

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 8-11 de febrero de 2010

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2010/7-A
29 diciembre 2009
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA OPSR AFGANISTÁN 104270

**Actividades de socorro y rehabilitación
posteriores al conflicto en la República
Islámica del Afganistán**

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, Oficina de Evaluación: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación: Sra. C. Conan Tel.: 066513-3480

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2174).



RESUMEN

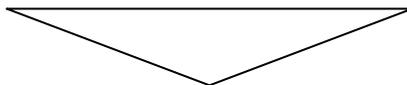
El Afganistán está clasificado como país menos adelantado y en él se registran tasas elevadas de pobreza, inseguridad alimentaria y malnutrición. Desde 2002, año en que finalizaron dos decenios de guerra y disturbios civiles, la asistencia del PMA ha ido transformándose de asistencia de emergencia en asistencia para la rehabilitación y la recuperación. En el presente informe se evalúa la operación prolongada de socorro y recuperación del PMA en curso por lo que se refiere a su pertinencia, sus resultados y los factores que explican sus realizaciones. Un equipo de cuatro especialistas en evaluación independientes llevó a cabo la evaluación y la labor sobre el terreno se realizó en mayo y junio de 2009.

En la evaluación se concluyó que la operación del PMA estaba en general bien alineada con las políticas gubernamentales y las estrategias de los asociados y que su diseño estaba formulado para atender necesidades humanitarias y sociales actuales de carácter vital, pero ello ha entrañado un conjunto tan variado de actividades que no parece que se trate de un programa coherente. En general los resultados de la operación fueron satisfactorios por lo que se refiere a prestar asistencia a la población beneficiaria, un hecho que se consideró un logro teniendo en cuenta las limitaciones en materia de seguridad y acceso prevalecientes en la zona.

Los factores que influyeron de forma positiva en la eficiencia y eficacia de la operación son: i) una orientación adecuada de la ayuda; ii) una buena capacidad de respuesta ante el aumento de las necesidades derivadas de la crisis provocada por el alza de precios de los alimentos y de las catástrofes naturales; iii) enfoques flexibles e innovadores; iv) buenas relaciones con los asociados, y v) actividades de alimentos por trabajo adecuadas y sencillas. Por otra parte, la eficiencia y eficacia de la operación se vieron negativamente afectadas por los aspectos siguientes: i) la gran diversidad de actividades y su falta de coherencia; ii) una combinación de déficit de recursos en 2007, interrupciones de la cadena de suministro y amenazas a la seguridad que causaron demoras en la distribución de alimentos; iii) deficiencias en el sistema de seguimiento y evaluación, y iv) insuficiencias en la capacidad del personal del PMA y de sus asociados.

En la evaluación se recomienda que la oficina en el país: i) racionalice y simplifique su enfoque general; ii) reflexione sobre los riesgos en materia de seguridad y sus consecuencias, y iii) trabaje para establecer un sistema práctico de seguimiento y evaluación armonizado con los asociados. También se proponen recomendaciones relativas a componentes específicos del programa.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación de la OPSR Afganistán 104270” (WFP/EB.1/2010/7-A) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.1/2010/7-A/Add.1 y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

*Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del primer período de sesiones ordinario de 2010” que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. La presente evaluación tiene dos objetivos, relativos a: i) la responsabilidad de rendir cuentas, es decir, presentar informes sobre la labor realizada y el nivel de resultados obtenidos hasta la fecha, y ii) la extracción de enseñanzas, con miras a aplicarlas en el diseño de la siguiente operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR). La evaluación cubrió todos los componentes y zonas geográficas de la operación. No obstante, sólo se evaluó el diseño de las tres actividades piloto que se introdujeron mediante revisiones presupuestarias, es decir, las relativas a las raciones cocinadas en las escuelas, los programas de transferencia de efectivo y cupones para alimentos y las iniciativas de salud y nutrición maternoinfantiles.
2. La Oficina de Evaluación encargó y organizó la evaluación, que fue realizada por cuatro consultores independientes. El estudio sobre el terreno en el Afganistán (que se llevó a cabo entre el 21 de mayo y el 11 de junio de 2009) estuvo precedido por un estudio teórico y una misión preparatoria al Afganistán realizados por el jefe del equipo.
3. La evaluación se vio limitada por los siguientes factores: i) la falta de datos sobre los efectos directos, lo cual obligó al equipo a basarse en información cualitativa y en situaciones concretas observadas, de modo que los resultados obtenidos tienen carácter indicativo y no son necesariamente representativos; ii) la falta de tiempo, que limitó el número de visitas a los lugares donde se llevaba a cabo la operación, y iii) los problemas de seguridad, que impidieron el acceso a muchas partes del país.

