredores de las ciudades y la periferia urbana. La actividad revisada dirigirá su atención al cuidado y el apoyo de la mujer, los niños y otros grupos vulnerable al VIH/SIDA. Quedará claro el énfasis en una gran participación comunitaria, como sucede con otros programas del PMA en Etiopía.



55. La importancia de este cambio es múltiple. En su actual formulación, la actividad urbana carece de una orientación definida y distribuye de manera demasiado escasa los limitados recursos humanos, financieros y técnicos. En Etiopía se entiende claramente la importancia de buscar soluciones para el problema del VIH/SIDA, debido a las alarmantes tasas de prevalencia, especialmente en las zonas urbanas. Se reconoce la función de la ayuda alimentaria de atención y apoyo a grupos expuestos al VIH/SIDA. Muchos de los actuales asociados de la actividad urbana ya dirigen sus esfuerzos al tema del VIH/SIDA. Al elegir esta orientación temática del VIH/SIDA, resultarán más claros y directos los recursos complementarios que aporten otros donantes comprometidos con este problema.

Asociaciones significativas y posibilidades de programación conjunta

56. Este PEP se ha elaborado mediante un proceso de consulta en el que intervinieron una serie de asociados de programación actuales y futuros, autoridades locales y regionales y organizaciones que ejecutan las actividades del PMA.

57. Los asociados de planificación y ejecución del PMA fueron primordialmente los organismos gubernamentales, a distintos niveles. Una importante limitación del PMA es la magnitud de recursos no alimentarios de que dispone. El PMA procurará con más ahínco fomentar una mayor coordinación de actividades con los donantes y las ONG. Se prevén cuatro tipos de asociaciones.

- **Asociaciones de relevo.** Las comunidades que se hayan beneficiado de la creación de activos se vincularán a posibilidades de explotar tales activos de otras formas. El asociado de relevo podría contribuir con efectivo, asistencia técnica u otros insumos no alimentarios para que la población local pudiera añadir valor a los activos existentes. Son características del concepto de “relevo” las actividades de seguimiento que realizan las ONG en zonas en donde las actividades han tenido éxito, o en los proyectos de inversión respaldados por el Banco Mundial donde se ha creado una base de activos.
- **Sinergias.** Las asociaciones complementarias internas con una acumulación de actividades de creación de activos en las mismas zonas en que se está ofreciendo alimentación escolar permitirán una mayor coordinación entre las dos actividades.
- **Sinergias de asociaciones externas.** Se procurará encontrar otros organismos con insumos complementarios tales como la asistencia técnica, la gestión o el efectivo. Tanto las ONG, como la OMS, la FAO, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el UNICEF y el PNUD tienen programas que quizás ofrezcan posibilidades de captar sinergias. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), dentro del marco del UNDAF, ha acordado examinar los vínculos de colaboración y la complementariedad entre las actividades de los distintos organismos; las actividades del PMA se verán beneficiadas por este proceso.
- **Alianzas estratégicas.** Se producirán fundamentalmente con organismos que trabajen en la esfera de la seguridad alimentaria, la educación y el VIH/SIDA.

Evaluación de los efectos y el impacto

58. El PMA hace principalmente el seguimiento de los procesos y resultados de las actividades. Los efectos y el impacto de sus intervenciones no se han evaluado detenidamente. En la nueva estrategia se aborda este importante aspecto de esfuerzos renovados. El PMA demostrará que sus intervenciones han cambiado la actitud de las contrapartes gubernamentales y la población local participante, por ejemplo, por lo que respecta a la conservación productiva y la intervención de las mujeres en la adopción de



decisiones. El PMA trabajará con asociados de desarrollo a fin de evaluar los cambios más globales que se hayan producido en la situación de la seguridad alimentaria en las zonas de los proyectos mediante una evaluación de los medios de subsistencia. Su labor se centrará en instrumentos mejorados, el fomento de la capacidad para una aplicación regular de esos instrumentos y la institucionalización de la evaluación del impacto.

