

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.2/98/5/4**

15 abril 1998

ORIGINAL: INGLÉS

## PROGRAMA EN EL PAÍS - ETIOPÍA (1998 - 2003)

### RESUMEN

Etiopía figura entre los países menos adelantados, con el número ordinal 170 en una lista de 175 países, según el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano correspondiente a 1997. Tenía una población de 55,5 millones en 1994 y sus ingresos anuales por habitante se estimaron en 117 dólares en 1996. Le corresponde un índice global de seguridad alimentaria familiar (FAO) de 64,8 en un total de 100, e incluso en temporadas agrícolas excepcionalmente buenas, necesita socorro alimentario para 3,3 millones de personas como mínimo. La tasa de mortalidad de menores de cinco años es de 200 por 1 000. Unos 12,6 millones de personas sufren de pobreza crónica, y alrededor de 3,8 millones de familias no llegan al mínimo de 1 680 kilocalorías diarias por persona, en términos de disponibilidad alimentaria. Se ven afectados por la pobreza absoluta más de cuatro millones de la población urbana, que viven por debajo del umbral de la indigencia. La estrategia del programa en el país consiste en hacer disminuir la inseguridad alimentaria, a corto plazo, y crear haberes que estabilicen y hagan aumentar la productividad agrícola, reduciendo con ello la vulnerabilidad de los beneficiarios en el futuro. Sus ejes centrales son la protección de las tierras, la repoblación forestal, la conservación de los recursos hídricos y el desarrollo de los recursos humanos.

El programa en el país que se propone por lo que respecta a Etiopía solicita de la Junta Ejecutiva que apruebe, a reserva de que se disponga de recursos (para el período de julio de 1998 a junio de 2003), una cuantía de 90,2 millones de dólares (costos operacionales directos) para actividades básicas, de la cual han sido comprometidos ya 5,2 millones de dólares aproximadamente. Las actividades suplementarias se presupuestan en 76,8 millones de dólares. Los grupos destinatarios comprenden un promedio de 895 200 beneficiarios directos al año, con arreglo a las actividades básicas del programa. Esa cifra se desglosa como sigue: 754 000 personas, con inclusión de familiares, en actividades de alimentos por trabajo; 130 000 alumnos de escuelas primarias y 11 200 beneficiarios de servicios de salud maternoinfantil (SMI). Las actividades orientadas a las personas afectadas por la pobreza y por la inseguridad alimentaria se centran en las zonas con déficit de alimentos que son propensas a la sequía y a menudo reúnen las condiciones para recibir ayuda alimentaria de socorro. Este programa constituirá una importante aportación a la mitigación de los efectos de las catástrofes.

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 regional:	M. Zejjari	tel.: 6513-2201
Coordinador de programas:	A. Abdulla	tel.: 6513-2391

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



## **ENFOQUE ESTRATÉGICO : LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA POBLACIÓN POBRE AQUEJADA POR EL HAMBRE**

1. El Perfil de la estrategia en el país (PEP) relativo a Etiopía fue presentado al Órgano Rector del PMA en 1993. Con posterioridad a esa fecha se han matizado ciertas políticas del Gobierno y se han adoptado algunas otras. En 1996 se adoptó una estrategia encaminada a la seguridad alimentaria, la cual sirve de fundamento para el trazado del Programa nacional de inversiones destinadas a la seguridad alimentaria. Existe una política de ayuda alimentaria que se centra en la utilización del socorro alimentario para fines de desarrollo. Se han adoptado también estrategias sectoriales en cuanto a la educación, la salud, la población y la mujer. Las nuevas estrategias y políticas se tienen en cuenta en el programa en el país que se propone.

### **Avances recientes en cuanto a desarrollo**

2. Etiopía figura entre los países menos adelantados y es un país de bajos ingresos, con déficit de alimentos y sin salida al mar, con unos ingresos de 117 dólares<sup>1</sup> por habitante en 1996. Los resultados económicos obtenidos en los dos últimos decenios, hasta 1993, fueron deficientes, por regla general, con una tasa de crecimiento promedio del 1,5 por ciento durante el período que va de 1976 a 1992-93. Por otra parte, Etiopía logró un impresionante crecimiento anual que llegó a un promedio del 7,6 por ciento en el período de 1992-93 a 1995-96 y al 10,4 por ciento entre 1995 y 1996. La principal fuente de ese crecimiento fue la agricultura, en la que se registró un crecimiento anual sin precedentes del 13,7 por ciento en 1995-96.

### **Inseguridad alimentaria, pobreza y vulnerabilidad**

3. La inseguridad alimentaria es una de las manifestaciones más visibles de la pobreza en Etiopía. Afecta a los agricultores de subsistencia, que carecen de superficie de cultivo, suelos de calidad, número de cabezas de ganado y otros haberes en la medida adecuada para producir o adquirir alimentos suficientes para todos los integrantes de sus familias. La urbanización acelerada, que no fue acompañada de suficiente crecimiento económico ni creación de oportunidades de empleo, dio lugar a un nuevo tipo de población urbana aquejada de inseguridad alimentaria.
4. En los decenios de 1970 y 1980, Etiopía no pudo satisfacer sus necesidades de cereales para la alimentación con cargo a la producción del país. La población aumentó a razón de un promedio anual del 2,7 por ciento, mientras que la producción de cereales por habitante no creció en absoluto entre 1970 y 1987, y sólo lo hizo en un promedio del 0,9 por ciento en el período de 1979 a 1990. Pese a la tendencia positiva que se observa a partir de 1991, y a los elevados niveles de producción que se alcanzaron sobre todo en 1996-97, cuando el país llegó prácticamente a la autosuficiencia, Etiopía tiene, en los años normales, un déficit estructural de cereales. Ese déficit tendrá que ser compensado en parte mediante la ayuda alimentaria (véase el Anexo I).
5. Conviene también dejar en claro que, incluso en años excepcionales como fueron las temporadas agrícolas de 1995-96 y 1996-97, es necesario socorro alimentario selectivo

---

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En marzo de 1998 un dólar EE.UU. equivalía a 6,94 birr.



para millones de personas que tienen una producción en régimen de subsistencia y un nivel de ingresos que no bastan para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos. Además, la producción agrícola depende fundamentalmente de factores climáticos, a pesar de la notable ampliación del uso de insumos en la agricultura, como lo demuestran los resultados, relativamente escasos, de la temporada agrícola principal de 1997-98.

6. Las personas afectadas por la pobreza y por la inseguridad alimentaria constituyen una parte considerable de la población de Etiopía. El Banco Mundial estimó, en 1992, que se encontraban en situación de pobreza crónica unos 12,6 millones de personas. La pobreza absoluta afectaba a una población urbana de más de cuatro millones de personas que vivían por debajo del nivel de la indigencia. Entre la población urbana afectada por la pobreza, las familias encabezadas por mujeres constituyen un grupo especialmente desasistido, con unos ingresos mensuales de cuatro a 10 dólares, lo que significa que sus ingresos diarios no llegan ni para pagar el costo de una comida de las más baratas al día. En un estudio reciente (diciembre de 1997) de la selección de la ayuda alimentaria se estima que 3,8 millones de familias no alcanzan el mínimo de 1 680 kilocalorías por persona, en términos de disponibilidad de alimentos, y que, en cualquier año que se tome, hay unos dos millones de personas que viven en situación de déficit de alimentos crónico que exige continuas intervenciones de socorro, y cinco millones, o más, de personas que sufren déficit de alimentos periódicamente.
7. Las tasas de malnutrición de Etiopía son las más elevadas de África y ocupan el tercer lugar a escala mundial, a continuación de las de Bangladesh y la India. El retraso del crecimiento infantil era del 64 por ciento en 1992. La malnutrición y la anemia nutricional afectan al 27 por ciento de las mujeres gestantes y las madres lactantes. La mortalidad infantil es de 117 por 1 000 nacidos vivos, la mortalidad de menores de cinco años es de 200 por 1 000, y la mortalidad materna se estima en 1 400 por 100 000 partos de nacidos vivos.

---

## **ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO PARA AUMENTAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, ALIVIAR LA POBREZA Y MITIGAR LOS EFECTOS DE LAS CATÁSTROFES**

8. La erradicación de la pobreza es objetivo prioritario del Gobierno. El Gobierno espera que, manteniendo un promedio de crecimiento anual del siete al ocho por ciento aproximadamente, se duplicarán en 15 años los ingresos anuales por habitante, que son ahora de 117 dólares, y se reducirá así la pobreza. Se ha comprometido también el Gobierno a facilitar, a corto plazo, un mínimo de servicios sociales con objeto de aliviar la pobreza. Se han elaborado, con esa finalidad, Programas de Inversión Sectorial (PIS), que se pondrán en práctica en las esferas de la educación, la salud, la infraestructura viaria y la seguridad alimentaria. Han prestado decidido apoyo a esos programas el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, los organismos de las Naciones Unidas y donantes bilaterales.
9. En el PIS destinado a la educación se otorga prioridad al aumento del porcentaje de escolarización a nivel de escuela primaria, mediante la ampliación de las instalaciones y los servicios educativos, y la mejora de la calidad de la educación. Por lo que respecta a la salud, el correspondiente PIS se centra en los aspectos que cuentan con mayor probabilidad de beneficiar a los afectados por la pobreza, tales como el combate contra las enfermedades



contagiosas más frecuentes, los trastornos de la nutrición, la sanidad ambiental y genética, y la higiene.

