

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 12 - 15 de mayo de 1998

PROGRAMAS EN LOS PAÍSES

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/98/5/2

3 abril 1998

ORIGINAL: INGLÉS

PROGRAMA EN EL PAÍS - MALAWI (1998-2001)

RESUMEN

En el marco del programa propuesto para el país, se pide a la Junta Ejecutiva que apruebe, para el período comprendido entre 1998 y el 2001 y con sujeción a la disponibilidad de recursos, la asignación de 16,8 millones de dólares para gastos operacionales directos de apoyo a las actividades básicas del programa y cerca de 12,2 millones de dólares para actividades complementarias. Ya se han comprometido unos 6,6 millones de dólares. Las actividades básicas del programa durarán cuatro años y se destinarán a aproximadamente 938 000 beneficiarios directos.

Con un PNB de 170 dólares per cápita en 1995, Malawi pertenece al grupo de los países menos adelantados (MA), con un problema generalizado de pobreza rural e inseguridad alimentaria familiar. Se estima que el 60 por ciento de la población rural no puede satisfacer sus necesidades nutricionales básicas diarias. La gran mayoría de la población deriva sus ingresos principales de una agricultura de subsistencia, aunque muchos de los más pobres y aquejados de inseguridad alimentaria crónica obtienen la mayor parte de su sustento de actividades rentables no agrícolas. Una proporción grande de familias están encabezadas por una mujer. El país está expuesto a los desastres naturales, y la mayoría de los agricultores cuenta con pocos fondos para hacer frente a las emergencias que se han sucedido desde 1995 (sequías y otras catástrofes).

La estrategia del programa en el país se concentra en la creación de bienes para los beneficiarios, con el fin de promover la seguridad alimentaria de las familias; la ayuda a los grupos vulnerables en los momentos críticos de su vida; y el desarrollo de recursos humanos, especialmente mediante la educación de las muchachas. También se incluye como actividad complementaria la ampliación de las redes de seguridad, y se utilizará un nuevo sistema de evaluación y cartografía de la vulnerabilidad (ECV) para orientar mejor las intervenciones desde el punto de vista geográfico.

La ejecución de las actividades del programa estará a cargo de los ministerios competentes, en estrecha colaboración con el Consejo Económico Nacional. El PMA coordinará su labor con la de otros organismos de las Naciones Unidas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). También se llevarán a cabo actividades conjuntas con otros donantes bilaterales de ayuda alimentaria y ONG importantes, que se seguirán de cerca para llegar a tener una idea exacta de las repercusiones de las actividades del programa en la seguridad alimentaria de las familias.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director del Despacho regional:	M. Zejjari	tel.: 6513-2201
Coordinador de programas:	H. Taal	tel.: 6513-2509

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



ENFOQUE ESTRATÉGICO: INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA

1. En el presente documento sobre el programa del país (DPP) se expone el programa de actividades del PMA para Malawi durante el período comprendido entre 1998 y el 2001. El DPP se basa sobre el Perfil de la Estrategia en el País (PEP) para Malawi, examinado por la Junta Ejecutiva en 1995. La fijación de un período de cuatro años para el programa en el país (PP) la ha decidido el PMA con el fin de armonizar su ciclo de planificación con el del PNUD, el UNICEF y el FNUAP. El PP supone una asignación básica, con cargo al PMA, de 16,8 millones de dólares ¹ para gastos operacionales directos, y cerca de 12,2 millones de dólares para actividades complementarias. A lo largo de los cuatro años el programa básico prestará asistencia a 938 000 beneficiarios.

Inseguridad alimentaria, pobreza y vulnerabilidad

2. Malawi cuenta con una población estimada en 11,6 millones de habitantes (censo de mediados de 1997) y una superficie de 118 000 kilómetros cuadrados, lo que la convierte en uno de los países con mayor densidad demográfica de Africa. Según el Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano en 1997, el índice de desarrollo humano (IDH) de Malawi era de 0,32 (el 161º lugar sobre un total de 175 países), inferior a la media calculada para el Africa subsahariana (0,38). La tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años se estimaba en 219 por mil nacidos vivos. En 1990-92, el índice medio de la seguridad alimentaria familiar (IMSAF) se calculaba en un 74,3 por ciento. Hasta hace poco, la opinión general era de que Malawi podía producir alimentos suficientes para satisfacer la mayor parte de lo que necesita para su consumo interno. Ahora bien, según las proyecciones efectuadas por un estudio realizado últimamente por la FAO, el déficit anual de alimentos aumentará considerablemente en el país con respecto a los 24 406 000 toneladas en equivalente de maíz estimados en 1996.
3. Para contrarrestar el fuerte receso registrado en el sector agroalimentario, el Gobierno ha emprendido fundamentalmente reformas estructurales, muchas de las cuales urgentemente necesarias para revertir el receso a largo plazo, pero a corto plazo han resultado perjudiciales para la seguridad alimentaria familiar. A raíz de la eliminación del subsidio de fertilizantes los precios subieron mucho, y también han aumentado significativamente los tipos de interés de los planes de crédito rural. En consecuencia, los pequeños agricultores han ido utilizando menos fertilizantes y créditos, lo que dio lugar a ulteriores pérdidas de producción, especialmente para las mujeres y las familias encabezadas por una mujer.
4. Los datos disponibles sobre la nutrición hacen suponer que muchos malawianos, quizás la mayor parte de la población rural, afrontan períodos de carestía de alimentos. La cosecha comienza normalmente en abril, pero en muchas familias la producción propia de alimentos se agota después de tres meses, y para hacer frente a la situación y sobrevivir hasta la próxima cosecha tienen que dedicarse a un intercambio de trabajo por alimentos o recurrir a otros medios.
5. Según estimaciones, el 70 por ciento de todo el trabajo agrícola de los pequeños agricultores es realizado por mujeres, las cuales representan el 52 por ciento de la

¹¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.. En enero de 1998, un dólar EE.UU. equivalía a 21,20 qwachas.



población. En el 32 por ciento de las familias el jefe es una mujer, y sus tierras son, en promedio, más pequeñas que las de las familias encabezadas por hombres, y se utilizan menos para la producción de cultivos comerciales. El volumen de trabajo de las mujeres suele ser muy pesado, ya que tienen que repartir el tiempo en realizar trabajos agrícolas, trabajar a cambio de alimentos, y cuidar a los hijos. Dos terceras partes de las mujeres malawianas son analfabetas y no conocen prácticas apropiadas de alimentación, lo que contribuye al problema generalizado de la malnutrición infantil.

6. La desnutrición crónica de lactantes y niños pequeños es un factor importante que contribuye a unas tasas de mortalidad extremadamente elevadas en la infancia y la niñez de Malawi. Según la encuesta sobre la población y la salud en Malawi, llevada a cabo en 1992 por el Ministerio de Salud, aproximadamente 135 de cada mil niños nacidos mueren antes de cumplir el primer año y 234, antes de los cinco años. Otro problema grave es la deficiencia generalizada de micronutrientes (falta de yodo, hierro y vitamina A), que contribuye significativamente a una inseguridad alimentaria y nutricional generalizada y a unas tasas elevadas de morbilidad y mortalidad entre los lactante y las madres jóvenes.
7. Hay, además, otros factores que contribuyen a los altos niveles de inseguridad alimentaria y nutricional que se registran en las zonas rurales. Las sequías suelen ser frecuentes, particularmente en la región meridional, y la elevada densidad demográfica acelera el proceso de degradación de las tierras, dejando a un gran número de personas vulnerables a los desastres naturales que suelen producirse con frecuencia.