Contexto del país

4. Entre 1979 y 2002, el Afganistán se enfrentó a una guerra, a disturbios civiles y a repetidas catástrofes, una situación que afectó muy gravemente a la población. Durante ese período, millones de personas murieron y varios millones más huyeron del país y se convirtieron en refugiados en el Pakistán, el Irán y en otros lugares.
5. Desde 2002, en el país se ha procurado seriamente revitalizar la economía y mejorar el desarrollo social con asistencia internacional. Sin embargo, estos esfuerzos se han visto limitados por las continuas amenazas a la seguridad, los problemas sociopolíticos, la corrupción y las repetidas situaciones de emergencia y, por consiguiente, no se ha logrado reducir la pobreza extrema y el hambre. Casi la mitad de la población del Afganistán, que se estima en 25 millones de personas, sigue viviendo por debajo de la línea de pobreza, y el país ocupa el puesto 174 de los 178 que abarca el índice de desarrollo humano.
6. Los indicadores de salud relativos a las mujeres y los niños siguen siendo extraordinariamente bajos y se encuentran entre los peores del mundo: el 54% de los niños menores de 5 años están afectados por retraso del crecimiento, y el 6,7% sufren emaciación debida a la malnutrición. Las tasas de mortalidad de las mujeres reflejan las terribles condiciones en que viven la mayoría de ellas. Una tercera parte de la población en edad escolar no asiste a la escuela y solamente el 30% de las niñas va al colegio.
7. La producción de alimentos es muy irregular debido principalmente a la inestabilidad de las condiciones climáticas. En una situación normal, el Afganistán es un país con déficit de alimentos que depende de importaciones netas de cereales (principalmente trigo), incluso en años de buenas cosechas.

PANORAMA GENERAL Y ESTRATEGIA DE LA OPERACIÓN

Características de la operación

8. Desde la caída del régimen talibán y el establecimiento del Gobierno de transición en junio de 2002, las operaciones del PMA han pasado de la asistencia en emergencias a operaciones de rehabilitación y recuperación. La OPSR fue aprobada en noviembre de 2005 para un período de tres años (de enero de 2006 a diciembre de 2008). Originalmente se había previsto asistir a 6,6 millones de personas, por un costo de 360,2 millones de dólares EE.UU. La operación ha sido objeto de seis revisiones presupuestarias, debido principalmente a las repetidas sequías, la crisis y las consecuencias del rápido aumento de los precios de los alimentos y a otras situaciones de emergencia locales. Actualmente la operación presta asistencia a 14,8 millones de personas por un costo total de 848 millones de dólares. La duración de la operación se ha prorrogado por un año, hasta diciembre de 2009.
9. La meta general de la operación es aumentar la seguridad alimentaria y mejorar el capital humano y productivo de la población vulnerable del Afganistán que vive en zonas remotas y muy expuestas a la inseguridad alimentaria, prestando una atención especial a las mujeres y los niños vulnerables. Los objetivos específicos de la operación, que contribuyen a lograr los cinco Objetivos Estratégicos del anterior Plan Estratégico del PMA para 2004-2007, son los siguientes:

Objetivos específicos de la OPSR	⇒	Objetivo Estratégico del PMA correspondiente
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Salvar vidas en situaciones de crisis ➤ Aumentar el acceso a los alimentos por parte de los grupos vulnerables afectados por condiciones meteorológicas extremas 	⇒	1
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejorar la capacidad de los grupos vulnerables, incluidas las personas desplazadas internamente (PDI), para hacer frente a las crisis y atender sus necesidades alimentarias vitales 	⇒	2
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Contribuir a la reducción sustancial del número de personas afectadas por la tuberculosis ➤ Sensibilizar a las comunidades en materia de salud y nutrición preventivas y promover su participación en esta esfera ➤ Contribuir a una reducción sustancial de los casos de helmintiasis ➤ Aumentar la disponibilidad de harina de trigo producida y enriquecida localmente para la población en general 	⇒	3
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumentar la matrícula y la asistencia de niños a la escuela primaria en las zonas afectadas por la inseguridad alimentaria con un bajo índice de matriculación, aumentar la matrícula y la asistencia de las niñas en zonas con una pronunciada disparidad entre niñas y niños y hacer frente al hambre a corto plazo para mejorar el aprendizaje ➤ Aumentar el número de escuelas primarias ➤ Mejorar la alfabetización y la preparación para la vida práctica de los adultos pobres de las zonas rurales, especialmente las mujeres 	⇒	4
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aumentar las capacidades del Gobierno, las contrapartes no gubernamentales y las comunidades para determinar las necesidades alimentarias, elaborar estrategias y aplicar programas basados en la ayuda alimentaria 	⇒	5