59. Ya se están incluyendo en la planificación de las actividades enfoques de seguimiento y evaluación participativos, en los casos en que el PMA apoya la creación de activos. La recopilación de información y datos de referencia contribuirá a hacer un análisis de las tendencias y evaluaciones del impacto final. Las evaluaciones del impacto en forma de estudios de caso se volverán más sistemáticas, de modo que se puedan definir casos en donde los participantes hayan logrado mucho éxito, o poco éxito, se comprendan las razones del éxito, y se repitan o mejoren enfoques basados en esos resultados. Los módulos de seguimiento y evaluación y de evaluación del impacto se harán extensivos a otras actividades programáticas.

Prioridades invariables

60. El fomento de la capacidad, tanto de manera directa como indirecta, constituye el principal núcleo de trabajo del PMA en Etiopía. En la nueva estrategia, este énfasis no sufrirá cambio alguno puesto que es la base del éxito del PMA. El fomento de la capacidad beneficia tanto a las contrapartes gubernamentales como a la población local. No se limita a la capacitación, sino que incluye la participación mediante el enfoque comunitario como prioridad. El PMA ha demostrado que la participación del gobierno y de la población local en la planificación local participativa hace que la población sienta más suyos los activos creados, mejora la calidad del trabajo, fomenta la participación de la mujer y contribuye a la sostenibilidad.

Repercusiones operacionales

61. Al pasar al nuevo PP será necesario efectuar algunos ajustes de modo que:
- se vean las actividades en un contexto programático y se trabaje de forma de que se cree la mayor sinergia posible;
 - se logre mayor dinamismo en la búsqueda de asociaciones que proporcionen insumos complementarios y asistencia técnica;
 - se adapte el actual enfoque de seguimiento y evaluación a fin de que capte los efectos de las actividades, en tanto que continúa el seguimiento de los resultados y procesos; y
 - se aproveche la capacidad perfeccionada de VAM de la oficina en el país para promover una mayor efectividad de las intervenciones nacionales en la esfera de la asistencia alimentaria y de las políticas destinadas a los grupos aquejados de inseguridad alimentaria.

Repercusiones desde el punto de vista de la armonización

62. El próximo ciclo de cuatro años del PP del PMA se armonizará con otros ciclos programáticos del UNDG, dentro del marco del UNDAF, y abarcará el período 2003-2006.