Estrategias del Gobierno para la seguridad alimentaria y la mitigación de los efectos de los desastres

8. El Gobierno ha hecho de la seguridad alimentaria una de sus prioridades máximas, y ha adoptado algunas iniciativas de política en los sectores económico y social. En el ámbito de las políticas económicas globales, el Gobierno está ejecutando, con el apoyo de varios donantes, un programa de ajuste estructural (PAE) para introducir una serie de reformas de mercado. El PAE tiene por objeto, entre cosas, revitalizar la economía agrícola y sentar las bases para un crecimiento sostenible con vistas a liberalizar los mercados de cereales del país y aumentar los niveles de producción.
9. El Gobierno cuenta con una reserva estratégica de cereales (REC) para asegurar de año en año suministros suficientes y la estabilidad de los precios. Las decisiones sobre el uso de la REC las toma el Consejo Económico Nacional (CEN), de la oficina del Presidente y su Gabinete. La REC se puede utilizar como un mecanismo de adelantos para destinar inmediatamente cantidades de maíz a situaciones de emergencia repentinas y colmar los déficit que hubiera para la siguiente distribución. Los donantes principales que apoyan la REC son la Unión Europea (UE) y la USAID.
10. En el ámbito de las políticas sociales, el Gobierno ha hecho del alivio de la pobreza el objetivo principal de su programa. En 1995 se emprendió un programa de mitigación de la pobreza (PMP), como actividad complementaria al *análisis de la situación de pobreza en Malawi*, realizado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Gobierno de Malawi en 1993. El PMP es un programa multisectorial que tiene por objeto lograr una disminución sostenible de la pobreza en una gran variedad de sectores. En su primera etapa, ha contado con el apoyo del Banco Mundial, que ha contribuido con 70 millones de dólares, y también deberían aportar fondos al programa el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GZT) y el FIDA.



11. Otro de los instrumentos clave para la seguridad alimentaria es el Plan de Acción Nacional para la Nutrición, de 1995, en el que se indican algunos sectores de intervención muy importantes, tales como: a) la mejora de la seguridad alimentaria de los hogares; b) la aplicación de medidas encaminadas específicamente a colmar las deficiencias de micronutrientes; c) asistencia selectiva a los grupos nutricionalmente más vulnerables; d) la mejora de las prácticas de alimentación infantil; y e) la inclusión de objetivos nutricionales específicos en todos los futuros programas nacionales de seguridad alimentaria.
12. En 1996, el Gobierno formuló un plan nacional de gestión de las actividades de socorro en caso de desastre en el que se exponían los procedimientos a seguir en situaciones de emergencia y se especificaban las medidas relativas a la preparación para casos de desastre. El plan exigía, entre otras, un fortalecimiento de los sistemas de alerta anticipado de sequía, la vigilancia de la seguridad alimentaria en los hogares, la distribución de socorro por parte de las administraciones de distrito y las ONG, la rehabilitación de las zonas damnificadas, incluidas las que han estado ocupadas por refugiados, y programas de alimentos por trabajo. El PNUD y el Departamento de Asuntos Humanitarios (DAH) financiaron la preparación de este plan, y la comunidad de los donantes financiará las actividades previstas, que se ejecutarán en los distritos.

Políticas del Gobierno en materia de ayuda alimentaria

13. Aunque todavía se está formulando su política de ayuda alimentaria, el Gobierno reconoce que ésta puede desempeñar una función importante en su estrategia global de reducción de la pobreza y mitigación de los efectos de los desastres. Actualmente, la mayor parte de la ayuda alimentaria que llega al país se utiliza para apoyar directamente el mercado comercial y reponer la REC.

Relación con la nota sobre la estrategia del país

14. La NEP para Malawi, que se encuentra todavía en forma de borrador, ha sido elaborado con vistas a reforzar el PMP lanzado por el Gobierno en 1995. En la NEP se indican los cuatro sectores clave en los que pueden colaborar los organismos de las Naciones Unidas y el Gobierno: a) el suministro de servicios sociales básicos para los pobres, y su mejora; b) la promoción de medios de subsistencia sostenibles y del empleo; c) la inclusión de las cuestiones relativas al género; y d) el desarrollo de los recursos ambientales y naturales.
15. Para fortalecer el proceso de elaboración de la NEP y la cooperación del grupo consultivo mixto sobre políticas (GCMP), el PNUD, el UNICEF, el FNUAP y el PMA han decidido armonizar sus respectivos ciclos de programación para abarcar el período comprendido entre 1997 y el 2001, del cual el programa para Malawi comprenderá sólo el cuatrienio 1998-2001. Malawi es uno de los países que servirán como experiencia para la preparación del UNDAF, que proporcionará un marco común para todos los fondos y programas de las Naciones Unidas y contribuirá a lograr un impacto colectivo. Actualmente se está llevando a cabo una evaluación común del país (ECP), que de la que resultará una base de datos común y la selección de indicadores comunes para medir los progresos realizados y evaluar las repercusiones de los esfuerzos desplegados por los organismos de las Naciones Unidas en sectores clave. El PMA es miembro titular del comité directivo del UNDAF y preside su subcomité sobre preparación y gestión en casos de desastre.



Programas de las Naciones Unidas, donantes y ONG, de lucha contra el hambre y la pobreza y de prevención y preparación en casos de desastre

16. Los organismos de las Naciones Unidas presentes en Malawi han identificado la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza como dos sectores fundamentales para potenciar la colaboración y la programación conjunta. El programa de sustento sostenible (PSS) financiado por el PNUD por un valor de 63 millones de dólares promoverá, durante un período de cuatro años, la colaboración entre los organismos de las Naciones Unidas en los sectores de la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza y la gestión de desastres. En 1996 se constituyó un grupo de trabajo de los donantes sobre la seguridad alimentaria y la agricultura, presidido por la FAO e integrado por el PMA, el PNUD, el UNICEF y la OMS, para examinar la forma de mejorar la coordinación en dichos asuntos. La creación de redes de seguridad es una parte importante de la estrategia de la seguridad alimentaria. En el marco del grupo de trabajo de los donantes, el PMA desempeña la función de organismo principal en lo relativo a las redes de seguridad.
17. La UE ha establecido una Dependencia de Seguridad Alimentaria en Malawi, que presta asistencia mediante políticas y planificaciones estratégicas mejoradas en materia de seguridad alimentaria, medidas globales destinadas a aumentar la productividad agrícola, proyectos de caminos rurales con gran intensidad de mano de obra, programas de seguridad alimentaria ejecutados por las ONG, el suministro de semillas, y la ayuda alimentaria de urgencia.
18. La mayoría de las ONG presentes en el país persiguen objetivos de seguridad alimentaria, habiéndose dedicado ampliamente al suministro y la distribución de ayuda de socorro. En 1995, gracias a una ONG en la que participa el PMA, se estableció una red de seguridad alimentaria para promover el intercambio de informaciones y mejorar la lucha contra los problemas que afectan a la seguridad alimentaria. Entre las ONG más activas que utilizan la ayuda alimentaria figuran World Vision, CARITAS, Físicos canadienses para la ayuda y el socorro (CPAR) y la Federación Luterana Mundial. Otras ONG importantes que trabajan en el sector más amplio de la seguridad alimentaria son Concern Universal y SCF del Reino Unido.

EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PMA EN EL PAÍS

19. El PMA dio comienzo a sus operaciones en Malawi en 1965 con un proyecto de desarrollo con fines múltiples ejecutado a través del Ministerio de Agricultura y que duró hasta 1980. Además, gracias a tres proyectos de desarrollo forestal ejecutados por conducto del Departamento Forestal en el altiplano de Vipha entre 1974 y 1987 se logró crear un bosque artificial de 40 000 hectáreas, uno de los más grandes de su género en África. Desde 1972, sin embargo, la mayor parte de la ayuda del PMA para el desarrollo se ha canalizado al programa de alimentación de grupos vulnerables (AGV) llevado a cabo por el Ministerio de Salud y Población (MSyP). A finales de 1997, el PMA había proporcionado un total de 58 millones de dólares para apoyar las actividades de AGV. En una evaluación del proyecto realizada en 1994 se observó que la distribución de ayuda alimentaria a determinados grupos vulnerables había sido satisfactoria pero que, debido a la insuficiencia de la recolección de datos y del seguimiento no se podía conocer con claridad las repercusiones del proyecto en la malnutrición. Se hicieron recomendaciones para mejorar la selección y las actividades de capacitación con el fin de asegurar la eficacia del proyecto a largo plazo.