10. La estrategia de seguridad alimentaria, que se traduce en un programa de inversiones para la seguridad alimentaria, consta de los siguientes elementos básicos: a) el estímulo del desarrollo económico y del empleo; b) la amplia difusión de los conjuntos de tecnología agrícola ya existentes en las zonas con una nivel confiable de precipitaciones pluviales; c) la rehabilitación del sistema ecológico natural y el desarrollo del riego en pequeña escala en las zonas áridas y semiáridas; d) la provisión de asistencia alimentaria selectiva a las personas que, de no recibirla, correrían el riesgo de muerte por inanición; e) la consolidación de la Reserva de Seguridad Alimentaria para Emergencias; y f) el refuerzo de los sistemas de pronta alerta y de seguimiento, para fortalecer el estado de preparación para las emergencias.
11. En esa estrategia, que va reforzada por una política demográfica encaminada a reducir la tasa de fecundidad de manera que, llegado el año 2015, haya descendido de 7,7 a 4,0 hijos por mujer, se reconoce que, hasta que se hayan realizado y afianzado cambios drásticos de la tecnología de producción de alimentos, seguirá teniendo que depender de la asistencia alimentaria para salvar sus vidas un considerable número de personas afectadas por la pobreza.

### **Políticas gubernamentales de ayuda alimentaria**

12. El núcleo de la política del Gobierno en materia de ayuda alimentaria es que “ninguna persona capaz de trabajar debe recibir asistencia en forma de socorro alimentario si no trabaja, a cambio de ello, en un proyecto comunitario”. Las personas capaces de trabajar no recibirán alimentos sino a cambio de su trabajo en sistemas de creación de empleo que proporcionan una red de seguridad flexible en términos de oportunidades de empleo. Los alimentos gratuitos de socorro seguirán facilitándose de manera que vayan a parar a las personas incapacitadas para trabajar.
13. El Gobierno juzga que la ayuda alimentaria ocupa una posición central en la Estrategia de Seguridad Alimentaria y está decidido a utilizar los recursos de socorro para apoyar tareas de desarrollo y rehabilitación en zonas aquejadas de inseguridad alimentaria. Alienta el Gobierno las compras del sector público con carácter local, con objeto de dar incentivos a la producción y el comercio locales, y contribuir a la transferencia de provisiones de las zonas con excedente a las zonas con déficit.

---

## **RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE LA NOTA SOBRE LA ESTRATEGIA DEL PAÍS**

14. El Gobierno no ha adoptado todavía una decisión acerca de la puesta en práctica en su totalidad de la recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el sentido de que elabore una Nota sobre la estrategia del país (NEP). Sin embargo, en 1995 los organismos de las Naciones Unidas, junto con el Banco Mundial, tomaron la iniciativa de elaborar una Matriz de Actividades en la que se describen todas las que apoyan en Etiopía dichos organismos. El documento define esferas de posible colaboración entre organismos y podría servir de base para la preparación de la NEP, cuando el Gobierno decida iniciar ese proceso. Los organismos de las Naciones Unidas colaboran también en cuanto a planificar la realización de la evaluación conjunta en el país, y se prevé que se



hará efectivo durante la vigencia del presente PP el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).

## **PROGRAMAS DE LAS NACIONES UNIDAS, DE DONANTES Y DE LAS ONG**

15. La mayor parte de los programas apoyados por donantes en Etiopía se ocupan del problema de la pobreza, ya sea directa o indirectamente. Con objeto de facilitar un entorno adecuado para la inversión, el Banco Mundial, la Unión Europea (UE), la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido apoyan primordialmente las reformas macroeconómicas y los correspondientes Planes Sectoriales de Inversión. La UE ha ampliado considerablemente su asistencia a la seguridad alimentaria y al desarrollo de los mercados y de la infraestructura viaria. El PNUD, la OMS, la UNICEF y la UNESCO apoyan decididamente las iniciativas de refuerzo de la capacidad institucional, a nivel regional y local, para coordinar, trazar y aplicar programas de desarrollo. Algunas ONG, tales como CARE, GOAL, el Gemini Trust y la Fundación Cheshire están poniendo en práctica, con el apoyo del PMA, programas que se orientan concretamente a la población urbana afectada por la pobreza. Otras, como por ejemplo la Relief Society, Tigray (REST), Save the Children Fund (SCF del Reino Unido y de los EE.UU.), Oxfam y SOS-Sahel apoyan programas de desarrollo rural relativos a la rehabilitación del medio ambiente.

## **EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PASADAS Y ACTUALES DEL PMA EN EL PAÍS**

16. La asistencia del PMA a Etiopía se ha cifrado, de 1965 a 1996, en un promedio de unos 34 millones de dólares al año, de los cuales se destinaron nueve millones de dólares a alimentación de refugiados, 14 millones de dólares a operaciones de emergencia, y los 11 millones de dólares restantes a desarrollo. Hasta 1993 la asistencia del PMA se centró en la rehabilitación de tierras agrícolas y el establecimiento de la Reserva de Seguridad Alimentaria para Emergencias de Etiopía. Se prestó apoyo también a las actividades de desarrollo del sector de productos lácteos.
17. Pese a la importancia primordial de la asistencia de socorro, que comprendió la movilización y gestión de asistencia a corto plazo en respuesta a sequías y hambrunas, la determinación de las necesidades de ayuda alimentaria, la coordinación de promesas y envíos y el transporte de productos, el PMA consiguió sostener un considerable programa de alimentos por trabajo, centrado en la recuperación tras la sequía y en la rehabilitación ambiental en las zonas del país propensas a las sequías. Los factores que lo hicieron posible comprenden: la aceptabilidad general, y en la mayor parte de los casos la preferencia, de los alimentos como incentivo para realizar actividades en la modalidad de alimentos por trabajo (APT); la prioridad que otorgó el Gobierno a las tareas de conservación del suelo y de los recursos hídricos, y los recursos que dedicó a dichas tareas, y el entusiasmo de los donantes por esa forma de asistencia alimentaria que asocia los trabajos de desarrollo con las zonas propensas a desastres. Las actividades de APT se orientaron sobre todo a las zonas en que las parcelas eran demasiado pequeñas y carecían de la calidad necesaria para satisfacer las necesidades de subsistencia de la mayoría de las familias, y ofrecieron oportunidades adecuadas de empleo temporal, sin entrar en conflicto con los imperativos y las obligaciones de los agricultores, constituyendo así una red de seguridad normal que



contribuyó a mitigar los efectos de la escasez de alimentos. Al mismo tiempo, los bienes creados fueron de beneficio directo para las personas afectadas por la pobreza, mejorando así sus perspectivas de seguridad alimentaria a largo plazo.

18. En las primeras fases de la asistencia del PMA las actividades de protección de las tierras se planificaban de forma centralizada y se imponían a las comunidades. La combinación de los efectos de un deficiente trazado técnico y la ausencia de supervisión creaban una actitud negativa por parte de los agricultores hacia las medidas de conservación que se les imponían. En la fase actual se adopta un enfoque de planificación participativa local (PPL), el cual hace posible que las comunidades determinen sus órdenes de prioridad, elijan actividades y pongan en práctica las medidas de conservación que se concierten. Utilizan ampliamente la PPL, el Ministerio de Agricultura, incluso en zonas a las que no alcanza la asistencia del PMA, y la Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre, en la elaboración de planes de creación de empleo. Ese enfoque es especialmente útil para aumentar la sostenibilidad e inducir un sentido de propiedad de los bienes creados en virtud de las actividades de APT. La sostenibilidad irá en aumento todavía más, a medida que los agricultores obtengan aumentos reales de la producción, y por consiguiente de sus ingresos, como resultado de la adopción de medidas de protección del suelo y de las tierras.
19. Aprovechando la experiencia de las actividades APT y los estudios sobre seguridad alimentaria que se encargaron en el decenio de 1990, el PMA aportó elementos importantes al trazado de la Política Alimentaria Nacional, la cual representó la transición del socorro alimentario gratuito al encauzamiento de la asistencia alimentaria de socorro a través de planes de creación de empleo. La constitución de la Reserva de Seguridad Alimentaria es otro logro importante que cabe atribuir en parte a la actuación del PMA como catalizador.
20. En fechas más recientes, el PMA impulsó actividades de desarrollo del mercado local. En 1997 se gastaron más de 22 millones de dólares en compras en ese mercado, con lo cual se dio un considerable incentivo a la producción local. Siempre que se disponga de recursos financieros y según cuáles sean las condiciones de los mercados, el PMA aspirará a adquirir con carácter local el 25 por ciento, como mínimo, de los cereales destinados al programa en el país, y la totalidad de los alimentos compuestos. Las economías que así puedan hacerse constituirán recursos adicionales para el programa en el país.

## EL PROGRAMA EN EL PAÍS

### Metas y objetivos

21. Se estima que la población que, según las evaluaciones de la Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre, tiene necesidad de asistencia alimentaria de emergencia, se cifró, a lo largo de los cinco años últimos, en un promedio anual de 3,3 millones de personas. Las actividades básicas del programa en el país se proponen ser de beneficio cada año para 754 000 personas, a través del componente de alimentos por trabajo, 130 000 niños por término medio a través de la alimentación escolar, y 11 200 mujeres y niños a través de los servicios de salud maternoinfantil (SMI). El programa proporciona una red de seguridad permanente en zonas que sufren de inseguridad alimentaria. Se prevé, de todos modos, que la Comisión de Prevención y Preparación para Casos de Desastre iniciará la puesta en práctica de planes de creación de empleo para atender a necesidades que rebasan los recursos y el alcance asignados al programa en el país.