10. La OPSR 104270 tiene dos componentes:
- **Socorro.** Este componente abarca asistencia alimentaria de emergencia en forma de distribuciones generales de alimentos y actividades de alimentos por trabajo (APT) de socorro para: a) víctimas de catástrofes y conflictos en zonas con inseguridad alimentaria y donde se producen catástrofes con frecuencia; b) poblaciones vulnerables afectadas por la crisis que causó el aumento de los precios de los alimentos, y c) PDI.
 - **Recuperación.** Este componente abarca: a) la creación de activos para mantener los medios de subsistencia y proteger el medio ambiente y los recursos naturales, que se realizará principalmente a través de actividades de APT y alimentos para la creación de activos en las esferas de la rehabilitación de caminos, la construcción de infraestructuras de riego, la protección ambiental y la reforestación; b) la capacitación profesional para restaurar los medios de subsistencia y desarrollar las capacidades; c) las actividades de educación y de salud con el fin de aumentar la matrícula en las escuelas, reducir la tasa de abandono y aliviar el hambre a corto plazo, que comprenderán actividades de alimentos para la educación (APE), construcción y rehabilitación de escuelas, capacitación y movilización de maestros, alfabetización funcional, educación en materia de seguridad alimentaria y huertos escolares, tratamientos contra las helmintiasis, asistencia a los pacientes afectados por la tuberculosis y sus familias y enriquecimiento de harina, y suministro de alimentos complementarios enriquecidos para niños y mujeres embarazadas y lactantes.
11. La operación se ejecuta en las 34 provincias del país y en 390 de sus 398 distritos. La gestión de la operación se realiza a través de una oficina en el país, cinco oficinas de zona y tres suboficinas. En el momento de la evaluación había en el Afganistán 827 miembros del personal del PMA: 57 eran internacionales y 770 nacionales.

Evaluación del diseño

12. Los objetivos de la operación eran adecuados puesto que procuraban contribuir a los objetivos de las estrategias nacionales de desarrollo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y las estrategias de los donantes.
13. Puede establecerse una relación clara entre los objetivos de la OPSR y el tercer componente básico de la estrategia de desarrollo nacional del Afganistán, relativo al desarrollo económico y social. En esa estrategia se declara que los objetivos son: reducir la pobreza, lograr el desarrollo sostenible [...], mejorar los indicadores de desarrollo humano y realizar progresos importantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La operación, además de atender las necesidades de las personas pobres, vulnerables y afectadas por la inseguridad alimentaria —con lo cual contribuye directamente al logro del ODM 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre)—, también está diseñada para contribuir, a través de sus distintos componentes, a que se alcancen los objetivos siguientes: el ODM 2 (lograr la enseñanza primaria universal); el ODM 3 (promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer); el ODM 4 (reducir la mortalidad infantil), el ODM 5 (mejorar la salud materna), la meta C del ODM 6 (haber detenido y comenzado a reducir, [...] la incidencia de [...] enfermedades graves) y el ODM 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente).
14. Los objetivos de la operación contribuyen al logro de los objetivos del Plan Estratégico del PMA para 2004-2007, y se ha ampliado la variedad de los tipos de intervención tras la aprobación del Plan Estratégico del PMA para 2008-2011. La operación está alineada con los principales documentos de política, incluidos los relacionados con la problemática de



género, los Compromisos ampliados relativos a la mujer y la transición del socorro a la recuperación. La relación entre el socorro y la recuperación se ha tenido en cuenta tanto de forma implícita (en la labor de prevención de la privación y de mantenimiento de los medios de subsistencia en momentos críticos, que es una condición previa de la recuperación) como de forma explícita, vinculando la asistencia de socorro con actividades de APT, siempre que ha sido posible.

15. Las constataciones de evaluaciones anteriores se han tenido en cuenta en el diseño del programa: como resultado de ello se abandonaron algunos proyectos, como la actividad de panadería, mientras que se ha asignado más importancia a mejorar los vínculos entre la evaluación, la programación y el seguimiento (particularmente el seguimiento de los efectos directos).
16. No obstante, el marco lógico de la operación presenta graves deficiencias en lo relativo a:
 - la lógica interna (la coherencia entre productos, efectos directos y metas) y la verosimilitud de algunos de los productos y efectos directos;
 - la inadecuación de buena parte de los indicadores y la falta de objetivos, y
 - los riesgos y las suposiciones, que no están relacionados con problemas externos sino con cuestiones bajo el control del PMA.
17. Un aspecto notable del diseño de la operación es la gran diversidad de actividades (16 en total), en especial por lo que se refiere al componente de educación, en el que la complejidad del diseño es particularmente evidente. Las actividades están justificadas por las necesidades que ponen de manifiesto los indicadores socioeconómicos y son adecuadas al contexto y las prácticas locales. Si bien existe una preferencia cultural para que los alimentos se distribuyan a través de un sistema de intercambio, como las actividades de APT, las distribuciones generales de alimentos también se consideran apropiadas en situaciones de emergencia grave y en los casos en que los beneficiarios a los que se orienta la ayuda no pueden trabajar o cuando no pueden ejecutarse proyectos viables de APT. No obstante, se plantearon interrogantes sobre si era adecuado introducir la actividad piloto de raciones cocinadas en las escuelas, que no estaba validada por una evaluación, se había diseñado con un nivel escaso de consultas y podía presentar problemas importantes en materia de ejecución¹.
18. La selección de zonas geográficas se basa en la evaluación nacional del riesgo y la vulnerabilidad de 2005, que fue realizada por asociados gubernamentales con apoyo técnico de la Comisión Europea, la Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS NET), el PMA y otras entidades. Esa evaluación facilita información a nivel de los distritos con un grado de fiabilidad aceptable en contextos de recuperación y/o desarrollo. Se han llevado a cabo evaluaciones especiales en situaciones de catástrofe y crisis. En el marco de las distribuciones generales de alimentos y las actividades de APT, se realiza un proceso posterior de selección —es decir, la selección de los beneficiarios—, que generalmente se considera adecuado aunque se hayan observado errores ocasionales. En ambas actividades hay representantes de las comunidades que participan en la selección de beneficiarios. En las distribuciones generales de alimentos se aplican criterios específicos, mientras que las actividades de APT suelen ser de carácter autoselectivo. Aunque en general la asistencia que se presta a todos los participantes mediante las actividades de APE y de alimentos para la capacitación (APC) estaba bien justificada, se