20. La experiencia llevada a cabo en Malawi con los proyectos en régimen de alimentos por trabajo (APT) hace suponer que han sido un medio eficaz para llegar a las mujeres. Las mujeres que trabajan en planes de obras públicas suelen preferir que se les pague con alimentos en vez de dinero, sobre todo durante la temporada de carestía. Sobre la base de las experiencias de APT realizadas últimamente, se calcula que el 55 por ciento de los beneficiarios de dichos planes serán mujeres.
21. El volumen mayor, con mucho, de la asistencia alimentaria prestada por el PMA en el último decenio se ha destinado a la operación en favor de los refugiados de Mozambique, que duró desde 1987 hasta 1995, así como a diversas intervenciones de socorro contra la sequía. El valor total de la ayuda del PMA suministrada hasta ahora a los programas para refugiados es de 330 millones de dólares, mientras que el monto destinado al socorro de urgencia a las víctimas de la sequía y otros desastres naturales se cifra en 156 millones de dólares. Aunque no siempre las operaciones de socorro han estado orientadas expresamente a las mujeres, últimamente se han hecho algunos cambios para que en el futuro toda ayuda de socorro se distribuya a las mujeres jefes de familia.

Eficacia en la preparación para la carestía de alimentos relacionada con los desastres naturales y en la reducción de sus efectos

22. Durante las tres sequías que han afectado al país desde 1992, el PMA ha resultado un canal eficaz para la entrega de recursos de ayuda alimentaria de urgencia y para llegar a los grupos vulnerables.
23. El proyecto de evaluación y cartografía de la vulnerabilidad, realizado conjuntamente con el sistema de alerta anticipado de hambruna (SAAH) que cuenta con el apoyo de la USAID, produjo en 1996 un estudio de referencia sobre los tipos de vulnerabilidad que existían en el país. Dicho informe lo utilizan actualmente otros donantes y ONG para entender mejor la distribución geográfica y social de la pobreza en Malawi y mejorar la labor de selección. También la dependencia de ECV ha realizado evaluaciones rápidas satisfactorias de la seguridad alimentaria, y su base de datos se utiliza actualmente en la planificación y preparación para contingencias relacionadas con el fenómeno de “El Niño”.

Consecuencias para la programación del PMA en el futuro

24. Teniendo en cuenta el éxito logrado por los programas de AGV en cuanto a llegar a los grupos vulnerables para prestarles asistencia, estas actividades constituirán el 40 por ciento de la asignación básica del programa. El programa del país seguirá experimentando nuevas actividades en régimen de alimentos por trabajo y de alimentación escolar con objeto de evaluar su capacidad de llegar a los grupos necesitados. Las actividades experimentales se orientarán fundamentalmente a las mujeres y a las familias encabezadas por una mujer que poseen pequeñas tierras. A cada nueva actividad básica se asignará el 30 por ciento del presupuesto, y se hará hincapié en la promoción de modalidades idóneas para hacer frente con rapidez y eficacia a situaciones de gran vulnerabilidad mediante la adopción, oportuna y coordinada, de medidas encaminadas a la mitigación de los efectos de los desastres, la mejora del seguimiento y la evaluación de las repercusiones.



EL PROGRAMA PARA EL PAÍS

Metas y objetivos del programa para el país

25. Las metas generales del programa para el país se ajustan a las estrategias básicas del PMA, la declaración sobre su cometido, y el perfil sobre la estrategia en el país de 1995. Son las siguientes:
- fortalecer la capacidad de las familias destinatarias para proveer a sus propias necesidades alimentarias y nutricionales; y
 - disminuir los niveles de vulnerabilidad de los grupos beneficiarios a la inseguridad nutricional y a los efectos de los frecuentes desastres naturales.
26. De conformidad con dichas metas, los cuatro objetivos principales del programa serán:
- lograr una mejora sostenible de la infraestructura rural para la seguridad alimentaria familiar mediante el suministro de incentivos, tales como el empleo a corto plazo y la autoayuda comunitaria;
 - contribuir a una utilización mejor de los centros de salud materno-infantil (SMI) y los servicios de salud basados en la comunidad, mediante el suministro de apoyo alimentario;
 - atenuar las repercusiones negativas y la probabilidad de desastres naturales a través de una respuesta rápida a la escasez de alimentos y los desastres naturales localizados; y
 - potenciar el desarrollo humano mediante un acceso mejorado a la educación, especialmente de las muchachas.

Estrategia de selección y grupos destinatarios

27. El enfoque geográfico de la ayuda del PMA se basa sobre algunos criterios utilizados para evaluar la vulnerabilidad de diferentes zonas. El proyecto de ECV ha unificado y perfeccionado dichos criterios en el marco de un procedimiento integrado de selección. El efecto principal consistirá en lograr un enfoque geográfico más exacto de la asistencia del PMA. Las actividades básicas del programa orientadas a seleccionar las zonas de la planificación ampliada (ZPA) se elegirán según lo que el análisis de base de la ECV determine como combinación de intervenciones más conveniente. De las 154 ZPA que hay en el país, la base de datos y el análisis han seleccionado 21 para las actividades de AGV, 46 para actividades de APT y 20 para planes de alimentación escolar.
28. Los principales grupos destinatarios del PP serán: a) los agricultores marginales, especialmente las mujeres y sus familias que viven en zonas aquejadas de inseguridad alimentaria; b) los niños con malnutrición grave y moderada, y las personas a cargo; c) los niños de las escuelas de enseñanza primaria, especialmente las muchachas de zonas crónicamente deficitarias de alimentos; y d) los grupos temporalmente afectados de una crítica escasez de alimentos y gran vulnerabilidad. En sus cuatro años de vida, el programa llegará a unas 938 000 personas.

Colaboración con los organismos de las Naciones Unidas y otros donantes

29. A medida que el sistema de las Naciones Unidas vaya desarrollando sus actividades de programación en Malawi, se irán presentando oportunidades para que los organismos de las



Naciones Unidas programen conjuntamente el suministro de recursos técnicos, financieros y alimentarios, lo cual permitirá aumentar en el futuro las repercusiones de los recursos de ayuda alimentaria en el desarrollo. En concreto, se prevén las siguientes modalidades.

30. El PNUD colaborará en proyectos de alimentos por trabajo como parte del programa de medios de subsistencia sostenibles mencionado anteriormente, que utiliza el sistema de la planificación y gestión en los distritos como punto de partida para las iniciativas de base comunitaria. El FNUDC colaborará en la mejora de los caminos de acceso rurales y aldeanos suministrando artículos no alimentarios, y contribuirá a fortalecer la dependencia gubernamental responsable del mantenimiento de los caminos de acceso aldeanos. El UNICEF se ha manifestado también dispuesto a colaborar en la alimentación escolar de las escuelas de enseñanza primaria mediante programas encaminados a mejorar la calidad, el suministro de comprimidos antiparasitarios, el abastecimiento de agua y la construcción de servicios higiénicos, y la educación nutricional. El FNUAP prestará asistencia en las escuelas para la salud reproductiva y la planificación familiar mediante los dispensarios de la AGV.
31. Otros donantes bilaterales de ayuda alimentaria presentes en Malawi (la Unión Europea, USAID y el Reino Unido) han manifestado interés en trabajar a través de los canales del PMA como parte de sus propios esfuerzos encaminados a asistir a los grupos vulnerables y atender a las necesidades de socorro cuando se presenten. En 1997, la dependencia de seguridad alimentaria de la UE utilizó los canales del PMA para apoyar una intervención de socorro de gran envergadura a las víctimas de las inundaciones en el valle de Shire. La dependencia se hizo cargo de todos los gastos de alimentos y transporte, y manifestó su interés en apoyar otras actividades del PMA que pueden contribuir a constituir una red de seguridad.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES EN EL PAÍS

Justificación de la asignación de recursos propuesta

32. Dado que Malawi forma parte de los países menos adelantados y el Gobierno está resuelto a mejorar y ampliar los programas que reciben ayuda alimentaria, el nivel de la programación ordinaria del desarrollo irá aumentando gradualmente. Debido al carácter experimental de algunas de las actividades, durante los dos primeros años los desembolsos anuales no superarán los 5 millones de dólares, cifra que representa menos de una tercera parte de la asignación básica total de 16,8 millones de dólares. En los dos últimos años, se desembolsará el resto de la asignación. Se seguirán pidiendo otros recursos para artículos no alimentarios y actividades complementarias a programas básicos, sobre todo la ampliación de la red de seguridad. En el cuadro siguiente figuran las asignaciones básicas.