22. En consonancia con la Declaración sobre el Cometido del PMA y con el orden de prioridad establecido por el Gobierno, los objetivos globales del programa en el país son los siguientes: a) mejorar, de modo sostenible, el nivel de seguridad alimentaria de 895 200 beneficiarios, aproximadamente al año, mediante la creación y rehabilitación de haberes, así como prestar apoyo al desarrollo de los recursos humanos; y b) intensificar la preparación para casos de emergencia y la respuesta a éstos mediante la orientación de la ayuda alimentaria hacia las zonas en que es crónico el déficit de alimentos, y fortalecer la capacidad de planificación de proyectos adecuados desde el punto de vista de los programas de creación de empleo.
23. Los objetivos primarios son los siguientes: a) hacer aumentar la inversión en actividades de protección del suelo y de las tierras, cultivos de regadío y repoblación forestal, como medio de mejora de la seguridad alimentaria; b) intensificar el desarrollo humano de las personas afectadas por la pobreza y de las mujeres y los niños mediante una mejor nutrición y un mejor acceso a la educación, la planificación familiar y los servicios de salud; c) crear empleo temporal y haberes que hagan disminuir la vulnerabilidad de los beneficiarios; d) hacer aumentar la participación de la mujer en todos los niveles de las actividades apoyadas por el PMA; y e) hacer aumentar la disponibilidad de alimentos y el acceso a éstos en momentos críticos de escasez alimentaria.

### **Grupos y regiones destinatarios**

24. Las actividades que se proponen se centran en las zonas de mayor vulnerabilidad y van dirigidas a las familias más pobres de las zonas con mayor riesgo de inseguridad alimentaria. La selección se perfilará a medida que se vayan obteniendo datos más puntuales de las actividades del Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV). En el mapa adjunto al presente documento, se indican las zonas designadas a efectos de asistencia básica del PMA o seleccionadas para iniciativas experimentales. El apoyo en cuanto a nutrición, salud y educación, se destinará a las mujeres gestantes y madres lactantes, y a los niños en edad escolar afectados por la malnutrición de familias y comunidades pobres.
25. El programa en el país se ejecutará en ocho de las once regiones (Tigray, Amhara, Oromiya, la Región Popular de la Nación Meridional, Afar, Somali, Addis Abeba y Dire Dawa). En el Anexo II figura con carácter indicativo, la participación de las distintas regiones en los recursos básicos, según resulta de la aplicación de los criterios de asignación fijados por el Gobierno para las intervenciones de seguridad alimentaria.
26. El PMA y el Gobierno central someterán a examen periódico las asignaciones regionales y se pondrán de acuerdo sobre los presupuestos y los planes de ejecución anuales. Los recursos se redistribuirán en función de la conformidad de los planes de trabajo anuales con las metas de cada actividad, según los criterios definidos, y teniendo en cuenta los resultados obtenidos en el pasado tanto en las distintas regiones como en cada una de las actividades.

### **COLABORACIÓN CON OTROS ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS Y CON OTROS DONANTES**

27. Los Programas de Inversión Sectorial del Gobierno sirven de marco para la coordinación e integración de la asistencia en los diversos sectores. Las actividades del programa en el país apoyan las metas y los objetivos de los PIS en cuanto a seguridad alimentaria,





educación y salud. Dentro de ese marco, la asistencia del PMA se combinará con las demás intervenciones de los donantes bilaterales y multilaterales participantes. Por lo que respecta a los diferentes organismos: a) el PNUD presta ya asistencia técnica para el diseño, la construcción y la protección de las trabajos de conservación de recursos hídricos que apoya el PMA. Por otra parte, la formación de agentes de desarrollo que se lleva a cabo en virtud de programas del PNUD será beneficiosa para las actividades de alimentos por trabajo del PMA. El UNICEF seguirá apoyando la alimentación escolar, mediante el suministro de agua potable e instalaciones y servicios sanitarios en las zonas en que actúa el Programa Woreda de Servicios Básicos Integrados (WIBS). La colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) abarcará las esferas de los aspectos sanitarios de la reproducción, la planificación de la familia y las actividades remuneradas de las mujeres. La FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) facilitarán pericia técnica en materia de análisis, evaluación, exámenes de gestión y estudios sobre repercusiones; b) El Grupo de Asistencia al Desarrollo (GAD), integrado por los donantes, constituye un foro ideal para coordinar la asistencia al desarrollo en Etiopía, como lo hacen también el Subcomité de Seguridad Alimentaria y Agricultura del grupo de donantes y los Grupos Rectores de los PIS. Esas entidades se utilizarán para facilitar la integración de las actividades del programa en el país con las actividades más amplias de los PIS con miras a lograr que los insumos se complementen y apoyen entre sí. El PMA seguirá manteniendo sus asociaciones con las ONG para la realización de actividades de alimentos por trabajo en zonas urbanas y programas de salud materno-infantil.

28. Las restantes entidades de coordinación son, el Subgrupo de Donantes sobre Ayuda Alimentaria y Expedición de Alimentos, cuya presidencia corresponde al PMA, el Comité Directivo de Adquisiciones Locales, los Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas y los comités técnicos con patrocinio gubernamental que se ocupan de cuestiones de educación, seguridad alimentaria y prevención y preparación para casos de catástrofe.

---

## CAPACIDAD DE EJECUCIÓN

29. La ejecución de las actividades que apoya el PMA corresponde a las Oficinas de los Gobiernos Regionales. Los Ministerios Federales mantienen la coordinación y el enlace con las distintas oficinas del país. La continua participación del PMA en actividades de alimentos por trabajo, así como la experiencia adquirida en las fases experimentales de las nuevas actividades, han contribuido a dar carácter institucional a los sistemas y a crear capacidades suficientes para llevar a la práctica los distintos componentes de los programas. El Gobierno ha cumplido en todo momento sus obligaciones en cuanto a personal y financiación de contraparte. A pesar de ello, sigue siendo limitado el personal capacitado que puede utilizarse para apoyar las actividades de desarrollo, por lo cual hará falta un considerable apoyo a la capacitación. Los presupuestos estatales siguen siendo muy ajustados, y no siempre se han dado al personal de campo los recursos adecuados para el desempeño de sus funciones con la mayor eficacia. Esos puntos débiles se subsanarán en parte mediante la provisión de artículos no alimentarios en el marco del programa en el país.



## PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

30. Participaron primordialmente en la elaboración del programa en el país el Departamento de Cooperación Multilateral del Ministerio de Desarrollo y Cooperación Económica y los pertinentes Ministerios Federales. Se celebraron consultas, bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo y Cooperación Económica, con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, la Región 14 y las autoridades regionales. El PP fue examinado oficialmente por los miembros del Grupo de Asistencia al Desarrollo en Etiopía, integrado por donantes bilaterales y multilaterales. Las ONG asociadas aportaron observaciones, que se tuvieron en cuenta en la versión definitiva del documento del PP.

## JUSTIFICACIÓN DEL NIVEL DE RECURSOS POTENCIALES PROPUESTO

31. La cartera de recursos de desarrollo divide éstos actualmente como sigue: un 21 por ciento para sectores sociales (educación, nutrición y salud materno-infantil) y un 79 por ciento para protección de las tierras, infraestructura y desarrollo de los recursos hídricos. Estos dos sectores representan un promedio del 24 por ciento de los compromisos del PMA con Etiopía entre junio de 1992 y diciembre de 1997. Si bien no quedan abarcadas por el presente programa en el país las operaciones de alimentación de refugiados y la respuesta a las situaciones de emergencia por escasez de alimentos, éstas seguirán absorbiendo la mayor parte de los recursos del PMA destinados a Etiopía, dependiendo su nivel exacto de la evaluación anual de las necesidades.
32. Etiopía tiene la condición de país de bajos ingresos, menos adelantado, con déficit de alimentos y sin salida al mar. Habida cuenta de las tendencias del pasado en cuanto a utilización de recursos, la capacidad de ejecución, el orden de prioridades del Gobierno y la situación en cuanto a recursos del PMA, se propone, para un período de cinco años, un nivel de asistencia alimentaria básica para el desarrollo de 90,2 millones de dólares, sin incluir los costos directos e indirectos. Ello equivale a 216 000 toneladas de productos alimenticios, es decir 43 200 toneladas al año, con un costo de 18 millones de dólares aproximadamente. Alrededor del 70 por ciento de los recursos básicos irá destinado a las tareas de protección de las tierras, infraestructura y conservación de recursos hídricos, mientras que el resto se destinará a apoyar el desarrollo de los recursos humanos. Si viniera a disponerse de recursos adicionales, podría ampliarse el programa en el país. Se estima que las actividades complementarias exigirán 180 000 toneladas de alimentos, con unos costos operacionales directos de 76,8 millones de dólares (véase el Anexo III).