¹ Solamente se evaluó el diseño de esta actividad piloto de raciones cocinadas en las escuelas.



consideró preocupante el gran número de criterios utilizados en la selección de escuelas y proyectos para las actividades de APC.

RESULTADOS

19. Desde 2006, se ha prestado asistencia a 20 millones de personas, incluidos los 8,7 millones que recibieron asistencia en 2008, lo cual indica que durante ese año el 70% de la población del Afganistán afectada por inseguridad alimentaria y en situación de vulnerabilidad se benefició de alguna de las intervenciones del PMA². En general, el número de beneficiarios es algo superior al de beneficiarias ya que a la escuela asisten más niños que niñas, y por consiguiente hay más niños que reciben comidas escolares. Lo mismo ocurre en el caso de los hombres que participan en las actividades de APT; mientras que las mujeres son las principales beneficiarias de las raciones para llevar a casa (aceite para las niñas) que se entregan en el marco de actividades de APE y de APC. El volumen total distribuido en 2008 ha sido un 26% inferior a lo previsto, lo que indica que los beneficiarios no recibieron todos los productos alimenticios que podían recibir o que los períodos de asistencia fueron más cortos de lo previsto.
20. Si bien en el documento original del proyecto se estipulaba que el 5% de las actividades serían de socorro y el 95% de recuperación, el componente de socorro se ha ampliado considerablemente debido a situaciones de emergencia consecutivas, y ha llegado a suponer el 50% de los recursos y del volumen de la operación.

Distribución general de alimentos

21. En 2008, recibieron raciones de socorro a través de distribuciones generales de alimentos 1,2 millones de afganos, incluidas las PDI y las personas afectadas por crisis y catástrofes que recibieron asistencia por períodos de entre un mes y seis meses. En general, mediante las actividades de distribución general de alimentos se ha prestado asistencia a los grupos vulnerables afectados por situaciones de escasez grave de alimentos. A pesar de que hubo algunas demoras en la distribución de los alimentos y algunos errores en la selección de los beneficiarios durante la primera ronda de distribuciones de alimentos en zonas urbanas y de que la ración cubría solamente parte de las necesidades de los hogares —todo lo cual limitó en cierta medida la eficacia de las distribuciones generales de alimentos—, con esta actividad se ayudó a los hogares pobres y vulnerables a superar momentos críticos de escasez de alimentos sin que se vieran obligados a recurrir a prácticas de supervivencia negativas e insostenibles. En este sentido, la distribución general de alimentos constituyó una red de protección social temporánea eficaz. Teniendo en cuenta que entre 2007 y 2008 el precio del trigo llegó a duplicarse con creces³, las distribuciones generales de alimentos compensaron eficazmente a los hogares beneficiarios por el aumento del precio de mercado de su principal alimento básico. Otro efecto directo de las distribuciones generales de alimentos ha sido el desarrollo de la capacidad de las contrapartes nacionales para administrar planes de distribución de alimentos, como quedó

² Hay que tratar las cifras relativas a los beneficiarios con mucha precaución debido a deficiencias e incongruencias en los ámbitos de planificación, seguimiento y presentación de informes sobre cifras. Los informes de los asociados cooperantes suelen presentarse con retraso, ser incorrectos o inexistentes y estar limitados por la insuficiente capacidad de seguimiento y dificultades relacionadas con el acceso.

³ Véase el boletín del PMA de abril de 2009 *Afghanistan Market Price Bulletin*. Desde un precio inicial inferior a los 15 afganis por kilogramo a principios de 2007, los precios al por menor del trigo llegaron a un valor máximo de más de 30 afganis por kilo en abril de 2008, y a partir de ese momento empezaron a bajar de nuevo hasta llegar a menos de 20 afganis por kilo en abril de 2009.



demostrado por las distribuciones realizadas por el Gobierno de la ayuda alimentaria suministrada por la Federación de Rusia en 2008⁴.