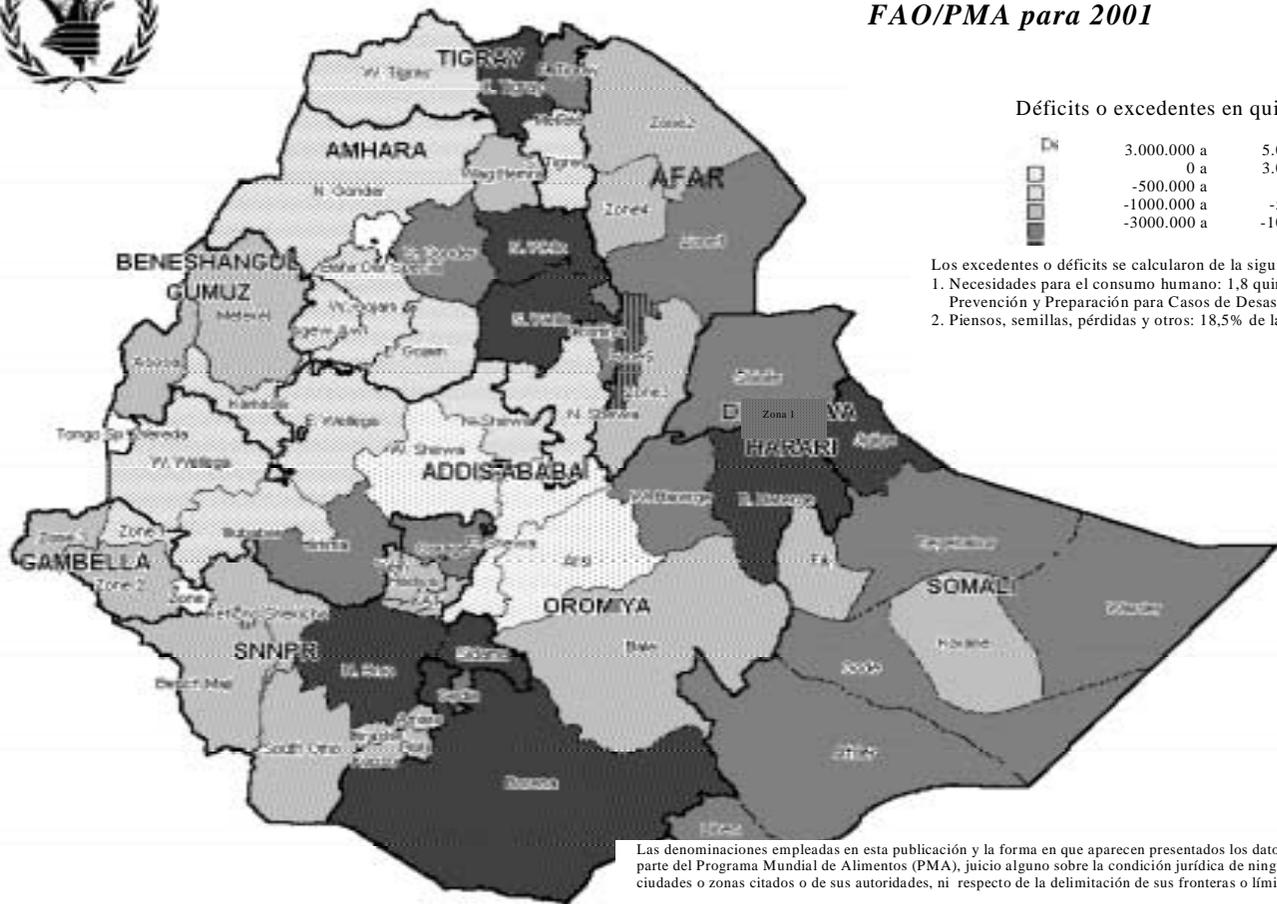


PRINCIPALES PROBLEMAS Y RIESGOS

63. La historia de Etiopía es una de oscilaciones entre períodos de un desarrollo alentador y devastadoras catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Tales reveses trastornan las rutinas normales, desvían recursos del desarrollo y, con frecuencia, aumentan el número de hogares con inseguridad alimentaria y el nivel general de inseguridad alimentaria. Se corre el riesgo de que otra catástrofe azote el país y retrase aún más el programa de desarrollo para el sector más pobre de su población.
64. La inseguridad alimentaria crónica es un problema que abarca muchas dimensiones y cuyo abordaje requiere una gran variedad de intervenciones. A su vez, si éstas han de dar buenos resultados, requieren un apoyo firme, constante y en varios años. Si bien Etiopía ha recibido considerable apoyo en tiempos de crisis, el grado de apoyo para superar la inseguridad alimentaria crónica de manera global ha sido más modesto.
65. Muchos asociados potenciales ejecutan programas en otras zonas, o bien trabajan con beneficiarios de un nivel socioeconómico distinto y, por lo tanto, se plantean prioridades de selección de beneficiarios diferentes. El PMA trabaja con la población más pobre de algunos de los *woreda* con mayor inseguridad alimentaria del país. Se corre el riesgo de que los asociados con recursos y actividades complementarios deseables no superpongan sus prioridades de selección de beneficiarios con las del PMA, y de que no logre llegarse a un acuerdo conveniente.
66. La importante función que desempeñan las autoridades regionales en la planificación y dotación de recursos para los programas de desarrollo, especialmente los relacionados con la seguridad alimentaria y el VIH/SIDA, hará necesario que el PMA mantenga más consultas a escala regional de modo que se logre plena complementariedad. Es posible que sea necesario examinar acuerdos, además de mantenerse la actual extensa red de suboficinas, de modo que el PMA pueda participar plenamente a este nivel.