Actividad básica	Porcentaje de la asignación total	Necesidades alimentarias totales (toneladas)	Total de costos operacionales directos (dólares)	Nº de beneficiarios director por año	Nº de beneficiarios en cuatro años
Asistencia de grupos malnutridos	40	18 231	6 720	82 500	330 000
Infraestructura rural, rehabilitación y desarrollo	30	18 406	5 080	87 500	350 000
Alimentación escolar	30	14 918	5 000	64 500	258 000
Total	100	51 555	16 800	234 500	938 000

Cofinanciación y capacidad de ejecución

33. La mayor parte de la cofinanciación del programa provendrá de fuentes gubernamentales. La contribución del Gobierno sufragará rubros importantes, tales como los gastos de personal y una parte de los costos de transporte, almacenamiento y manipulación de los alimentos, y algunos gastos de capital. El Gobierno será responsable, además, de los artículos no alimentarios destinados al programa básico de alimentos por trabajo, valuado en un millón de dólares, pero, debido a los graves problemas financieros con que tropieza actualmente, la oficina del PMA desempeñará una función muy importante ayudándole a movilizar recursos complementarios para dichos artículos a través de otros donantes bilaterales y ONG. El PMA colaborará, además, con el Gobierno para modificar la ley de gestión de desastres de 1991 para incluir nuevas disposiciones de máxima importancia para la presupuestación de artículos no alimentarios destinados a los planes de alimentos por trabajo. La contribución directa del Gobierno a la ejecución de las actividades del programa se ha estimado en aproximadamente 4,5 millones de dólares durante un período de cuatro años.
34. Los distritos y los ministerios técnicos competentes ya cuentan con la capacidad de ejecución, de suerte que todas las actividades del programa se realizarán por conducto de dichas estructuras. Para aumentar ulteriormente la capacidad, el PMA dará participación a las comunidades locales y a las ONG en la ejecución de las actividades. Las ONG prestarán asistencia en lo relativo a la movilización social, la planificación de las actividades y el seguimiento y la evaluación.

Proceso de preparación del PP

35. En la preparación del documento del programa del país ha intervenido la sección encargada de los asuntos multilaterales del Ministerio de Finanzas, así como la sección de seguridad alimentaria y asuntos sociales del Consejo Económico Nacional, de la oficina del Presidente y su Gabinete, y se han mantenido conversaciones con los diferentes ministerios técnicos competentes.
36. El Comité consultivo del programa del país (CCPP) se constituirá bajo la presidencia del Ministerio de Finanzas e incluirá a representantes de los ministerios competentes y de los principales donantes de ayuda alimentaria y organismos de las Naciones Unidas que intervienen en asuntos relativos a la seguridad alimentaria. Durante la ejecución del programa, el CCPP se encargará de vigilar los progresos realizados y velar por la coordinación y cooperación entre los ministerios. El Comité examinará también los



informes parciales y dará orientaciones para el programa en el futuro. Los proyectos específicos que forman parte del programa continuarán bajo la guía de sus respectivos comités directivos.

37. En octubre de 1997 se celebró un seminario nacional, al que asistieron los principales donantes bilaterales de ayuda alimentaria, organismos de las Naciones Unidas, departamentos técnicos y en materia de política del Gobierno, así como ONG y grupos eclesiásticos, para examinar los primeros borradores del programa del país. Se produjo un informe sobre el seminario y muchas de las observaciones y sugerencias se incorporaron en el programa definitivo de las actividades.

ACTIVIDADES BÁSICAS DEL PROGRAMA

Actividad básica Uno: asistencia a grupos malnutridos

38. **El enfoque estratégico** consiste en respaldar las políticas de seguridad alimentaria y nutrición de Malawi, que tienen por objeto mejorar la seguridad alimentaria y la situación nutricional en el país.
39. **Análisis de los problemas.** Según una encuesta demográfica y sanitaria de 1992, la malnutrición es un problema generalizado, estimado en un 28 por ciento, y aproximadamente la mitad de todos los niños menores de cinco años, principalmente de las zonas rurales, muestran signos de retraso del crecimiento. También es elevado el nivel de malnutrición entre las mujeres embarazadas y madres lactantes. Las tasas de mortalidad de los lactantes y niños menores de cinco años se estiman en 135 y 234 por mil nacidos vivos, respectivamente, las más elevadas de todo el mundo. Las causas principales de las muertes infantiles son la malnutrición, la malaria y el SIDA. Se sigue subestimando la importancia de los servicios comunitarios de salud, al propio tiempo que existen en forma generalizada prácticas tradicionales deficientes en materia de destete y nutrición.
40. **Objetivos y resultados previstos.** Los objetivos inmediatos serán: a) contribuir a la rehabilitación de los niños malnutridos graves mediante una alimentación húmeda; b) contribuir al programa de servicios de atención primaria de la salud suministrados a las mujeres embarazadas y madres lactantes en riesgo y a los niños menores de cinco años que frecuentan las actividades sanitarias de la comunidad. El resultado previsto es una disminución de las tasas de malnutrición y morbilidad en las 21 ZPA previstas.
41. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** La ayuda alimentaria: a) proporcionará un complemento nutricional a los niños con malnutrición grave en las dependencias de rehabilitación nutricional (DRN) y un apoyo dietético durante 42 días a los niños con malnutrición grave en las DRN/salas pediátricas de todo el país; y b) suministrará un apoyo dietético a los niños con malnutrición moderada en los centros de salud maternoinfantil y en el marco de un programa comunitario de alimentación complementaria (PCAC). Toda la harina de maíz suministrada en el marco del presente programa estará enriquecida con un preparado de vitaminas. El número y la función de los productos destinados a este componente básico se determina en función de los objetivos nutricionales. Las DRN necesitarán mezclas alimentarias, aceite vegetal, leche desnatada en polvo (LDP) y azúcar. En el marco del programa de PCAC, la harina de maíz y de soja se distribuyen por separado por razones pedagógicas, para que las mujeres aprendan a preparar sus propios alimentos de destete.



42. **Estrategia de la ejecución.** El Consejo Económico Nacional coordinará las actividades del proyecto en el plano nacional. La actual dependencia de gestión de proyectos (DGP), del Ministerio de Salud y Población, se encargará de coordinar la ejecución del proyecto. Las DRN que dependen del MSyP prestarán apoyo técnico a las actividades del proyecto. Los ayudantes encargados de la vigilancia de la salud en los distritos (MSyP), que actúan como trabajadores sanitarios de aldea, supervisan la labor de los voluntarios sanitarios de la comunidad. Cada aldea o comunidad cuenta con un comité sanitario de aldea. Los comités, trabajadores y voluntarios coordinan y llevan a cabo la ayuda alimentaria en el plano local.
43. En el marco del programa de alimentación complementaria basado en la comunidad, se enseñará a las madres y personas a cargo a preparar en sus casas alimentos de destete que sean idóneos. El programa estará complementado por un plan de préstamos del fondo rotatorio de semillas de soja, que facilitará la producción de alimentos de destete en las casas.
44. **Beneficiarios y prestaciones previstas.** La asistencia del PMA abarcará todas las DRN del país. En las 21 ZPA indicadas como aquéllas en las que con mayor probabilidad la ayuda alimentaria tendrá un efecto positivo se suministrará alimentación complementaria en las clínicas y en las comunidades. Entre los criterios principales utilizados para seleccionar dichas ZPA figuraban la existencia de carestías crónicas combinada con altos niveles de malnutrición crónica. La mayoría de las 21 ZPA están ubicadas en cinco de los 25 distritos, que son los de Thyolo, Phalombe, Dedza, Lilongwe y Ntcheu. El proyecto beneficiará a un total de 190 000 niños entre seis meses y cinco años de edad. Los procedimientos de selección se basarán en una clasificación según el peso por edad: los que están por debajo del 80 por ciento se considerarán malnutridos, los que están por debajo del 60 por ciento, malnutridos graves. Unas 140 000 madres o personas a cargo recibirán raciones para llevar a casa. Las parteras tradicionales y los voluntarios de la salud que intervienen en el marco del programa comunitario aplicarán los criterios médicos establecidos para evaluar las mujeres en riesgo. Los beneficios principales de la actividad consistirán en una mejora de la situación nutricional de los niños con malnutrición grave y moderada.