Alimentos por trabajo

22. El componente de APT es fundamentalmente de buena calidad y se ejecuta mediante firmes relaciones de asociación con interesados nacionales y a través de las comunidades. Concebido originalmente como una actividad de recuperación, también se ha convertido en una actividad importante del componente de socorro tras el llamamiento conjunto de 2008, y a él se destina la mayor parte de los recursos de la OPSR. Desde 2006, han participado en proyectos de APT 1,77 millones de personas, lo que corresponde a 8,8 millones de beneficiarios. Al ser el “valor” correspondiente al tamaño de la ración inferior al precio de un día de trabajo, se ha producido una autoselección eficaz de los participantes de entre los hogares más vulnerables. La selección de los proyectos se realiza desde la base y el enfoque se ajusta a las intenciones de la estrategia nacional de desarrollo del Afganistán y las expectativas de las comunidades; las comunidades se encargan de decidir cuáles son sus necesidades a través de un proceso participativo e inclusivo en el que intervienen las mujeres y los grupos más vulnerables. Los consejos de desarrollo comunitarios⁵, que son entidades representativas, se encargan de preparar los proyectos con el apoyo técnico del Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural y los asociados cooperantes. El ministerio competente evalúa esos proyectos y el gobernador provincial los confirma. El proceso de aprobación de proyectos del PMA es rápido.
23. Las actividades de APT para fines de socorro y recuperación han tenido efectos directos positivos al mantener los reducidos presupuestos alimentarios de los beneficiarios a niveles que les permitieran hacer frente a la situación y al proporcionar una ayuda complementaria temporal con miras al restablecimiento de sus medios de subsistencia. También se observó que las personas discapacitadas o enfermas que no podían participar en las actividades de APT recibían una parte de las raciones de otros miembros de la comunidad. No se tiene conocimiento de que haya habido situaciones de colapso nutricional (casos de inanición o de malnutrición aguda) en las zonas donde se llevan a cabo actividades de APT, y las intervenciones de ese tipo han estabilizado los precios de mercado al reducir la especulación durante el período de precios elevados de los alimentos. Los representantes y las partes interesadas de las comunidades locales afirman sin lugar a dudas que el impacto económico de la creación y la rehabilitación de activos es evidente⁶, que las actividades de APT benefician a toda la comunidad gracias a los insumos creados o rehabilitados, y que son vitales para promover el desarrollo, la capacidad de resistencia y el bienestar de las comunidades y sus miembros. Las actividades de APT han contribuido también a la realización de la Iniciativa Verde para el Afganistán, que es un programa de acción conjunta del Gobierno y seis organismos de las Naciones Unidas cuyo objetivo es proteger el medio ambiente y los recursos naturales⁷.

⁴ Estos planes no están incluidos en la evaluación.

⁵ Se han establecido consejos de desarrollo comunitarios en el 80% de las comunidades que abarca el Programa nacional de solidaridad.

⁶ Por ejemplo, el desentramamiento de canales dio lugar a una mayor productividad de las tierras de regadío y la rehabilitación de caminos y puentes redujo los costos del acceso a los mercados.

⁷ El PMA suministra apoyo basado en los alimentos en el contexto de distintas actividades del programa, principalmente a los empleados de las escuelas de párvulos.



Alimentos para la educación

24. Cada año, 1,4 millones de niños (el 92% del número previsto) recibieron galletas de alto valor energético en envases herméticos gracias a actividades de alimentación escolar *in situ*. Estas galletas son bien aceptadas por los escolares y son fáciles de distribuir, pero, al ser un producto seco, es lamentable que en algunos lugares no haya agua potable. Las interrupciones del suministro de estas galletas que se produjeron a finales de 2006 y a principios de 2008 no tuvieron un efecto significativo en la asistencia a la escuela porque los alumnos sabían que los alimentos iban a llegar y de hecho al final acabaron distribuyéndose. Si bien 829.000 niños recibieron raciones para llevar a casa en 2008 —lo que supone el 184% del número previsto porque en esa cifra están incluidos los niños que además recibían trigo en el marco del proyecto de entrega de alimentos antes del invierno—, la construcción de escuelas tuvo unos resultados sorprendentemente bajos.
25. Las actividades de APE han reforzado la tendencia al alza del número de matrículas en la escuela primaria y han hecho aumentar la asistencia de las niñas a la escuela. La comparación entre los datos de las escuelas que reciben asistencia del PMA y las que no la reciben demuestra que en las primeras se registra un efecto positivo claro en la desigualdad entre niños y niñas por lo que se refiere a la asistencia a la escuela, a pesar de que la misión de evaluación observó que los directores de las escuelas que recibían asistencia del PMA inflaban un poco las cifras relativas a la matrícula. Asimismo, los incentivos para las niñas produjeron unos resultados particularmente buenos en los primeros grados de las escuelas primarias, pero la misión observó una tendencia a que las niñas abandonaran la escuela en los grados superiores.
26. El aumento de los niveles de matrícula que han fomentado las actividades de APE ha acentuado la presión sobre el sistema educativo. Es frecuente que las escuelas estén masificadas y se necesitan inversiones y medidas complementarias para dar cabida adecuadamente al número creciente de escolares. Esto hace que sea necesario garantizar que se suministre un “conjunto mínimo de servicios” en las escuelas que reciben asistencia del PMA⁸.
27. Los cursos de alfabetización funcional y capacitación en oficios tuvieron 150.000 asistentes, de los cuales dos terceras partes eran mujeres, lo cual contribuyó a que mejoraran su nivel de alfabetización y preparación para la vida práctica de la población rural, sobre todo entre las mujeres pobres. No obstante, la actividad de formación de maestros no ha producido buenos resultados por lo que respecta a dos indicadores fundamentales: el número de participantes y el nivel requerido de participación de mujeres.