## ACTIVIDADES BÁSICAS

### Actividad 1: Rehabilitación de tierras rurales, repoblación forestal y desarrollo de la infraestructura

33. **Enfoque estratégico.** Esta actividad destaca la mejora de la seguridad alimentaria y la reducción de la vulnerabilidad a largo plazo mediante la puesta en práctica de medidas de rehabilitación y protección de las tierras de cultivo, desarrollando la infraestructura básica de la conservación de recursos hídricos y de una mejor comercialización. Con el fin de conseguir la participación de la comunidad y fijar cotas de referencia para medir el avance



logrado, se adopta el enfoque de planificación participativa local. Ese enfoque se ha institucionalizado ya en las zonas en que tienen lugar las intervenciones del PMA.

34. **Análisis de los problemas.** La erosión acelerada de los suelos en Etiopía, al mismo tiempo que la presión demográfica cada vez mayor, llevó a un descenso drástico de la productividad agrícola y causó graves trastornos de los sistemas ecológicos naturales. La cubierta forestal, que era del 40 por ciento en 1900, quedó reducida a menos del tres por ciento en 1990. Cada año se llevan las aguas hasta dos mil millones de toneladas de mantillo. Si continúa la erosión al ritmo actual, llegado el año 2010 habrán dejado de ser cultivables unos 7,6 millones de hectáreas. Resulta difícil en la mayoría de las zonas rurales el suministro de insumos y la comercialización de productos agrícolas, por falta de una red viaria adecuada. La grave escasez de abastecimiento de agua en las aldeas obliga a gastar mucho tiempo y trabajo (sobre todo por parte de la mujeres) para conseguir el agua que es necesaria cada día. En las zonas áridas y semiáridas, la escasez de riegos hace que los agricultores sean especialmente vulnerables cuando se dan las sequías periódicas. Son sumamente reducidas las oportunidades de empleo fuera de las explotaciones rurales. Todos esos factores han contribuido a una grave deficiencia de disponibilidad de cereales y sus equivalentes por habitante.
35. **Objetivos y resultados previstos.** Los objetivos a largo plazo consisten en estabilizar la productividad de la tierra, elevar los ingresos de los agricultores y mejorar la seguridad alimentaria en las regiones de Etiopía que tienen un déficit de alimentos crónico. Los objetivos inmediatos consisten en proteger y desarrollar una superficie que se estima en 192 000 hectáreas mediante trabajos de conservación del suelo y de los recursos hídricos. Se establecerán también unas 286 000 hectáreas de parcelas forestales y bosques comunales.
36. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** Se pretende con la ayuda alimentaria movilizar el necesario empeño y esfuerzo de las comunidades y proporcionar a los necesitados un suplemento alimentario. La ayuda alimentaria es una compensación por la pérdida temporal de producción que ocasiona el dejar de cultivar las tierras para poder instalar en ellas estructuras físicas y plantarlas de nuevo, y también por asumir los riesgos que lleva consigo la adopción de nuevas tecnologías. Los beneficiarios reciben una ración familiar de tres kilogramos de trigo y 120 gramos de aceite vegetal por cada persona/día de trabajo realizado.
37. **Estrategia de ejecución.** Si bien el Ministerio Federal de Agricultura traza las directrices de política general, la ejecución de las actividades corre a cargo del personal de las Oficinas Regionales de Agricultura. El Comité Nacional del Proyecto (CNP) decide lo relativo a políticas, examina el avance logrado y asigna recursos a las regiones con arreglo a los parámetros establecidos en el marco de los planes de operaciones de cada actividad, y a los indicadores de resultados y las proporciones que define el Comité de Examen del programa, cuya presidencia corresponde al Ministerio de Desarrollo y Cooperación Económica. El PMA es miembro del citado Comité. La Dependencia Nacional de Servicios del Proyecto (DNSP), que también responde al PMA, se encarga de la gestión en general y de dar respaldo a las oficinas regionales que ejecutan el proyecto, a través de las Dependencias Regionales de Apoyo al Proyecto (DRAP) establecidas en cada una de las regiones participantes. Las DRAP desempeñan, a nivel regional, una función semejante a la que corresponde, a nivel nacional, a las DNSP. En los trabajos de campo, los ayudantes de desarrollo cooperan en la realización de las tareas de conservación de suelos y de recursos hídricos, con el respaldo del personal técnico del Proyecto Woreda.



38. **Participantes y beneficios previstos.** Los participantes son personas pertenecientes a las comunidades de agricultores en pequeña escala, y tienen prioridad entre ellos “los más pobres de entre los pobres”, en términos de tierras y otros bienes. Los beneficios comprenden lo siguiente: mayor acceso a suministros de alimentos básicos y al empleo, a corto plazo, y, a plazo mediano o más largo, la estabilización o mejora de la productividad agrícola; mayor acceso a combustibles vegetales y madera para la construcción; mayor abastecimiento de piensos para el ganado, a consecuencia de las medidas de lucha contra la pérdida de vegetales por erosión de los suelos; mejoras del suministro de aguas y mejor acceso a los mercados, a los servicios y al comercio. Las mujeres suponen una tercera parte de los beneficiarios directos, y el 25 por ciento, aproximadamente, de los haberes creados serán directamente beneficiosos para ellas. Al final del período de cinco años irá a parar a las mujeres, directa o indirectamente, el 50 por ciento de los beneficios, como mínimo. Serán unos 114 000 al año los participantes en este aspecto del programa, por un período de hasta tres meses. Los beneficiarios directos, con inclusión de los familiares, se cifran en unas 680 000 personas.
39. **Medidas de apoyo, coordinación y seguimiento y evaluación (SyE).** Se han establecido los adecuados marcos institucionales, a nivel nacional, regional y local, para coordinar las actividades del proyecto. Se ocuparán del seguimiento, con carácter regular, el personal de PMA en la oficina de éste en el país y en las suboficinas de campo, así como también el personal técnico del Ministerio de Agricultura.
40. Las actividades que se proponen en cuanto a alimentos por trabajo fueron trazadas partiendo de la evaluación de fases anteriores y tras las evaluaciones oficiales en las que participaron el PMA, el Ministerio de Agricultura, las oficinas regionales y la FAO. Se seguirá prestando mucha atención a la coordinación y a la comunicación de experiencias con otros organismos donantes y ONG relacionados con las actividades de alimentos por trabajo.
41. El PMA viene dedicándose a actividades de alimentos por trabajo en el medio rural desde hace dos decenios aproximadamente. Su oficina en el país, llevará a cabo un estudio de las repercusiones de los haberes creados en términos de la seguridad alimentaria a largo plazo de las poblaciones de que se trata.
42. **Estimación de los costos.** Por lo que respecta a este componente, harán falta para las actividades básicas 140 989 toneladas de trigo y 5 639 toneladas de aceite vegetal. El costo que ha de sufragar el PMA se estima en un total de 52,8 millones de dólares, en el que no se incluyen los costos directos e indirectos. Los costos que se ocasionan al Gobierno se estiman en 19,8 millones de dólares. En el caso de que se disponga de recursos adicionales, ya sea a través del PMA o de donantes bilaterales, se ampliará el programa en el país de modo que abarque actividades complementarias. Se prevé que con esa expansión podría haber lugar a 132 824 toneladas, con un costo que se estima en 47,9 millones de dólares.

## **Actividad 2: Mejora de la educación a través de la alimentación escolar**

43. **Enfoque estratégico.** El eje central consiste en dar incentivos a los padres para que envíen a la escuela a sus hijos, y a éstos para que asistan con regularidad a las clases. Al hacer disminuir el hambre a corto plazo dando alimentos enriquecidos a los alumnos se aumenta la capacidad de aprender de éstos. En el ámbito del Proyecto de Inversión Sectorial destinado al sector de la educación, la asistencia del PMA se orienta exclusivamente hacia la educación primaria y atiende a los problemas de la baja tasa de escolaridad y la elevada tasa de deserción escolar.