Apoyo, coordinación y programa de SyE

45. En el plano local el personal de salud recibirá una capacitación en acopio de datos, educación sanitaria y comunicación con los beneficiarios. El Banco Mundial y otras ONG asociadas a la ejecución seguirán apoyando los programas complementarios de la comunidad prestando asistencia en la planificación y financiación de viviendas, almacenes y equipo. El PMA facilitará los servicios de dos voluntarios de las Naciones Unidas que prestarán asistencia a la DGP en los asuntos relativos al seguimiento y la evaluación.
46. **Estimación de los costos.** El programa propuesto de AGV supondrá un costo operacional directo total para el PMA estimado en 6,7 millones de dólares durante un período de cuatro años, y se prevé que para esta actividad se necesitarán 15 316 toneladas de cereales básicos, 2 017 toneladas de mezclas alimentarias, 284 toneladas de LDP, 378 toneladas de aceite vegetal y 237 toneladas de azúcar.

Actividad básica Dos: Rehabilitación y desarrollo de la infraestructura rural

47. **El enfoque estratégico** consiste en lograr mejoramientos sostenibles de la seguridad alimentaria de las familias pobres y vulnerables mediante la mitigación del hambre a corto plazo y la creación de bienes comunitarios.



48. **Análisis de los problemas.** Las familias más pobres de Malawi dependen fundamentalmente de los mercados de trabajo rural no calificado para asegurar su supervivencia. Para la mayoría de las familias, las reservas alimentarias de sus propias fincas se agotan en diciembre, apenas seis meses después de la cosecha principal. Para el resto del año, dependen fundamentalmente del intercambio de trabajo por alimentos. En la mayoría de las zonas las oportunidades de empleo son limitadas y los niveles de la remuneración son bajos. Las mujeres están en mayor desventaja dado que las pocas oportunidades que surgen para ganar dinero normalmente las aprovechan los hombres. Las poblaciones rurales frecuentemente no cuentan con la infraestructura necesaria, tales como caminos en buenas condiciones, abastecimiento de agua para uso doméstico y planes de riego, que podría mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo. Además, en algunas de las zonas más pobres la degradación ambiental ha avanzado mucho. A raíz de estos problemas, grandes sectores de la población rural son muy vulnerables a una inseguridad alimentaria crónica.
49. **Objetivos y resultados previstos.** El objetivo principal será lograr mejoras sostenibles de la infraestructura rural para la seguridad alimentaria de las familias de las zonas beneficiarias mediante el suministro de empleo a corto plazo e incentivos de autoayuda comunitaria. Los resultados principales serán: la construcción y mejora de caminos secundarios y de acceso a las aldeas, construcción de presas de tierra, planes de abastecimiento de agua para uso doméstico y pequeños planes de riego, así como otras medidas de mejora y protección del medio ambiente, tales como la conservación de suelos y aguas y la plantación de árboles. Los resultados principales serán la disminución del hambre a corto plazo mediante el aumento de las oportunidades de empleo y la mejora de la situación económica de los beneficiarios que les dé seguridad alimentaria y preparación para casos de desastre.
50. **Funciones y modalidades de la ayuda alimentaria.** El maíz servirá para aliviar el hambre a corto plazo y como incentivo para participar en planes de autoayuda.
51. **Estrategia de la ejecución.** Todas las actividades en régimen de alimentos por trabajo (APT) estarán estrechamente vinculadas con las iniciativas gubernamentales de mayor envergadura que se están realizando con el apoyo de otros donantes, tales como la iniciativa destinada al mantenimiento de los caminos (IMC) y otros programas relativos al agua y el medio ambiente que cuentan con el apoyo de la UE y la USAID. Todas las actividades serán supervisadas técnicamente por los ministerios competentes en estrecha colaboración con las comunidades locales y los grupos de mujeres. Los proyectos se determinarán en diálogo con las comunidades para asegurarse de que responden a necesidades reales y constituyen un modo eficaz de emplear la ayuda alimentaria. También se contará con la participación de las ONG para la realización de los programas de APT.
52. **Beneficiarios y prestaciones previstas.** Del total de 154 ZPA, se elegirán 46. Entre los criterios básicos utilizados para su selección figuran la escasez crónica de alimentos, el elevado predominio de familias encabezadas por una mujer y la falta de oportunidades de empleo. La mayoría de las ZPA en las que se intervendrá están ubicadas en seis distritos, que son: Mulanje, Phalombe, Thyolo, Nsanje, Mwanza y Ntkhatabay. Las comunidades rurales se beneficiarán de la infraestructura terminada, o sea, de los caminos secundarios que permitirán un acceso mejor a los mercados y a pequeños proyectos de riego. Los abastecimientos de agua para uso doméstico y las plantaciones comunitarias beneficiarán directamente a las mujeres que actualmente consumen demasiadas energías y tiempo en buscar agua y juntar leña. El 25 por ciento, por lo menos, de los recursos totales destinados



a alimentos por trabajo se asignarán a actividades en las que las mujeres están interesadas directamente. El número total de los beneficiarios será de 350 000.

Apoyo, coordinación, y programa de SyE

53. Los ministerios competentes que intervienen en la ejecución supervisarán, junto con las ONG locales e internacionales, las actividades de APT y presentarán los informes correspondientes. La Oficina del Comisionado para la preparación en casos de desastre, el socorro y la rehabilitación, y la oficina del PMA en el país coordinarán los procedimientos de rendición de informes y evaluación, mientras que la dependencia interna de SyE del PMA se hará responsable del seguimiento de los progresos en relación con los objetivos del proyecto, de los efectos de las actividades del proyecto, particularmente en las mujeres, y de las repercusiones generales en la seguridad alimentaria de las familias. En la medida de lo necesario, se llevarán a cabo evaluaciones periódicas y apreciaciones sobre la gestión.
54. **Estimaciones de los costos.** Se prevé que el total de los costos operacionales directos para esta actividad será de 5,1 millones de dólares, y se necesitarán 18 406 toneladas de maíz.

Actividad básica Tres: Desarrollo de recursos humanos mediante oportunidades de educación primaria para las muchachas

55. **El enfoque estratégico** consiste en apoyar la política del Gobierno encaminada a asegurar la educación primaria para todos, especialmente las muchachas.
56. **Análisis de los problemas.** Más de dos terceras partes de las mujeres y la mitad de los hombres de Malawi son analfabetos. Desde que se empezó con la educación primaria gratuita en 1993, las tasas de matrícula escolar han aumentado en los distintos distritos, pero de forma despareja. Las tasas de asistencia son muy irregulares, y la mayoría de los niños llegan con hambre a la escuela, lo que se traduce en una escasa duración de su capacidad de concentración y en las salidas anticipadas. Las tasas de deserción escolar en los primeros años son elevadas, especialmente en el caso de las muchachas. En algunas zonas, al llegar al quinto o sexto grado el porcentaje de la matrícula de las muchachas desciende a un 50 por ciento con respecto a la de los muchachos. Estos problemas se agravan en las zonas aquejadas de mayor inseguridad alimentaria, en las que el trabajo infantil cobra una importancia relativamente mayor para la estrategia de la supervivencia familiar que en otras. Los muchachos suelen tener más posibilidades de aprovechar las limitadas oportunidades de educación que se presentan, y esto por varias razones, entre otras porque los padres asignan poco valor a la educación de las muchachas, a las que necesitan en la casa para el cuidado de los hijos, y los costos de oportunidad relacionados con la educación son elevados.
57. **Objetivos y resultados previstos.** Los objetivos principales serán los siguientes: a) mejorar la asistencia de los niños y reducir las tasas de abandono escolar de las muchachas, para lograr un incremento del 20 por ciento de la matrícula y un régimen de escolaridad más estable en las escuelas que reciben ayuda; b) mejorar en todos los niños la capacidad de concentración y de asimilación de informaciones mediante la mitigación del hambre a corto plazo; y c) contribuir a reducir la disparidad entre los muchachos y las muchachas de las escuelas de enseñanza primaria beneficiarias en lo que se refiere a la matrícula y las tasas de abandono escolar, de suerte que la proporción de muchachos y muchachas sea más equitativa y en todos los niveles la matrícula de las muchachas alcance, como mínimo, el 85 por ciento de la de los muchachos.



58. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** La ayuda alimentaria será un medio para a) fomentar en las escuelas de enseñanza primaria beneficiarias la matrícula y asistencia regular de los niños; b) mejorar la duración de la capacidad de concentración de los niños en la escuela; y c) transferir ingresos a las familias beneficiarias. A los niños de las escuelas primarias se les servirá al llegar una bebida con mezcla de cereales, y al final de la mañana unas gachas. Las familias cuyas hijas frecuentan la escuela durante 18 días al mes, como mínimo, recibirán raciones de maíz para llevar a casa.
59. **Estrategia de la ejecución.** El proyecto será ejecutado por el Ministerio de Educación. El PMA colaborará con el PNUD, el UNICEF y el FNUAP para lograr, gracias a la intervención de las Naciones Unidas, una seguridad alimentaria colectiva y sus repercusiones en el sector educacional. El PNUD respaldará la administración del proyecto y la creación de capacidad técnica, mientras que el UNICEF se concentrará en mejorar la calidad de la educación y de los servicios de saneamiento en las escuelas. El FNUAP apoyará la enseñanza sobre la salud reproductiva como parte de una campaña más amplia de educación e información. El proyecto dependerá fundamentalmente de la cogestión comunitaria e incluirá una campaña de sensibilización sobre la necesidad de la educación de las muchachas.
60. **Participantes y beneficiarios previstos.** Las actividades experimentales darán comienzo en Dedza durante 1998 y 1999. Si la experiencia resulta positiva, las actividades irán aumentando progresivamente hasta llegar a 24 ZPA, frente a las 20 que se habían seleccionado al principio para intervenciones de alimentación escolar. Entre los criterios de selección figuran los siguientes: una escasez crónica de alimentos y elevadas tasas de malnutrición, combinadas con un nivel bajo de matrícula y alfabetización femeninas. La mayoría de las ZPA preseleccionadas se encuentran en los ocho distritos siguientes: Dedza, Phalombre, Mulanje, Salima, Mwanza, Ntcheu, Thyolo y Nsanje. El número total de beneficiarios previstos es de 258 000.

Apoyo, coordinación y programa de SyE

61. El nuevo proyecto experimental será ejecutado por el personal del Ministerio de Educación presente en los distritos, que se hará responsable del proceso de movilización social, así como del seguimiento y evaluación de los resultados del proyecto, con la participación de un VNU y dos voluntarios del servicio de desarrollo nacional (SDN). El PNUD, el UNICEF y el FNUAP facilitarán el financiamiento externo del proyecto para apoyar los aspectos no alimentarios del programa. La dependencia de seguridad alimentaria de la UE ha manifestado interés en la construcción de aulas, la mejora de los servicios de saneamiento y el suministro de material didáctico.
62. **Estimaciones de los costos.** Para el período cuatrienal de la presente actividad se necesitará una asignación básica de aproximadamente 5 millones de dólares. Los productos necesarios serán: 11 300 toneladas de cereales, 3 400 toneladas de mezclas alimentarias y 171 toneladas de azúcar.

ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

Ampliación de las redes de seguridad

63. Dado que las actividades básicas del programa en el país satisfarán sólo una parte del total de las necesidades anuales de ayuda alimentaria, muchos donantes bilaterales se han



mostrado dispuestos a suministrar anualmente un complemento de recursos alimentarios para ampliar dichas actividades. Para determinar las otras ZPA en las que probablemente escasearán los alimentos, se llevará a cabo una evaluación anual utilizando los procedimientos de seguimiento establecidos, seguida de un llamamiento en el que se indicarán claramente las actividades complementarias de la red de seguridad que podrían realizarse para colmar las nuevas necesidades. Las ZPA identificadas podrían ser las ya comprendidas en el marco del programa básico o bien otras en las que podrían estar escaseando los alimentos de forma especial. Las intervenciones de ampliación se aprobarían anualmente. Las actividades aprobadas podrían ser la AGV, los APT o la alimentación escolar. Teniendo en cuenta las experiencias realizadas hasta ahora, se ha fijado un presupuesto indicativo de 2,5 millones de dólares anuales para sufragar los gastos de transporte, almacenamiento y manipulación (TIAM) de los alimentos destinados a dichas actividades.

Actividades de apoyo

Mejora de la selección mediante la evaluación y cartografía de la vulnerabilidad (ECV)

64. La dependencia de ECV seguirá trabajando con el proyecto del sistema de alerta anticipado de hambruna (SAAH) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MDA) para preparar y perfeccionar la base de datos y las diferentes técnicas de análisis y vigilancia de la seguridad alimentaria familiar que se han elaborado desde 1994. El presupuesto operacional de la dependencia de ECV se ha fijado en 50 000 dólares anuales.
65. Un elemento importante para el funcionamiento eficaz del nuevo sistema de ECV es la recolección, realizada periódicamente en las ZPA, de los datos relativos a la seguridad alimentaria de las familias. Desde 1995, el PMA y el SAAH han colaborado estrechamente con el MDA y el MSyP en la preparación de un sistema de vigilancia de la seguridad alimentaria conocido como seguimiento orientado a la potenciación del papel de la mujer. Los enumeradores censales del Gobierno que trabajan en las aldeas reúnen mensualmente los datos correspondientes a las familias. Entre los indicadores clave que se utilizan figuran el número de comidas diarias, las existencias alimentarias de las familias y los mecanismos que utilizan para hacer frente a las situaciones de carestía. Se analizan los datos para identificar las ZPA que podrían necesitar una ampliación de la intervención del PMA con la ayuda de los donantes. Ninguno de los dos ministerios tiene actualmente la capacidad de sufragar totalmente los costos relacionados con dichas actividades adicionales de acopio de datos. Algunos donantes se han mostrado dispuestos a prestar anualmente un apoyo complementario al programa de potenciación del papel de la mujer. El costo anual de las actividades de acopio de datos se cifra en 450 000 dólares.

Actividades relativas a las cuestiones de género, seguimiento y evaluación, y capacitación

66. La oficina en el país seguirá colaborando con el Gobierno para fortalecer las actividades de programación mediante la preparación de planes de acción para la promoción de la mujer y una capacitación especial en los análisis de los problemas relativos a las cuestiones de género y los métodos para aumentar la participación de las mujeres en todas las intervenciones que reciben ayuda del PMA. El costo de dichas actividades se ha estimado en 30 000 dólares anuales.



67. Se crearán sistemas de seguimiento y evaluación para evaluar la calidad de los progresos en relación con los indicadores fundamentales del programa y también se reunirán datos cualitativos sobre las intervenciones del PMA. Tanto el personal del PMA como el personal de contraparte tendrán oportunidades para capacitarse en sectores clave, tales como los programas de computadoras, el seguimiento de los productos, los alimentos por trabajo, las técnicas de planificación participativa y el seguimiento cualitativo. El costo total de las actividades se ha estimado en 50 000 dólares anuales.

Fondo rotatorio de semillas de soja

68. Para contribuir a la sostenibilidad de las iniciativas del PMA relacionadas con la alimentación de grupos vulnerables, se ha establecido en 1994 un fondo rotatorio de semillas de soja como un medio para promover la producción de los alimentos de destete en las familias. En el marco de dicho plan, y a título de préstamo del fondo rotatorio, se suministran semillas de soja a las familias vulnerables por conducto de las ONG, y se capacita a las madres de niños malnutridos para preparar en sus casas los alimentos de destete con harina de soja. El plan ya ha resultado altamente satisfactorio, ya que ha llegado a unos 2 600 pequeños agricultores durante la última campaña agrícola. Se propone que se continúe con este plan hasta llegar a unos 10 400 pequeños agricultores durante el cuatrienio. El total de los costos adicionales para este programa sería de 100 00 dólares.

CUESTIONES FUNDAMENTALES Y RIESGOS

69. **Supuestos fundamentales en materia de política.** Se supone que el marco normativo de Malawi seguirá haciendo mucho hincapié en la seguridad alimentaria de las familias, el desarrollo social y el alivio de la pobreza mediante la mejora de la seguridad alimentaria, y que tanto los donantes como el Gobierno seguirán apoyando plenamente las prestaciones adicionales que pueden lograrse mediante programas realizados con ayuda alimentaria, y confiando en su capacidad de llegar a ciertos grupos, especialmente a las mujeres pobres y vulnerables (como ya se ha podido comprobar).
70. **Asuntos relativos a la financiación del programa en el país.** Mediante la adopción de un enfoque de realización lenta y progresiva a lo largo del cuatrienio, el programa del país irá creando gradualmente la capacidad necesaria y sentando las bases para futuras ampliaciones de las actividades básicas.