Salud y nutrición

28. En el período 2007-2008 recibieron asistencia entre el 75% y el 82% del número previsto de pacientes afectados por la tuberculosis porque los problemas de seguridad provocaron interrupciones en la entrega de algunos alimentos. No obstante, se hizo un seguimiento sistemático de los efectos directos y se registraron resultados excelentes: aumentó el número de personas que decidieron voluntariamente recibir tratamiento, mejoraron las tasas de detección de casos y de cobertura de los tratamientos bajo observación directa (DOT), y hubo menos abandonos de los tratamientos. Además, se

⁸ La ejecución de la iniciativa relativa al “conjunto mínimo de servicios” requiere la participación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el PMA. Véase <http://www.un.org/esa/socdev/poverty/PovertyForum/Documents/The%20Essential%20Package.pdf>.



espera que haya un buen nivel de efectos adicionales a medida que las familias y los miembros de las comunidades vayan estando menos expuestos al riesgo de infección, y que las personas que han recobrado la salud tengan más capacidad para contribuir a la economía de los hogares y las comunidades. Si bien la asistencia alimentaria es fundamental para mejorar la detección de casos y, por consiguiente, lograr una reducción del número total de personas afectadas por la tuberculosis, estos resultados pueden atribuirse a una asociación integrada que funciona adecuadamente.

29. Otros resultados notables están relacionados con las actividades de tratamiento antihelmíntico y de enriquecimiento de la harina. El objetivo de tratar contra los helmintos a 5 millones de niños cada año se ha superado desde 2005 y desde entonces han recibido esos tratamientos más de 6 millones de niños de edades comprendidas entre los 6 y los 13 años de edad. La producción de harina de trigo enriquecida, que es una actividad impulsada por la demanda, casi se ha duplicado desde la anterior OPSR, pero sigue sin llegar al objetivo previsto; la capacidad de los técnicos del Ministerio de Salud Pública sigue siendo insuficiente. La harina enriquecida es adquirida principalmente por grupos de ingresos bajos y medianos de las zonas urbanas, que son los más afectados por carencias de micronutrientes. Se espera que el consumo generalizado de harina enriquecida haga mejorar los niveles de hierro y la situación de salud general de la población.
30. Los programas de capacitación para sensibilizar a las comunidades en materia de salud y nutrición y de capacitación en oficios fueron menos eficaces —en realidad casi no se llevaron a cabo— y no fueron canales eficaces de sensibilización sobre la nutrición porque no se prestó la debida atención a identificar a los encargados de la capacitación en cuestiones de salud y nutrición ni a prepararlos adecuadamente para que desempeñaran esta función.

FACTORES QUE EXPLICAN LOS RESULTADOS

31. Los **problemas de seguridad** han afectado a la operación durante todo el ciclo de los proyectos y, aunque las normas de seguridad de las Naciones Unidas restringen los viajes del personal a las zonas de acceso prohibido, el PMA ha aplicado enfoques flexibles e innovadores en la identificación de asociados cooperantes, organizó el transporte recurriendo a los transportistas locales y a las comunidades beneficiarias, y se aseguró de que se realizara el seguimiento subcontratando la actividad en esas zonas. No obstante, no se ha facilitado a los interesados, y particularmente a los donantes, suficiente información sobre las consecuencias que las amenazas para la seguridad tienen en la eficacia de la operación. Algunos donantes tienen la impresión de que las actividades se realizan sin dificultades hasta que los informes indican lo contrario, y han señalado la necesidad de que aumente la obligación de rendir cuentas sobre estas cuestiones y haya una corriente de datos cualitativos iniciada por el PMA sobre la eficacia de sus enfoques en zonas que presentan riesgos de seguridad.
32. El **riesgo de corrupción y de desvío de productos** es generalizado y, si bien hay distintas leyes que imponen a las autoridades públicas normas de rendición de cuentas, la corrupción en todos los niveles gubernamentales es bien conocida y evidente. Esto también podría afectar al PMA, especialmente en las zonas de acceso prohibido donde se han subcontratado componentes vitales del ciclo de los proyectos.
33. En 2007 el programa se vio afectado por **limitaciones de recursos** y el PMA sólo pudo garantizar un nivel mínimo de operaciones y responder a las necesidades más urgentes tomando prestados 10 millones de dólares de la Cuenta de respuesta inmediata (CRI). Las limitaciones de recursos también repercutieron en la capacidad operacional de las oficinas