44. **Análisis del los problemas.** Debido al abandono que sufrió durante muchos años, el sistema de educación de Etiopía es uno de los más subdesarrollados y menos eficientes del mundo. La tasa de escolaridad, por lo que respecta a la escuela primaria, era del 29 por ciento en 1994/95 (el 33 por ciento en el caso de los niños y el 24 por ciento en el de las niñas). Los factores a que se debe la baja matrícula en las escuelas y la gran falta de eficacia del sistema comprenden las largas distancias entre los hogares y las escuelas, la incapacidad de los padres para permitirse el costo de la educación de sus hijos, y la escasa disponibilidad de alimentos.
45. La elevada tasa de deserción escolar es uno de los problemas más graves con los que tropieza la educación en Etiopía. Dicha tasa es actualmente, por lo que respecta al país en su totalidad, de entre el 13 y el 22 por ciento.
46. **Objetivos y resultados previstos.** El objetivo a largo plazo consiste en contribuir al progreso del país en sentido general mediante el desarrollo de sus recursos humanos. Los objetivos inmediatos son los siguientes: a) aumentar la escolaridad, estabilizar la asistencia a las clases y hacer disminuir la tasa de deserción en determinadas escuelas primarias; y b) mejorar la capacidad de atención, y por consiguiente la capacidad de aprender, de los alumnos, aliviando para ello su hambre a corto plazo.
47. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** La distribución de comidas escolares en las zonas en que hay déficit crónico de alimentos alienta a los padres a enviar a la escuela a sus hijos, y a éstos a asistir con regularidad a las clases. Las raciones consisten en alimentos compuestos y enriquecidos, de producción local, que son *Famix* y galletas. Los alumnos a media jornada recibirán cuatro galletas al llegar a la escuela y 50 gramos de bebida de *Famix* en la pausa de la mañana o de la tarde. Los estudiantes a jornada completa recibirán cuatro galletas antes de que empiecen las clases, 50 gramos de bebida de *Famix* a media mañana y 100 gramos de papilla de *Famix* y otras dos galletas al mediodía.
48. **Estrategia de ejecución.** La coordinación y las directrices en cuanto a políticas corresponden, en términos generales, al Ministerio Federal de Educación. El personal técnico de las Oficinas Regionales de Educación tiene a su cargo la ejecución de las actividades del proyecto. Se ha constituido, a nivel nacional, un Comité de Coordinación del Proyecto. Dicho Comité aprueba los presupuestos anuales y asigna recursos a las regiones con arreglo a los resultados y a los criterios establecidos en los planes de operaciones de cada actividad. Existe una Dependencia de Gestión del Proyecto (DGP), encargada de las funciones de gestión en general, enlace y rendición de informes.
49. Existen coordinadores de alimentación escolar, a nivel regional y de zona, que supervisan la ejecución del proyecto en las regiones. La creación de un comité de alimentación en la escuela de que se trate es requisito previo para que ésta sea admitida en el programa de alimentación. Ese comité, integrado por cinco personas (dos de las cuales han de ser mujeres), supervisa las actividades de alimentación, con inclusión del pago de un sueldo mensual por parte de la comunidad al personal que prepara los alimentos.
50. **Beneficiarios y beneficios.** La asistencia de PMA se centra en las zonas de Etiopía más afectadas por la inseguridad alimentaria, en las que se dan los niveles más bajos de escolaridad y de asistencia, y se benefician directamente de esa asistencia los alumnos de las escuelas primarias de externos. El número de beneficiarios, que son ahora 80 000, aumentará hasta llegar a 230 000 en el quinto año del PP. Se distribuirán, a lo largo del período de cinco años, unas 133 620 000 de raciones.
51. **Apoyo, coordinación y medidas de seguimiento y evaluación (SyE).** Se determinaron con ejes principales la educación primaria y la ampliación del alcance, a raíz de las dos



misiones de evaluación enviadas por el PMA en 1996 y en noviembre y diciembre de 1997, en colaboración con la UNESCO y la OMS. Además, en agosto de 1997, un consultor de la UNESCO estudió cómo podría hacerse aumentar la participación de las niñas. Si bien las autoridades gubernamentales juzgan que las recomendaciones de ese consultor quedan fuera del ámbito de la intervención alimentaria del PMA, se han dado expresiones de garantía de que esos aspectos reciben atención en otros programas en curso financiados por donantes en el marco del Programa de Inversión Sectorial destinado a la educación.

52. Proseguirá la colaboración con el UNICEF, ajustando las intervenciones en materia de educación, aguas y condiciones de salubridad con arreglo al programa Woreda a las escuelas que reciben asistencia del PMA. La coordinación de los insumos en el ámbito del Programa de Inversión Sectorial destinado a la educación se efectúa a través del comité directivo mixto del Gobierno y los donantes que se creó con esa finalidad, y del Grupo de Debate sobre Educación en Etiopía, que existe en el Ministerio de Educación.
53. Los sistemas de seguimiento, evaluación y rendición de informes fueron objeto de examen en noviembre de 1997 y, tras las correspondientes pruebas sobre el terreno, se hicieron llegar a las escuelas participantes nuevos modelos para los informes. El nuevo sistema de seguimiento y evaluación se centra en la recopilación de datos sobre tasas de escolaridad y de deserción, participación de las niñas en la educación, participación de los padres en los comités escolares y aportación de las comunidades locales a las operaciones de alimentación. En 2002 se llevará a cabo un estudio más a fondo para evaluar la eficacia y la eficiencia en términos económicos de la alimentación escolar.
54. **Estimación de los costos.** Los recursos necesarios para actividades básicas son 17 729 toneladas de galletas, 2 000 de *Famix* en polvo y 6 665 de bebida de *Famix*, y 560 de trigo. El costo que ha de sufragar el PMA se estima en un total de 20,6 millones de dólares, en el que no se incluyen los costos directos e indirectos. Los costos que se ocasionan al Gobierno se estiman en 5,2 millones de dólares. En el caso de que se disponga de recursos adicionales, ya sea a través del PMA o de donantes bilaterales, se ampliará el programa en el país de modo que abarque actividades complementarias. Se prevé que con esa expansión podría haber lugar a 26 022 toneladas, con un costo que se estima en 20 millones de dólares.

### **Actividad 3: Mejora de la infraestructura física de las barriadas pobres urbanas y apoyo a las mujeres y los niños en condiciones de vulnerabilidad**

55. **Enfoque estratégico.** El punto focal de la estrategia es la mejora del estado nutricional de los niños malnutridos menores de cinco años, de las mujeres gestantes y las madres lactantes y de las mujeres y los hombres de la población urbana pertenecientes a los sectores más vulnerables, mediante intervenciones alimentarias en apoyo de las actividades de salud maternoinfantil, capacitación y alimentos por trabajo.
56. **Análisis de los problemas.** Los servicios de salud maternoinfantil son muy limitados en Etiopía. Este país se caracteriza por un elevado nivel de fecundidad, que es del orden de 7,7 hijos por mujer. Solamente el cuatro por ciento de las mujeres en edad de concebir usan medios anticonceptivos. Casi la mitad de la población está formada por menores de 15 años. Esto ha llevado a una elevadísima proporción de dependencia e impone una pesadísima carga a los servicios sociales del país en general. A pesar de la relativa concentración de esos servicios en las ciudades principales, las condiciones de vida en los asentamientos urbanos espontáneos de Addis Abeba no son muy superiores a las del país como promedio.



57. Debido a las contiendas civiles y a las sequías, la emigración del campo a las ciudades ha crecido a razón del 4,5, como promedio, durante el decenio en curso. Esa emigración no fue acompañada de una ampliación de los servicios ni de las oportunidades de empleo, sino que dio lugar a una profusión de asentamientos espontáneos que carecen de la mínima estructura de sanidad ambiental. La carencia de alcantarillado y de instalaciones y servicios de salubridad adecuados, junto con la falta de vías de acceso y de alojamiento planificado, ocasionó unas condiciones de higiene muy deficientes, con la consiguiente difusión de enfermedades. Los pobres carecen casi por completo de acceso a todo tipo de servicios de salubridad.
58. **Objetivos y resultados previstos.** Los objetivos a largo plazo de las intervenciones del PMA consisten en mejorar las condiciones de vida en los asentamientos urbanos espontáneos y el estado nutricional de las mujeres y de los niños. Los objetivos inmediatos son los siguientes: a) mejorar el estado de salud de las mujeres gestantes y las madres lactantes; b) hacer que acudan en mayor medida las madres y los niños a los centros de atención médica y a los servicios de planificación de la familia; c) mejorar y rehabilitar la infraestructura física básica de las barriadas pobres urbanas y facilitar empleo a corto plazo; y d) crear más oportunidades de capacitación para las mujeres y los hombres, los desertores de la escuela y los niños de la calle.
59. **Función y modalidades de la ayuda alimentaria.** La ayuda alimentaria sirve de complemento nutricional para las mujeres gestantes y las madres lactantes en situación de riesgo y para los recién nacidos. Supone un incentivo para que las mujeres y los niños en condiciones de vulnerabilidad acudan con regularidad a los servicios de atención médica, y para que las mujeres y los hombres afectados por la pobreza acudan a servicios de capacitación y participen en la construcción de instalaciones de infraestructura básica.
60. Se utiliza el *Famix* como insumo en las intervenciones de alimentación complementaria y salud materno-infantil. Las madres con hijos malnutridos de menos de cinco años que acuden a los centros de salud materno-infantil reciben raciones alimentarias mensuales que consisten en 10 kilogramos de *Famix*. En ciertos centros de atención diurna los niños reciben una ración diaria de 125 gramos de *Famix*, mientras que la comida cocinada que se da a los niños de la calle consiste en 250 gramos de *Famix* por día a cada niño. Para remediar la deficiencia de micronutrientes, las mujeres gestantes, y las madres lactantes y los niños necesitados de seis a 23 meses de edad recibirán tres raciones individuales, con un total de 300 gramos de *Famix* al día, mientras que los niños admitidos para alimentación en el establecimiento recibirán una ración de 200 gramos de *Famix* al día. Se dará a las mujeres gestantes y las madres lactantes vitamina A, hierro y yodo en cantidades adecuadas, en el marco de los servicios canadienses de micronutrientes para las mujeres.
61. Se estima en 1 500 personas (unos 8 000 beneficiarios) el número de trabajadores en el componente de alimentos por trabajo de esta actividad cada año. Los participantes reciben una ración familiar, que consiste en tres kilogramos de trigo y 120 gramos de aceite al día, como incentivo para tomar parte en las actividades de alimentos por trabajo. Las mujeres y los hombres que acuden a servicios de capacitación reciben una ración individual diaria de 500 gramos de trigo y 20 gramos de aceite.
62. **Estrategia de ejecución.** Las actividades seguirán siendo ejecutadas primordialmente por las ONG y coordinadas por la Oficina de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Exteriores (OCDRE) de la Región 14 (Addis Abeba). Existe una Dependencia de Gestión del Proyecto (DGP), dependiente de la citada Oficina, que tiene a su cargo la evaluación de las ONG, la rendición de informes trimestrales y semestrales y la gestión de los alimentos y de los recursos producidos. El Comité de Coordinación del Proyecto (CCP), integrado por



representantes de la OCDRE, del PMA y de las ONG participantes, traza directrices de políticas, aprueba el presupuesto anual y asigna recursos a las ONG cooperadoras.