*Estudio de las zonas excedentarias y deficitarias
estimación de la producción de cultivos de la
FAO/PMA para 2001*



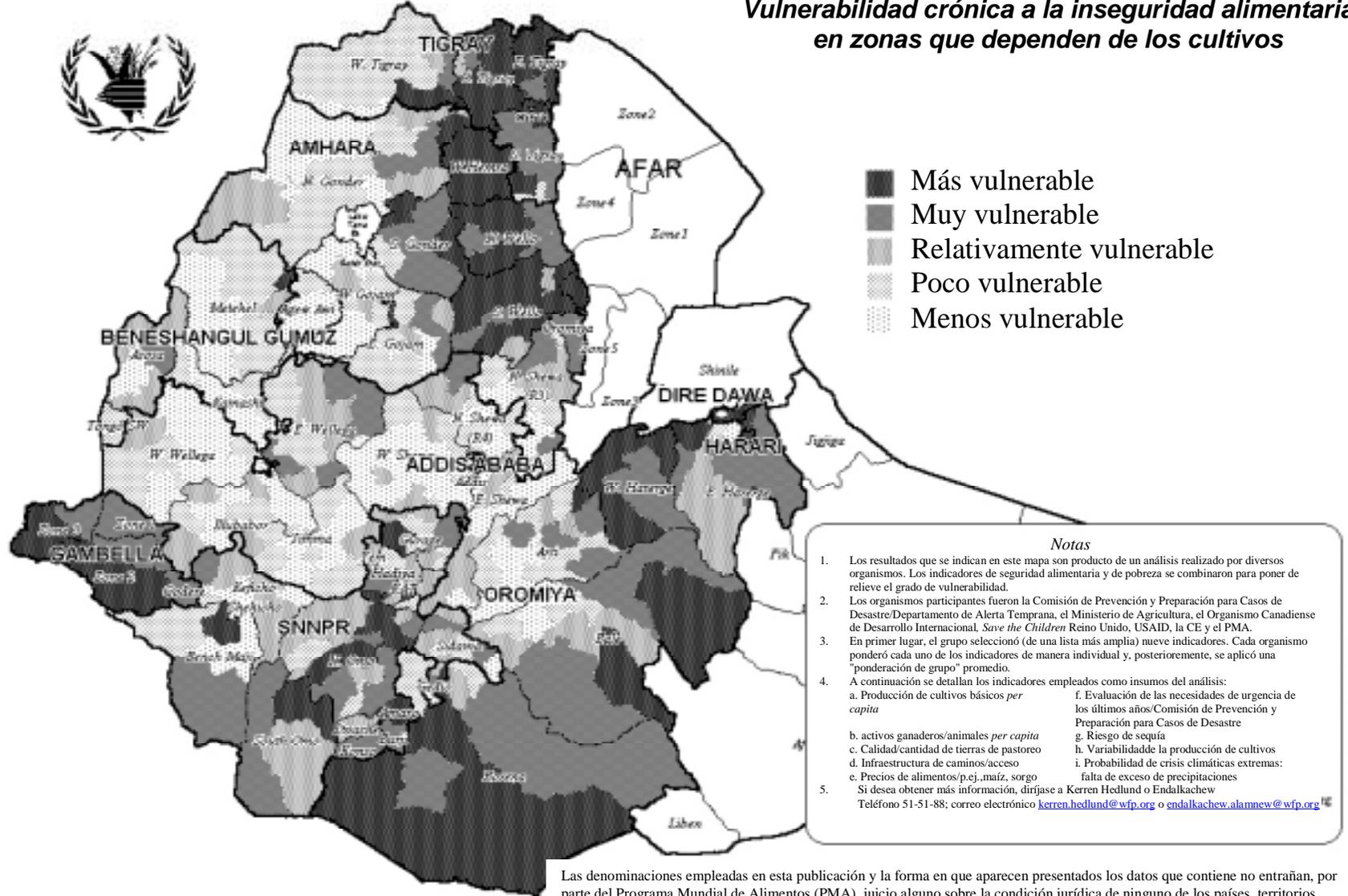
Déficits o excedentes en quintales

3.000.000 a	5.000.000
0 a	3.000.000
-500.000 a	0
-1000.000 a	-500.000
-3000.000 a	-1000.000