en el país y las oficinas de zona, y el personal internacional fue sustituido por voluntarios de las Naciones Unidas. No obstante, la respuesta favorable de los donantes al llamamiento conjunto de 2008 permitió que en marzo de 2009 el programa dispusiera del 80,6% de los recursos necesarios.

34. La **cadena de suministro de productos** se ha visto afectada por numerosos factores, incluido el déficit de recursos de 2007, riesgos de seguridad e irregularidades climáticas. Ha habido frecuentes interrupciones de la cadena de suministro de productos que han generado un nivel considerable de trabajo atrasado y demoras en la distribución de alimentos, lo cual ha perjudicado las realizaciones del Programa.
35. En el documento del proyecto se preveía que aumentara la **compra de cereales a nivel local**, según la disponibilidad de fondos en efectivo, pero hasta ahora el nivel de compras a nivel local ha sido limitado. Aunque el Afganistán es importador neto de alimentos, hay zonas aisladas con excedentes de producción, algunas buenas cosechas y potencial para aumentar la producción, todo lo cual podría mejorarse mediante la compra a nivel local de alimentos destinados a la ayuda alimentaria.
36. La oficina en el país demostró tener la **capacidad para adaptarse a los cambios** y también para utilizar adecuadamente las revisiones presupuestarias a fin de ampliar la proporción de la OPSR que se dedica al socorro con el fin de responder a necesidades de emergencia y ensayar nuevas actividades alineadas con el nuevo Plan Estratégico del PMA. Habría que señalar algunas causas de preocupación en relación con los **recursos de personal**, ya que durante todo el ciclo de los proyectos los miembros del personal de las oficinas y suboficinas de zona han tenido dificultades para atender las demandas de distintos proyectos, especialmente a la luz de la expansión de las actividades de APT y la introducción de proyectos piloto.
37. En todas las evaluaciones de las OPSR realizadas anteriormente se puso de relieve la **necesidad de que el seguimiento mejorara y fuera más eficaz**, especialmente con respecto al seguimiento de los efectos directos. Aunque se han tomado algunas medidas para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación (SyE), éstas todavía no han producido resultados tangibles en cuanto a cumplir las necesidades esenciales del PMA y de sus asociados en materia de rendición de cuentas e información de la dirección con miras a mejorar la eficiencia y la eficacia.
38. La **asociación estratégica** con el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural funciona correctamente, pero está limitada al contexto de las actividades de APT. El Ministerio tiene el mandato oficial de ocuparse de la coordinación general de la ayuda alimentaria, y existe la necesidad de definir la función de la asistencia alimentaria en la futura estrategia de desarrollo del Afganistán. Por lo que se refiere a las demás actividades, el PMA opera con los ministerios competentes en cada ámbito (Educación; Agricultura, Riego y Ganadería; Refugiados y Repatriación; Trabajo y Asuntos Sociales, Mártires y Personas Discapacitadas; Salud Pública) y los asociados cooperantes con arreglo a cartas de entendimiento bilaterales. El personal del PMA sobre el terreno mantiene relaciones regulares, estrechas, amistosas y de colaboración con las partes interesadas, que generalmente expresan satisfacción por la actuación del PMA en lo que se refiere a su capacidad de intervención y a su nivel de colaboración y de apoyo técnico y material. Las funciones y responsabilidades se comprenden y se cumplen correctamente.