63. **Beneficiarios y beneficios previstos.** La mayoría de los beneficiarios son mujeres y niños. Los hombres participan únicamente en actividades de alimentos por trabajo. Las actividades básicas del programa se orientan hacia 11 200 mujeres y niños al año en Addis Abeba, en el marco del componente de salud materno-infantil. Por otra parte, se dedicarán a actividades de alimentos por trabajo 8 000 personas, por término medio, al año, más de la mitad de las cuales serán mujeres. Los beneficios resultantes de la intervención del PMA y las ONG comprenden lo siguiente: vacunaciones periódicas, diagnósticos y tratamiento, mejoras de la nutrición y de los servicios de salud y planificación familiar, educación y capacitación de las mujeres y vigilancia del crecimiento de los niños, creación de empleo temporal, mejores condiciones ambientales y mejor acceso a los servicios sociales básicos.
64. **Apoyo, coordinación y medidas de seguimiento y evaluación (SyE).** Se han establecido procedimientos de seguimiento y evaluación a nivel del Gobierno, del PMA y de las ONG. A raíz del Examen de Gestión llevado a cabo en 1998, se simplificó el sistema de SyE y los modelos de informe, y se determinaron indicadores que permitirán en lo sucesivo medir los efectos y las repercusiones de las intervenciones.
65. Para fines de mejor preparación de la proyectada ampliación de la alimentación complementaria, se investigaron las actividades de salud materno-infantil y de planificación de la familia, y se recopilieron datos de referencia que servirán de base para evaluar en el futuro las repercusiones.
66. Con miras a evitar la duplicación de tareas y conseguir los máximos efectos posibles en los beneficiarios, se intensificará la cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas, y en especial con la OIT, UNICEF y el FNUAP, en las esferas de la salud materno-infantil y los servicios de planificación familiar, así como las iniciativas encaminadas a la obtención de ingresos.
67. **Estimación de los costos.** Dentro de las actividades básicas, las intervenciones urbanas necesitan 14 092 toneladas de trigo, 2 790 de *Famix* y 3 355 de aceite. El costo que ha de sufragar el PMA se estima en un total de 8,3 millones de dólares, en el que no se incluyen los costos directos e indirectos. Los costos que se ocasionan al Gobierno se estiman en 700 000 dólares, mientras que las contribuciones de las ONG se estiman en 6,1 millones de dólares. En el caso de que se disponga de recursos adicionales, ya sea a través del PMA o de donantes bilaterales, se ampliará el programa en el país de modo que abarque actividades complementarias. Se prevé que con esa expansión podría haber lugar a 22 190 toneladas, con un costo que se estima en 9 millones de dólares.

#### **Actividad 4: Iniciativas experimentales**

68. Existen ideas de proyectos de recogida y utilización de agua, y también acerca del desarrollo de pastizales y forraje en la región pastoril de Afar. Se han estudiado las posibilidades de sistemas de riego en pequeña escala, y se puede prestar apoyo inicial a colonos que se asienten en las riberas del Awash y de otros ríos de la región. Habida cuenta de lo frágil que es el entorno del Afar y de la complejidad del desarrollo, por tratarse de poblaciones nómadas y seminómadas, se emprenderán intervenciones experimentales en pequeña escala, que se irán ampliando gradualmente, según los resultados que se obtengan en la práctica. Pueden emprenderse también en los centros urbanos pruebas y fases iniciales de nuevas formas de entrega de alimentos en la modalidad de alimentos por trabajo.





69. **Estimación de los costos.** Para las actividades iniciales se necesitan 22 198 toneladas de productos alimenticios, total integrado por 19 352 toneladas de trigo, 1 810 toneladas de aceite y 1 036 de *Famix*. El costo que sufragaría el PMA se estima en 8,3 millones de dólares, sin incluir los costos directos e indirectos.

## APOYO AL PROGRAMA

### Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV)

70. Entre sus habituales actividades de apoyo, la Dependencia de ACV del PMA contribuirá a afinar la orientación de las intervenciones apoyadas por el PMA. Con esa finalidad establecerá, mantendrá y vigilará un conjunto de indicadores de la vulnerabilidad destinados a las zonas y comunidades definidas como afectadas por la inseguridad alimentaria en las regiones del país propensas a la sequía y aquejadas de pobreza. La metodología de ACV será refinada todavía más para hacer que revele las necesidades en cuanto a preparación para casos de desastre, planificación del desarrollo y ayuda alimentaria. Se otorgará prioridad a la integración de los resultados del ACV en los procesos de toma de decisiones y en los proyectos, así como también a la mejor utilización de los actuales sistemas de seguimiento y alerta. Con objeto de evitar duplicación de tareas y aprovechar la mutua comunicación de informaciones, se seguirá manteniendo estrecha colaboración con todos los asociados, y en especial con la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) y la UE, y con las organizaciones no gubernamentales, CARE, Save the Children Fund del Reino Unido y los Servicios Católicos de Socorro, todos los cuales participaron en la recopilación de datos sobre alerta, evaluación de la pobreza y de la vulnerabilidad y seguimiento de las situaciones en cuanto a seguridad alimentaria. Se prestará apoyo a entidades tales como la Administración Central de Estadística, para que realicen o amplíen estudios especiales de los que resulten datos que se incorporarán a la base de datos del ACV.
71. Los resultados de las actividades de ACV serán comunicados con regularidad a los Ministerios y a las Oficinas Regionales que tienen a su cargo la realización de las actividades apoyadas por el PMA. En la capacitación que se organizará en el ámbito de cada una de las actividades se incluirán los pertinentes aspectos referentes a la vulnerabilidad.

### Inclusión de los aspectos de género en el núcleo del programa

72. En consonancia con la Política Nacional sobre la Mujer Etíope, el PMA, junto con las entidades ejecutantes, formuló un plan de acción en temas de género que alcanza hasta el año 2001. Dicho plan está sujeto a revisión periódica y será prorrogado hasta el final de 2003. El eje principal de su estrategia consiste en hacer aumentar el nivel de participación de las mujeres, sobre todo en los procesos de toma de decisiones relacionadas con las actividades apoyadas por el PMA o en el curso de éstas.
73. Se han elaborado directrices, que están a la disposición de los trabajadores sobre el terreno, acerca de cómo proceder para la participación de las mujeres en la planificación y ejecución de los proyectos de APT y en la distribución por igual de los beneficios resultantes de dichos proyectos. Se piensa proceder a la formación de capacitadores en materia de incorporación de las mujeres al núcleo de los proyectos, y en 1998/99 se



emprenderán actividades experimentales sobre el terreno, encaminadas a propiciar la participación efectiva de las mujeres en la planificación y gestión de actividades del PMA.

74. Se ha determinado una serie de medidas que serán llevadas a la práctica para ir alcanzado gradualmente el objetivo de que las niñas formen el 50 por ciento de los beneficiarios de los programas de alimentación escolar. El PMA apoyará en especial las iniciativas del Ministerio de Educación en sentido de crear un ambiente más propicio para la educación de las niñas mediante los planes de estudio y su financiación, campañas de financiación y sensibilización, y la celebración de sesiones prácticas y seminarios de capacitación.
75. La mayoría de las intervenciones urbanas van dirigidas exclusivamente a las mujeres y a los niños. Se hará todo lo posible, junto con las ONG asociadas, para elevar el nivel de participación de las mujeres en la gestión de la prestación de los servicios de salud y atención orientados a las madres y los niños.
76. En las situaciones de refugiados, se centrará la atención en atender a las necesidades de alimentación específicas de las mujeres y los niños refugiados, así como en una mayor participación de las mujeres en la distribución de alimentos. Será decisiva la participación de las mujeres para conseguir que, al determinar los sistemas de creación de empleo que hayan de utilizarse en situaciones de emergencia, se dé prioridad a las intervenciones cuyos beneficiarios sean, en su mayor parte, las mujeres. En las zonas pastorales, en las que no es fácil poner en práctica tales sistemas de creación de empleo, se tratará de centrar la atención en las mujeres gestantes y las madres lactantes.

### **Insumos complementarios**

77. Para que el programa en el país alcance con eficacia los objetivos que se propone serán necesarias actividades de formación, apoyo técnico, seguimiento y evaluación, y provisión de artículos no alimentarios, además de la inclusión de los aspectos de género en el núcleo del programa y además también del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV).

---

## **PROBLEMAS Y RIESGOS PRINCIPALES**

78. A raíz de la reestructuración administrativa de Etiopía en forma de federación de Estados Regionales, corresponde a estos últimos la ejecución de los proyectos y programas. La capacidad de ejecución sigue siendo variable, a nivel regional, y sería necesario reforzarla para que se puedan llevar a cabo las actividades normales y los sistemas de creación de empleo. Se dará prioridad a la creación de capacidad de gestión por lo que respecta a las actividades que apoya el PMA en las distintas regiones, con especial atención a la capacitación del personal a nivel local, al aumento de movilidad y a la mejora de las comunicaciones. La creación de capacidad técnica y financiera dependerá también de las asignaciones de recursos que haga el Gobierno central con cargo a los presupuestos anuales o a otros programas de los donantes.
79. El crecimiento demográfico va estrechamente ligado a la inseguridad alimentaria familiar, a la erosión de los suelos y al deterioro del medio ambiente, así como también a la pobreza. El que tenga éxito la Política Nacional de Población es una de las condiciones clave para el logro de unos efectos duraderos en cuanto a seguridad alimentaria, rehabilitación del medio ambiente y reducción significativa de la pobreza.