Los excedentes o déficits se calcularon de la siguiente forma:
 1. Necesidades para el consumo humano: 1,8 quintales por persona (Comisión de
 Prevención y Preparación para Casos de Desastre)
 2. Piensos, semillas, pérdidas y otros: 18,5% de la producción (FAO)

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Vulnerabilidad crónica a la inseguridad alimentaria en zonas que dependen de los cultivos



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ANEXO III

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE LAS ACTIVIDADES DE SOCORRO Y DE DESARROLLO: EL ÍNDICE DE VULNERABILIDAD CRÓNICA

En el contexto de la inseguridad alimentaria, suele definirse la vulnerabilidad como la probabilidad de una disminución aguda de la disponibilidad de alimentos o del acceso a éstos, o bien de un déficit crónico de disponibilidad o de acceso, como resultado de una reducción del consumo de alimentos por debajo de las necesidades mínimas. Según la definición de vulnerabilidad que da Chambers (1989), ésta representa la falta de defensas, la inseguridad y la exposición a riesgos, crisis y situaciones de tensión, y la dificultad de superar tales condiciones. De conformidad con esta definición, la vulnerabilidad resulta de la exposición a factores de riesgo como las sequías, los conflictos, las fluctuaciones de precios excesivas, y de los procesos socioeconómicos subyacentes, que disminuyen la capacidad de las personas de hacer frente a tales riesgos. Se considera, pues, a la vulnerabilidad de la siguiente forma:

Vulnerabilidad = exposición a riesgos + incapacidad de superarlos

El Marco Analítico Normalizado del VAM del PMA describe la vulnerabilidad mediante dos procesos: el análisis de datos secundarios o el enfoque de indicadores, y el análisis de datos primarios mediante la elaboración participativa de perfiles de vulnerabilidad. A continuación se describe el primer proceso. En Etiopía, el primer ejercicio se llevó a cabo en 1999 y se actualizará a principios de 2002. El segundo proceso se completará a principios de 2002.

Análisis de datos secundarios

En Etiopía, el PMA se basó en fuentes de datos secundarios para producir un índice de vulnerabilidad que describe el grado de vulnerabilidad en distintos distritos o *woreda*, que son los más eficientes en función de los costos respecto a la probabilidad de errores de inclusión o de exclusión en Etiopía (Sharp, 1998).

Aspectos positivos

Dado el estudio exhaustivo que se ha hecho de la vulnerabilidad en Etiopía, pueden escogerse indicadores que apoyen un marco particular, en este caso, el "riesgo más la capacidad de superarlo" de Chambers. Se seleccionaron los indicadores de manera participativa y se aseguró la intervención de las partes interesadas en el análisis. Los indicadores pudieron obtenerse fácilmente de las fuentes existentes, con lo cual se añadió valor a inversiones anteriores en información por un costo adicional limitado. Los indicadores se derivaron de fuentes secundarias basadas, con frecuencia, en sólidos métodos de muestreo, lo cual permitió cierto desglose regional de indicadores e hizo posible un mayor alcance geográfico a nivel de los *woreda*, un nivel de desglose ideal.

Limitaciones

Tal como sucede con las entrevistas a informantes clave (recolección de datos primarios), los datos secundarios pueden tener sesgos debido a errores de medición que resultan de la influencia indebida de quienes recolectan los datos y de otros factores. Los datos secundarios se limitaron a la producción agrícola, los factores agroclimáticos, la infraestructura, y los datos demográficos y socioeconómicos, y son restringidos con respecto a las fuentes de ingresos no agrícolas. No existe un indicador único, fácilmente mensurable, que pueda usarse



como indicador sustitutivo directo de la vulnerabilidad. Por consiguiente, los resultados se presentan como relativos y no como absolutos y, por ello, es posible que subestimen o sobrestimen la vulnerabilidad real (extraído de Riely, 1996).