Riesgos importantes

71. A medida que el programa vaya dejando de orientarse principalmente a la ayuda de socorro de urgencia y a la asistencia a los refugiados y se vaya orientando más a las actividades de rehabilitación y desarrollo, muchas de sus actividades serán nuevas. En cuanto tales, demandarán un considerable tiempo de trabajo del personal para asegurar asociaciones apropiadas, una ejecución eficaz en relación con los costos y una amplia participación en la planificación de las actividades. Existe también el riesgo de una ejecución deficiente o de una selección no apropiada de los beneficiarios. Se dependerá, sin embargo, fundamentalmente de las ONG y se hará hincapié especialmente en la capacitación del personal de salud. Debido a las grandes limitaciones financieras, existe también el riesgo de que el Gobierno no pueda sufragar todos los gastos correspondientes a los artículos no alimentarios propuestos para los programas de alimentos por trabajo, y que el PMA tenga que asumir un papel significativo prestando su asistencia para la



movilización de dichos recursos complementarios. Otro riesgo importante es la perspectiva de otra sequía de proporciones en el país, que podría ralentar el desarrollo y la ampliación de los programas de alimentos por trabajo ya que la población recibirá socorro gratuitamente.

PROCESO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

Apreciación

72. La mayoría de las actividades básicas descritas en el documento del programa del país se propuso en el PEP de Malawi de 1995. Las actividades de alimentos por trabajo se evaluaron en abril de 1996 como parte de la misión de formulación del nuevo proyecto. La misión observó que, habida cuenta de su eficacia para llegar a los sectores más pobres de la población, las actividades en régimen de alimentos por trabajo podían ampliarse en Malawi. Las actividades experimentales de alimentación escolar fueron evaluadas por un consultor en agosto de 1997, quien las consideró viables y que podían comenzar en 1998.
73. Habida cuenta del alto nivel de apoyo de los donantes de ayuda alimentaria, se proseguirá con las actividades de AGV, con algunos ajustes encaminados a mejorar los procedimientos de selección y seguimiento. Se está preparando una evaluación técnica para reformular dichas actividades en base a las enseñanzas aprendidas y a las nuevas técnicas de selección y seguimiento recomendadas por anteriores misiones de evaluación.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

Capacidad de la dotación de personal de la oficina en el país

74. En la realización del programa del país, la oficina en el país dependerá de los niveles de dotación de personal del actual presupuesto administrativo y de apoyo al programa y del apoyo de un personal complementario con cargo a los presupuestos de los gastos de apoyo directo. Además, sobre el terreno se contará con la participación de los voluntarios del servicio de desarrollo nacional. Se impone un potenciamiento del personal mediante un incremento de las oportunidades de capacitación en la gestión de programas y proyectos, sistemas de información geográfica (SIG), sistemas y procedimientos de seguimiento y evaluación, contabilidad, técnicas de evaluación con la participación de los habitantes de las zonas rurales (EPR), tales como análisis de problemas de género, capacitación en informática, especialmente en lo que se refiere al seguimiento de los productos.

Autoridades de coordinación y ejecución

75. En el plano nacional, el departamento de desarrollo de la sección de ayuda multilateral del Ministerio de Finanzas es responsable de la coordinación de todos los proyectos de ayuda alimentaria de los donantes multilaterales, ofrece orientación sobre asuntos de política y obtiene del Ministerio de Finanzas la aprobación de todos los proyectos del PMA. El Secretario principal de la Tesorería preside un Comité directivo de seguridad alimentaria nacional, bajo cuya autoridad se creará el Comité Consultivo del Programa del País. El CCPP estará formado por representantes de los principales ministerios técnicos, miembros de la comunidad de los donantes y organismos de las Naciones Unidas.



76. En el plano operacional, los comités directivos nacionales del proyecto, presididos por los ministerios competentes, se encargarán de supervisar la ejecución de cada proyecto del PMA y de las cuestiones relativas a las operaciones. Las reuniones se celebrarán trimestralmente, y en ellas participarán los representantes de los principales ministerios competentes y de otras partes pertinentes o interesadas.
77. Los ministerios técnicos competentes, tales como los de Salud, Agricultura y Riego, Educación, Obras Públicas, Actividades Forestales y Asuntos Ambientales se responsabilizarán de la ejecución efectiva del proyecto. El departamento de socorro y rehabilitación, de la Oficina del Presidente y su Gabinete, seguirá coordinando y organizando en el plano nacional la mayor parte de las actividades de alimentos por trabajo.

Participación de los beneficiarios

78. Todas las actividades del programa se planificarán y ejecutarán con un alto grado de participación de la comunidad. En el marco de las actividades de AGV, se hará más hincapié en la creación de capacidad local a través de una amplia participación, de suerte que las madres, otras personas a cargo y los agentes sanitarios puedan realizar prácticas de alimentación infantil sin el apoyo del PMA. Las actividades de alimentación escolar requerirán también un alto grado de compromiso y disponibilidad de la comunidad para coger los planes en las escuelas comunitarias. Las actividades de alimentos por trabajo se planificarán y ejecutarán a través de los comités de desarrollo aldeano (CDA). En algunas zonas de Malawi se ha avanzado más que en otras en lo que se refiere a la adopción de métodos de planificación participativa. En zonas gravemente vulnerables, en las que se necesita ayuda alimentaria y los modelos participativos no están tan arraigados, el programa del país dependerá de las ONG y de otros voluntarios de la comunidad para fortalecer el proceso de ejecución..

Consideraciones sobre el género

79. En todas las actividades del programa, las consideraciones sobre el género ocupan un lugar destacado desde la primera fase de la formulación del proyecto y del análisis de los problemas. En actividades, tales como la alimentación escolar, en las que hay un peligro especial de que el PMA pudiera no cumplir sus compromisos en pro de la mujer, los acuerdos con los asociados asegurarán una selección apropiada y suficiente de las alumnas. A través del plan nacional de acción para la promoción de la mujer (PNPM) se están emprendiendo iniciativas encaminadas a asegurar que las mujeres participen en la planificación y gestión del proyecto más que en el pasado, y se apliquen nuevos métodos participativos que garanticen a las mujeres una posibilidad mayor de hacer sentir su voz en todas las instancias. En el futuro, los memorandos de entendimiento correspondientes a las actividades de socorro garantizarán que las mujeres sean los distribuidores principales y beneficiarios directos de la ayuda alimentaria, mediante la contratación de más mujeres como empleadas encargadas del socorro, y la distribución de los alimentos directamente a las mujeres mayores de las familias.
80. Los métodos e indicadores del seguimiento y evaluación se examinarán y elaborarán en consonancia con los compromisos del PMA en pro de la mujer. Se reunirán más elementos que demuestren los efectos del PP en la parte de los beneficios que llega a las mujeres y en el lugar que ocupan éstas en los comités de planificación.



Logística de los alimentos

81. El programa del país adoptará una estrategia flexible en materia de compras, de suerte que se compre en el lugar cuando haya excedentes y se importe cuando haya sequía o un déficit de alimentos en gran escala no cubierto por las importaciones. Se tendrá que importar periódicamente azúcar, aceite vegetal y leche entera en polvo. Todos los productos se entregarán a los almacenes centrales del proyecto. En consulta con las autoridades locales, el PMA asumirá un control más directo del transporte interno, el almacenamiento y la manipulación, y del seguimiento de los movimientos de los productos alimenticios desde los lugares del almacenamiento central hasta los beneficiarios finales. El Gobierno costeará el 20 por ciento de los gastos en concepto de TIAM.

Preparación de los planes anuales de trabajo y asignación de recursos

82. Para cada actividad básica, la oficina del PMA preparará, en consulta con la autoridad de ejecución interesada, planes anuales de trabajo basados sobre las cifras indicativas de los recursos disponibles y el rendimiento de las operaciones. Se podrá reasignar también entre las actividades hasta un 10 por ciento de los recursos, según las necesidades y el resultado de las nuevas actividades del programa.