80. Las actividades del PMA se combinan con los pertinentes elementos de los Programas de Inversión Sectorial. Las variaciones del nivel de compromiso de los demás donantes, y también el ritmo de ejecución de los distintos componentes, afectarán a los resultados generales del programa en el país, cuyo éxito dependerá también de la capacidad del PMA y del Gobierno para movilizar de forma efectiva los recursos necesarios.
81. Etiopía es un país propenso a las sequías, y se prevé que las actividades que contempla el programa en el país mitiguen los efectos de ese fenómeno climático. En todo caso, puede hacer falta suministrar ayuda de socorro alimentario en casos de grave escasez de alimentos provocada por sequías u otros desastres. En tal supuesto será de aplicación el procedimiento del PMA para la aprobación de asistencia en casos de emergencia.

---

## PROCEDIMIENTO PARA LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

### Apreciación

82. La Actividad 1 fue evaluada hacia finales de 1996 por una misión del PMA y la FAO, la cual recomendó que continuase y fuese aumentado el apoyo a dicha actividad, habida cuenta de sus logros positivos y de la magnitud de los problemas de que se ocupaba. En los primeros meses de 1998 se hará una evaluación técnica interinstitucional. La alimentación escolar fue objeto de evaluación técnica por parte del PMA, la UNESCO y la OMS en noviembre de 1997. Las conclusiones y recomendaciones de la misión se tuvieron en cuenta en las propuestas del programa en el país que se refieren a ese sector. A mediados de 1998 se llevó a cabo un examen y evaluación de las actividades alimentarias en el sector urbano correspondientes a la Actividad 3. En ese examen se evaluaron las propuestas de inclusión de actividades productoras de ingresos y de iniciación de un elemento importante de capacitación profesional y desarrollo de aptitudes de adultos, orientado primordialmente a las mujeres. Las propuestas de actividades experimentales serán evaluadas por la oficina en el país, que recabará la pericia técnica local que pueda ser necesaria.

### Dotación de personal de la oficina en el país

83. La oficina del PMA en Addis Abeba tiene el personal adecuado y la estructura apropiada para apoyar y seguir la ejecución del programa en el país. Con el fin de reforzar las funciones de seguimiento que lleva a cabo la oficina en el país se ha nombrado un asesor a tiempo completo en materia de seguimiento y evaluación. Sin embargo, a raíz de la reciente descentralización de la gestión del proyecto, que transfiere ésta a las regiones, resulta necesario fortalecer la presencia del PMA sobre el terreno. Por consiguiente, se asignará más personal a las suboficinas locales. Se prestará mayor atención a la elevación y actualización de la capacidad técnica del personal de la oficina del país por lo que respecta a seguimiento y evaluación de programas, evaluación de procedimientos de planificación participativa, y análisis de cuestiones de género e inclusión de este aspecto en el núcleo del programa.

### Autoridades coordinadoras

84. Coordinará el programa en el país el Ministerio de Desarrollo y Cooperación Económica. Será de la competencia del Ministerio, en especial, lo siguiente: a) trazar directrices acerca de la futura orientación de las políticas; b) vigilar la ejecución del programa; y c) organizar



el examen periódico del avance logrado y participar, según sea necesario, en la evaluación del programa.

85. Se pondrá en marcha un proceso de examen del programa, en el que tomarán parte el Ministerio de Cooperación y Planificación Económica, el PMA y los ministerios de que depende la ejecución, y del que se encargará un Comité Asesor de Ayuda Alimentaria en el País. En sus reuniones semestrales se someterá a examen la realización de las actividades y se evaluará si siguen siendo pertinentes los objetivos del programa. El Ministerio de Cooperación y Planificación Económica y el PMA aprobarán cada año los presupuestos anuales y los planes presentados por los ministerios que participan en la ejecución del programa.
86. Las asignaciones de recursos anuales se harán en el país, una vez que la Sede del PMA haya comunicado el nivel anual de recursos disponibles para el programa en el país. El Ministerio de Cooperación y Planificación Económica, en consulta con el Director del PMA en el país, decidirá acerca de la asignación de los recursos disponibles, tras haber oído a todos los Ministerios que participan en la ejecución. Las asignaciones de alimentos se ajustarán a los planes de trabajo seleccionados y aprobados por el Comité Nacional del Proyecto para la respectiva actividad, teniendo en cuenta los máximos regionales fijados por el ministerio de Cooperación y Planificación Económica y las facultades delegadas por la Junta Ejecutiva en la Directora Ejecutiva por lo que respecta a las actividades que forman parte de programas en los países aprobados.

### **Seguimiento y auditoría del programa**

87. Si bien las autoridades que tienen a su cargo las distintas actividades vigilan éstas y rinden informe a los respectivos Comités Coordinadores, el seguimiento del avance hacia el logro de los objetivos globales del programa en el país es de la competencia del Comité Asesor de Ayuda Alimentaria en el País, bajo los auspicios del Ministerio de Cooperación y Planificación Económica.
88. El Director del PMA en el país, en consulta con el Gobierno, nombrará un auditor externo profesional que suministrará cuentas anuales intervenidas y certificadas de cada una de las actividades que apoya el PMA.

### **Ajustes del programa y complemento de las actividades en el país**

89. La oficina del PMA en el país supervisará estrictamente el desarrollo de todas las actividades del programa en el país, partiendo de los informes periódicos del Gobierno sobre el avance de las distintas actividades y de los resultados de las visitas de seguimiento sobre el terreno que efectúe con regularidad el personal del PMA, así como de los informes mensuales de la oficinas de campo en cada localidad. La evaluación global de la oficina en el país se resumirá en su informe semestral, que se hará llegar a todos los asociados en la ejecución del programa, con inclusión de las Dependencias de Gestión del Proyecto y los donantes.
90. Tras haber sido presentado el informe semestral, el Ministerio de Cooperación y Planificación Económica convocará una reunión de examen con objeto de evaluar los resultados de cada una de las actividades del programa. Siempre que resulte necesario, y según criterios de resultados y eficacia, el Ministerio, junto con el PMA, decidirán lo procedente en cuanto a los ajustes de las actividades del Programa en el país que puedan ser necesarios, y aprobará la asignación de recursos a favor de los componentes más eficaces y eficientes, con arreglo a lo indicado en el párrafo 83 *supra*. Recomendarán,



además, la eliminación gradual, o el cese inmediato, de las actividades o componentes que no resulten ya compatibles con los criterios de asistencia alimentaria del PMA.

91. Habida cuenta de la disponibilidad de recursos anual, el Director en el país hará saber al Ministerio de Cooperación y Planificación Económica y a los demás Ministerios interesados cuándo podrían iniciarse las actividades de desarrollo complementarias.

## **EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

92. Llegado junio de 2001 se habrán llevado a cabo una evaluación detallada y un examen de mitad de período. El correspondiente informe se presentará a la Junta Ejecutiva a comienzos del año 2002.
93. Si bien el logro de los objetivos específicos del programa dependerá de la suma de las evaluaciones de los componentes que lo integran, tanto el examen a mitad de período como la evaluación del programa en el país se centrarán en el objetivo primordial de elevar el nivel de seguridad alimentaria familiar y en la eficacia del programa en cuanto a alcanzar ese objetivo. Por consiguiente, se evaluarían las variables siguientes: a) el proceso (transiciones suaves y oportunas en su curso, flexibilidad y justificación de las transferencias de recursos entre los distintos componentes del programa, y flexibilidad en el logro de los objetivos de los diferentes Programas de Inversión Sectorial); b) contribución de la ayuda alimentaria a la mitigación de la inseguridad alimentaria (inmediata, a plazo medio y a largo plazo; c) cuantía del socorro de emergencia directo en las zonas objeto de la asistencia del PMA a lo largo del tiempo, en comparación con la asistencia proporcionada como parte de las actividades selectivas del programa; y d) el alcance de la complementariedad, la coordinación y la colaboración con los demás donantes y organismos.
94. La experiencia crítica adquirida, junto con las conclusiones y recomendaciones de la evaluación a mitad de período, servirá de base para formular, en el curso del año 2002, el segundo programa en el país.