Quién participó

La creación del índice de vulnerabilidad crónica en Etiopía fue un esfuerzo de distintos organismos, dirigido por el Gobierno, por lo que respecta a la elección de los indicadores y a su elaboración, así como a la preparación de la base de datos. La base de datos contiene datos o indicadores de la Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre, el Departamento de Alerta Temprana, el Ministerio de Agricultura, la Unión Europea/Dependencia Local de Seguridad Alimentaria, USAID/Sistema de Alerta Temprana en caso de Hambruna, y el VAM del PMA. La Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre, el Ministerio de Agricultura, el PMA, USAID, la Unión Europea, el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, *Save the Children Fund* Reino Unido y el UNICEF trabajaron en equipo para elegir los indicadores, asignar una ponderación a los indicadores seleccionados, combinar los indicadores y finalmente crear una clasificación de vulnerabilidad crónica para cada *woreda*. Afar (R2) y Somali (R5) no se incluyeron por falta de datos para la mayoría de los indicadores seleccionados.

Los indicadores

Tras debatir sobre los indicadores y reunir los datos correspondientes, el grupo llegó a una lista de examen de 14 indicadores. Dado que la vulnerabilidad crónica a la inseguridad alimentaria abarca el riesgo de la exposición a crisis y la manera de superarlas, los indicadores se clasificaron como indicadores de riesgos o de la manera de superarlos (Cuadro 1).



**CUADRO 1: INDICADORES DE RIESGOS Y DE LA MANERA DE ABORDARLOS*
CONSIDERADOS PARA EL ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD CRÓNICA**

Indicadores de la manera de abordar los riesgos	Indicadores de riesgo
Producción de cultivos básicos/ <i>per capita</i>	Precio promedio del maíz y el sorgo
Producción de cultivos comerciales/ <i>per capita</i>	Riesgo de paludismo
Activos ganaderos <i>per capita</i>	Riesgo de sequía
Calidad y cantidad de tierras de pastoreo	Variedad de la producción de cultivos básicos
Porcentaje de hogares con ciertos bienes, p. ej., techos de aluminio	Probabilidad de crisis debidas al nivel de las precipitaciones: condiciones extremadamente secas o extremadamente húmedas
Porcentaje de la población con acceso a agua potable	Evaluación de las necesidades de ayuda alimentaria de los últimos años
Tasa de matrícula neta (nivel de escuela primaria)	
Accesibilidad de los caminos	

* Si bien la malnutrición es un indicador lógico, no se utilizó por no contarse con series de datos completas y comparables a nivel de los *woreda*.

Análisis

Todos los indicadores con un valor continuo se calcularon a escala de los *woreda* (418), excluyendo las zonas R2, R5 y las urbanas. Cada valor continuo se reclasificó de modo que fuera comparable, dividiendo el número total de casos en cinco grupos iguales, y asignando el número 1 a los mejores valores del indicador y el número 5 a los peores valores. Por lo que respecta a los indicadores de la manera de abordar los riesgos, los valores altos correspondieron a la mejor situación; en el caso de los indicadores de riesgos, los valores altos correspondieron a la peor situación. Seguidamente se sumaron entre sí los valores de cada indicador de cada *woreda* para establecer un solo índice de vulnerabilidad crónica. Dicho índice se ponderó otra vez, mediante un sistema de quintiles de 1 a 5, para llegar a un índice de vulnerabilidad crónica final correspondiente a cada *woreda*.

Si bien surgieron problemas en relación con la calidad de los datos y otros asuntos metodológicos, las partes interesadas consideraron aceptable el resultado, tanto cualitativa como cuantitativamente. En el Anexo II figura un mapa en el que se indica el resultado del análisis de la vulnerabilidad crónica. Este mapa se comprobó sobre el terreno durante la etapa de evaluación de las necesidades con oficiales y con los hogares, y fue aceptado en términos generales. Se distribuyó de manera generalizada, y se consideró que era aplicable para cuestiones como la priorización de los recursos, la selección de los beneficiarios y la comprensión de las circunstancias subyacentes en situaciones de urgencia.