SEGUIMIENTO Y AUDITORÍA DEL PROGRAMA

Disposiciones institucionales

83. En consonancia con los principales objetivos y metas del programa del país, la evaluación de los resultados será responsabilidad primordial de la dependencia de seguimiento y evaluación, que se establecerá en la oficina del PMA en el país. Los funcionarios encargados de la ECV, las cuestiones de género y el seguimiento y evaluación desempeñarán una función especial en las actividades de SyE del programa del país, y acopiarán datos y vigilarán a los beneficiarios a los efectos de evaluar el proceso, los resultados y los efectos de la asistencia del PMA. Los indicadores principales serán los siguientes: a) la eficacia en función de los costos de la gestión de la ayuda alimentaria; b) la coordinación con el Gobierno, los donantes bilaterales y las ONG; c) la eficacia de la ayuda alimentaria como herramienta de socorro y desarrollo; d) la eficacia de la ayuda alimentaria para satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables, particularmente desde una perspectiva de género; e) la participación de los beneficiarios en la distribución de los alimentos y la gestión de los bienes; y f) el análisis de las prestaciones por grupos de beneficiarios, género y tipo de actividad.
84. La presentación periódica de informes sobre los proyectos tocará a las autoridades de cada proyecto, y en cada plan de operaciones se facilitarán detalles concretos sobre las disposiciones y los requisitos del seguimiento y evaluación, así como sobre los requisitos en materia de rendición de informes y auditoría.

AJUSTES AL PROGRAMA Y COMPLEMENTO DE LAS ACTIVIDADES DEL PAÍS

85. La oficina del PMA en el país supervisará los progresos de todas las actividades del programa del país, utilizando los informes parciales que el Gobierno presentará periódicamente sobre cada uno de los proyectos y las conclusiones de las periódicas



vigilancias in situ realizadas por el personal del PMA. La oficina en el país presentará un resumen de la evaluación general en su informe parcial semestral, que se distribuirá a todos los donantes y a los asociados del Gobierno que intervienen en la ejecución del programa.

86. El Comité consultivo del programa del país examinará los informes semestrales y evaluará los resultados de cada uno de los proyectos. De ser necesario, y según los resultados y la disponibilidad anual de recursos, el CCPP puede aconsejar que se emprendan actividades complementarias y/o se reasignen los recursos dentro del PP. Recomendará la supresión gradual o la terminación de las actividades o componentes que ya no necesitan el apoyo del PMA.
87. Las peticiones especiales de ayuda alimentaria de urgencia se procesarán utilizando los procedimientos establecidos.

Evaluación

88. El programa de evaluación continua, incluidas las evaluaciones rurales participativas (ERP) y los estudios de casos, se incorporarán en cada una de las actividades básicas. Cada actividad básica se evaluará a mitad de período, lo que servirá para saber si hace falta una acción correctiva para revisar los objetivos y resultados de los componentes. De ser necesario, se realizarán estudios especiales sobre asuntos y casos.
89. Se examinarán todas las actividades que suponen la utilización de fondos del PMA, y se realizarán evaluaciones finales de todos los proyectos terminados para evaluar sus repercusiones.



ANEXO I









PRESUPUESTO OPERACIONAL DEL PROGRAMA PARA MALAWI 1998–2001

Actividades básicas	Proyecto N°	Beneficiarios previstos	Gastos operacionales directos(GOD)				Total GOD (dólares)
			Necesidades de alimentos	Toneladas anuales x 4 años	Costos de los alimentos (dólares)	Costos del transporte marítimo/seguro/superintendencia y TTAM (dólares)	
Asistencia a grupos malnutridos	MLW 4780/1	201 00	Cereales	3 000	675 000	228 000	
			Mezclas alimentarias	38	13 933	2 888	
			Aceite vegetal	45	40 500	11 520	
			LDP	36	72 000	9 216	
			Azúcar	23	7 705	5 888	
Ampliación prevista		129 00	Cereales	12 315	2 771	935 858	
			Mezclas alimentarias	1 979	725 426	150 404	
			Aceite vegetal	333	299 448	85 248	
			LDP	248	495 940	63 488	
			Azúcar	214	71 616	54 784	
Total		330 00	18 231	5 172	1 547 294	6 7	
Infraestructura rural, rehabilitación y desarrollo	MLW 5782	115 00	Cereales	6 900	1 380	524 400	
Ampliación prevista		235 00	Cereales	11 506	2 301	874 441	
Total		350 00	18 406	3 681	1 398 841	5 0	
Alimentación escolar	MLW 5934	43 00	Cereales	1 887	377 433	143 425	
			Mezclas alimentarias	571	252 235	43 371	
			Azúcar	29	9 548	7 296	

PRESUPUESTO OPERACIONAL DEL PROGRAMA PARA MALAWI 1998–2001

Gastos operacionales directos(GOD)							
Actividades básicas	Proyecto N°	Beneficiarios previstos	Necesidades de alimentos	Toneladas anuales x 4 años	Costos de los alimentos (dólares)	Costos del transporte marítimo/seguro/superintendencia y TTAM (dólares)	Total GOD (dólares)
Ampliación prevista		215 00	Cereales	9 436	1 887	717 123	
			Mezclas alimentarias	2 853	1 261	216 907	
			Azúcar	143	47 738	36 480	
Total		258 00		14 918	3 835	1 164 602	5 0
Total		938 00		51 555	12 689	4 110 737	16 8

INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Actividad básica del programa	Indicadores del proceso	Indicadores de rendimiento	Indicadores de los efectos	Frecuencia del acopio de datos	Informes de las instituciones a la oficina del país
Infraestructura rural	Número real/previsto de hombres y mujeres en actividades de APT	Cantidad y calidad de los bienes de infraestructura mejorados	Número de familias con mayor disponibilidad/acceso a alimentos en el hogar	Indicadores de proceso: mensualmente	Departamento de Socorro y Asuntos de Rehabilitación
	Número de los comités de ejecución del proyecto formados y en actividad	Número de participantes empleados, por duración del contrato y género	Disminución/aumento del volumen de trabajo de mujeres/hombres/niños por temporada	Indicadores de rendimiento: semestralmente	Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura y Riego
	Porcentaje de hombres y mujeres en los comités del proyecto	Número de familias con acceso a alimentos en tiempos de carestía	Rentabilidad de los bienes mediante tecnología con empleo intensivo de mano de obra o basada en la mano de obra	Indicadores de los efectos: anualmente	Ministerio de Obras Hídricas, Departamento forestal, ONG
Asistencia a grupos vulnerables	Número real/previsto de niños y niñas con malnutrición grave rehabilitados en las DRN	Cantidad, tipo de productos alimenticios y distribución oportuna a diferentes beneficiarios	Peso al nacer y crecimiento infantil de los beneficiarios en relación con las estadísticas nacionales	Indicadores del proceso: mensualmente	Ministère de la santé et de la population
	Número real/previsto de niños y niñas con malnutrición moderada que reciben alimentos complementarios en el PCAC	Aumento del número de mujeres embarazadas y madres lactantes que utilizan los servicios de PCAC		Indicadores de los efectos: anualmente	

INDICADORES DE SEGUIMIENTO

Actividad básica del programa	Indicadores del proceso	Indicadores de rendimiento	Indicadores de los efectos	Frecuencia del acopio de datos	Informes de las instituciones a la oficina del país
	Número real/previsto de mujeres embarazadas y madres lactantes que reciben alimentos complementarios en el PCAC	Calidad y tipo de alimentos distribuidos a alumnos y alumnas			
Desarrollo de recursos humanos	Número real/previsto de alumnos y alumnas que reciben comidas cocinadas	Número de comedores construidos por comunidades	Capacidad de concentración, atención y aprendizaje de los alumnos con y sin el proyecto	Indicadores del proceso: mensualmente	Ministerio de Educación
	Número real/previsto de muchachas que reciben raciones para llevar a casa		Matrícula y abandono de niños y niñas con y sin el proyecto	Indicadores de rendimiento: semestralmente	Consejo Económico Nacional, Ministerio de Agricultura y Riego
Mitigación de los efectos de los desastres	Aumento de la presentación de datos a la ACV y utilización de la ACV	Porcentaje de alimentos recibidos por hombres/mujeres y niños en riesgo	Utilización más eficaz de los criterios de selección producidos por el ACV	Indicadores del proceso: mensualmente	Ministerio de Salud y Población, SAAH
	Planificación oportuna y eficaz de esos desastres		Utilización más eficaz de la ayuda alimentaria en la intervención de la red de seguridad para grupos vulnerables	Indicadores del rendimiento: semestralmente: Indicadores del efecto: anualmente	