## **Medidas de logística alimentaria**

95. Las instituciones de contraparte, a saber el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación y la Región 14, están todavía desarrollando sus respectivas capacidades de gestión de los productos. El PMA seguirá prestando su asistencia para la constitución de esas capacidades, mediante asesoramiento, y para la gestión de las operaciones de transporte hasta los puntos de entrega en el interior del país concertados. El PMA se irá retirando gradualmente del transporte secundario y centrará sus intervenciones en el transporte primario y en el seguimiento de la circulación de los productos.
96. Etiopía viene recibiendo una subvención de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) que es del 75 por ciento, cuando se trata de proyectos urbanos, y del 50 por ciento si se trata de otros proyectos de desarrollo. Durante el período que abarca el presente programa en el país se mantendrán esos acuerdos de distribución de costos en términos de TTAM, dado que no se juzga realista, habida cuenta de las condiciones económicas, pensar en la reducción o en el cese total de la subvención del PMA en esta fase.
97. La Reserva de Seguridad Alimentaria para Emergencias (EFSR) consiste en un banco de cereales en el que éstos se reúnen y reciclan mediante acuerdos de préstamo o de trueque

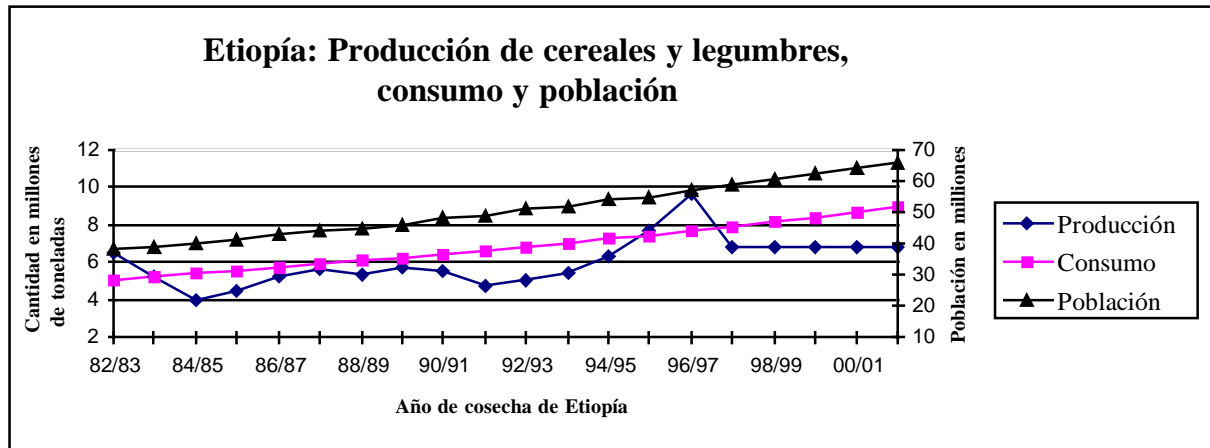


que hacen posible que los asociados en la ayuda alimentaria utilicen las existencias con las que se cuenta y repongan las reservas con cereales importados o adquiridos en el país. El PMA seguirá recurriendo a las existencias de la EFSR para asegurar el abastecimiento con la debida puntualidad.

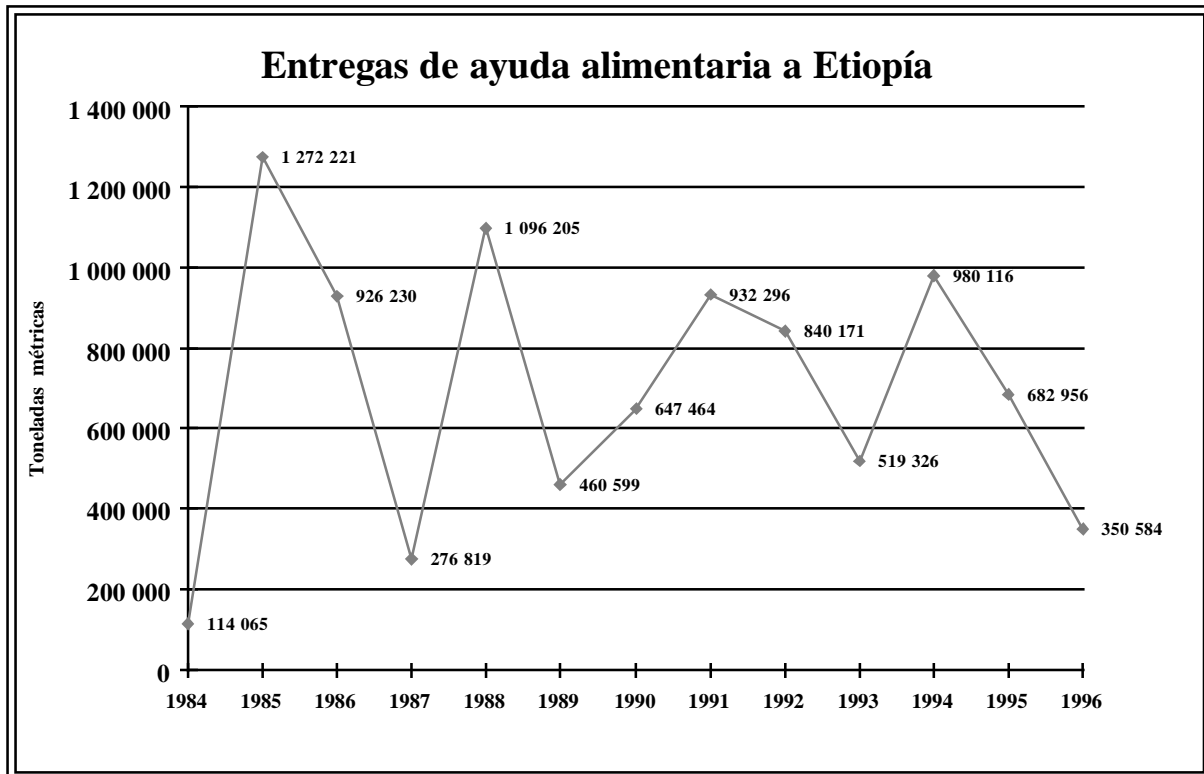
98. Continuará la adquisición local de alimentos compuestos y se concertará la adquisición de cereales alimenticios siempre que haya excedentes disponibles de la calidad adecuada que estén a la venta a precios competitivos. Ello irá acompañado de medidas encaminadas a un mejor acceso a los mercados de los agricultores y comerciantes en pequeña escala, y a contribuir a la planificación y coordinación de las adquisiciones locales de alimentos con los pertinentes asociados, ya sean entidades estatales, donantes o empresas privadas.



## ANEXO I.1



## ANEXO I.2





## ANEXO II



## ANEXO III



## ÍNDICES PORCENTUALES DE RECURSOS, POR REGIONES

Regiones	Actividad 1		Actividad 2		Actividad 3		Actividad 4		Costo total de los alimentos (dólares)
	Volumen (toneladas)	Costo (dólares)	Volumen (toneladas)	Costo (dólares)	Volumen (toneladas)	Costo (dólares)	Volumen (toneladas)	Costo (dólares)	
Tigray	26 39	4 88	12 12	8 27	-	-	-	-	13 16
Amhara	63 05	11 67	12 12	8 27	-	-	-	-	19 95
Oromiya	24 92	4 61	839	551 42	-	-	-	-	5 16
SNNP	16 12	2 98	-	-	-	-	-	-	2 98
Somali	14 66	2 71	-	-	-	-	-	-	2 71
Afar	-	-	1 85	1 28	-	-	22 19	4 8	6 17
Dire Dawa	1 46	271 60	-	-	-	-	-	-	271 60
Addis Abeba	-	-	-	-	20 237	5 8	-	-	5 85
<b>Total parcial</b>	<b>146 62</b>	<b>27 16</b>	<b>26 95</b>	<b>18 38</b>	<b>20 237</b>	<b>5 8</b>	<b>22 19</b>	<b>4 8</b>	<b>56 28</b>
Complementario	132 82	24 64	26 02	17 74	22 190	6 4	-	-	48 80
<b>TOTAL</b>	<b>279 45</b>	<b>51 80</b>	<b>52 97</b>	<b>36 12</b>	<b>42 427</b>	<b>12 2</b>	<b>22 19</b>	<b>4 8</b>	<b>105 09</b>

**PRESUPUESTO DE OPERACIONES 1998-2003**

Programa en el país actividad		Volumen de alimentos (toneladas)	Costo de alimentos (dólares)	Costos directos de operaciones Fletes, seguros, TTAM	Total parcial
<b>Actividad 1: Rehabilitación de tierras rurales</b>	Básico (PMA)	146 628	27 160	25 659 98	52 820 28
	Gobierno	-	-	-	19 800 00
	Complementario	132 824	24 645	23 244 10	47 889 80
	Total parcial	279 452	51 806	48 904 10	120 510 10
<b>Actividad 2: Alimentación escolar</b>	Básico (PMA)	26 954	18 380	2 258 80	20 639 60
	Gobierno	-	-	-	5 200 00
	Complementario	26 022	17 744	2 180 70	19 925 60
	Total parcial	52 976	36 125	4 439 50	45 765 30
<b>Actividad 3: Desarrollo de la infraestructura urbana y SMI</b>	Básico (PMA)	20 237	5 851	2 496 30	8 348 10
	Gobierno	-	-	-	700 000
	Complementario	22 190	6 416	2 548 30	8 964 50
	Total parcial	42 427	12 267	5 044 70	18 012 60
<b>Actividad 4: Iniciativas experimentales</b>	Básico (PMA)	22 198	4 892	3 464 30	8 357 00
	<b>Total básico (PMA)</b>	<b>216 017</b>	<b>56 285</b>	<b>33 879 40</b>	<b>90 165 10</b>
	<b>Total del Gobierno</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>25 700 00</b>
	<b>Total Complementario</b>	<b>181 036</b>	<b>48 806</b>	<b>27 973 20</b>	<b>76 780 00</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>397 053</b>	<b>105 092</b>	<b>61 852 60</b>	<b>192 645 10</b>