Mejoras continuas al análisis de la vulnerabilidad

El índice de vulnerabilidad crónica se actualizará a principios de 2002. Se completará un análisis de tendencias que comprenderá un examen de los *woreda* que hayan pasado a ser más vulnerables o menos vulnerables en los últimos cuatro años. La prevalencia de VIH/SIDA en las zonas rurales se considerará un indicador complementario para las intervenciones de ayuda alimentaria del PMA en las zonas rurales, que pueden relacionarse con las actividades sobre VIH/SIDA. Además del análisis de datos secundarios, se están cotejando perfiles participativos de vulnerabilidad, sacando información del enfoque de planificación local



participativa. Mediante dichos perfiles la población local define las características de la vulnerabilidad y las cuantifica en sus comunidades, determina los riesgos que se plantean a la seguridad alimentaria local, los obstáculos y las posibles soluciones para superar la inseguridad alimentaria. Gracias a la información procedente de 800 enfoques de participación local participativa, complementada por otros esfuerzos de elaboración de perfiles de vulnerabilidad, como la definición de zonas de economía de alimentos de *Save the Children Fund* Reino Unido, y la elaboración de perfiles de vulnerabilidad de SERA (Fortalecimiento de las capacidades de respuesta de emergencia) y la Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre, se completará un perfil participativo complementario.



ANEXO IV

ASISTENCIA DEL PMA A ETIOPÍA 1965–2000

Tipo de asistencia	Valor* (en millones de dólares EE UU)	%
Proyectos de desarrollo		
Rehabilitación de bosques y tierras	304,5	
Estabilización de precios del trigo	1,3	
Reserva de seguridad alimentaria	12,4	
Alimentación escolar	8,6	
Nutrición	2,1	
Desarrollo del sector lechero	7,7	
Desarrollo agrícola	0,4	
Plan de reasentamiento	6,8	
Total parcial	343,8	22
Operaciones de urgencia		
Asistencia alimentaria para las personas afectadas por la sequía	733,9	
Asistencia alimentaria para los repatriados etíopes	28,4	
Asistencia alimentaria para los refugiados	82,2	
Asistencia a las personas desplazadas en el interior del país (PDI)	31,0	
Total parcial	875,5	57
Operaciones prolongadas de socorro y recuperación		
Asistencia alimentaria para los refugiados de Djibouti, Kenya, Somalia y el Sudán, y para los repatriados etíopes	304,2	
Total parcial	304,2	20
Proyectos de acción rápida		
Reasentamiento de refugiados	0,2	
Reasentamiento de poblaciones	6,4	
Conservación de tierras y suelos	1,1	
Total parcial	7,7	1
Asistencia total	1 531,2	

*El valor se refiere a los proyectos aprobados por el PMA hasta el 31 de marzo de 2000.

Proyectos en curso

Proyecto Etiopía 2488.04: "Rehabilitación participativa de tierras rurales" (1° de marzo de 1999 a 30 de junio de 2003)	122,40
Proyecto Etiopía 4929.01: "Mejora de la enseñanza mediante la alimentación escolar" (1° de julio de 1998 a 31 de julio de 2003)	26,00
Proyecto Etiopía 10004.02 "Proyectos urbanos" (1° de enero de 2001 a 30 de junio de 2003)	10,60
Total	158,96



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE

FAO	Organización para la Agricultura y la Alimentación
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
SCF	<i>Save the Children Fund</i>
SERA	Fortalecimiento de las capacidades de respuesta de emergencia
SNNPR	Región de las Naciones, las Nacionalidades y los Pueblos Meridionales
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
VIH/SIDA	Virus de inmunodeficiencia humana /Síndrome de inmunodeficiencia adquirida