EVALUACIÓN GENERAL Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

39. La operación, que aborda necesidades humanitarias y sociales vitales y contribuye al logro de los ODM 1 a 7, se ajusta plenamente a las políticas y estrategias del PMA; es pertinente para las necesidades de la población y es coherente con los objetivos de las estrategias nacionales de desarrollo del Afganistán. No obstante, su marco lógico es deficiente y su diseño es complejo, lo cual ha conducido a que las actividades se yuxtapongan en lugar de formar un programa completo y coherente. Las actividades, con pocas excepciones, se han considerado adecuadas a las necesidades y el contexto. Las actividades de socorro y de recuperación están vinculadas, pero esa vinculación es el resultado de las relaciones sobre el terreno establecidas durante la fase de ejecución.
40. A pesar de las graves limitaciones de seguridad, el PMA ha mantenido su operatividad en todas las provincias y en casi todos los distritos del país, lo cual es un logro importante por sí mismo y ha sido reconocido como tal por el Gobierno del Afganistán, las Naciones Unidas y los asociados donantes, las comunidades y los beneficiarios. El Gobierno, las Naciones Unidas y los asociados donantes dependen en gran medida del PMA en su calidad de agente principal en la prestación de asistencia alimentaria de socorro en situaciones de catástrofes y crisis.
41. Aproximadamente el 70% de la población vulnerable y afectada por la inseguridad ha quedado incluida en alguna de las distintas intervenciones del PMA. El número real de beneficiarios ha aumentado de 4,7 millones en 2006 a 8,7 millones en 2008, con lo que en 2008 se ha superado la cifra prevista en un 28%. No obstante, durante ese mismo año, el volumen de alimentos distribuidos fue un 26% inferior a lo previsto, lo que indica que los beneficiarios no recibieron todos los alimentos que les correspondían o que recibieron asistencia durante períodos más cortos que los previstos. Asimismo, hubo demoras en la entrega y la distribución de alimentos, que en ocasiones se prolongaron durante más de ocho meses —debido a una combinación de déficit de recursos en 2007, interrupciones de la cadena de suministro, amenazas a la seguridad y corrupción— que afectaron a la eficacia de la operación. Si los alimentos llegan varios meses después de que se produzca una catástrofe, cuando ya han concluido los proyectos de APT o cuando ha terminado el año escolar, no se distribuyen a los beneficiarios en el momento de necesidad y no permiten alcanzar los objetivos establecidos.
42. El costo de los alimentos supone el 52% del costo de la OPSR, es decir una cifra similar a la de las OPSR que se llevan a cabo en otros lugares, y puede considerarse como un indicador de la eficiencia, en especial teniendo en cuenta la complejidad de operar en el contexto del Afganistán. Prestar asistencia a los beneficiarios en zonas inseguras supone un costo adicional considerable, y existe el riesgo de pérdidas y demoras; esto plantea interrogantes por lo que se refiere a cuáles son los niveles de costos adicionales y de riesgo aceptables.
43. Los factores que han influido positivamente en la eficiencia y la eficacia de la operación abarcan: a) la selección geográfica apropiada y unos métodos de selección de los beneficiarios generalmente adecuados; b) la capacidad de respuesta al incremento de las necesidades derivado de la crisis provocada por el aumento de los precios de los alimentos y por las catástrofes naturales; c) los enfoques flexibles e innovadores, especialmente por lo que se refiere a la ejecución en zonas de acceso prohibido; d) las buenas relaciones que generalmente existen con los asociados en materia de colaboración, cooperación y apoyo



técnico y material, y e) el hecho de que las actividades de APT sean sencillas y familiares para las comunidades y se ajusten a sus necesidades.

44. Por otra parte, la eficiencia y la eficacia de la operación se vieron influidas negativamente por: a) la gran diversidad y la falta de coherencia de las actividades, lo que plantea desafíos en materia de ejecución y afecta a la eficiencia; b) una combinación de déficit de recursos en 2007, interrupciones de la cadena de suministro de alimentos, amenazas a la seguridad y casos de corrupción que causaron demoras en la distribución; c) deficiencias en el sistema de SyE y en la supervisión conexa de los productos, y particularmente de los efectos directos de la operación, y d) insuficiencia de la capacidad de personal del PMA y de los asociados.
45. En la presente fase sólo pueden hacerse suposiciones con respecto al impacto a largo plazo que pueda tener la operación. Puede suponerse que la operación: a) contribuye al proceso de desarrollo de las comunidades a través de sus enfoques centrados en actividades de APT basadas en la comunidad; b) desarrolla las capacidades humanas y potencia el papel de las mujeres en la economía y la sociedad a través de las actividades de APE y APC, que son una parte esencial de la iniciativa conjunta de las Naciones Unidas sobre escuelas saludables y de la iniciativa integrada de alfabetización funcional del Afganistán, y c) ayuda a mantener y mejorar el estado nutricional y de salud de la población a través de sus intervenciones de socorro y en materia de salud y de nutrición.
46. Por lo que se refiere a la planificación y la ejecución, el PMA colabora estrechamente con los asociados gubernamentales y las comunidades en el marco de iniciativas de “aprendizaje a través de la práctica” y de desarrollo de la capacidad, que les permiten ir asumiendo más responsabilidad en la realización de tareas de modo que con el tiempo puedan llegar a encargarse de las operaciones. El sentido de apropiación de las comunidades y la tecnología sencilla que se utiliza en las actividades de APT son factores decisivos para que los productos o bienes generados por la actividad se utilicen y mantengan. El compromiso ininterrumpido del Gobierno con las actividades de APE queda bien demostrado en un reciente documento de concepto sobre el programa nacional de APE cuyo objetivo es ampliar las actividades de alimentación escolar para que abarquen todas las escuelas primarias del país.

Recomendaciones

47. Las recomendaciones están dirigidas a la oficina en el país.
48. Racionalizar y simplificar los enfoques, basándose en:
 - la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas;
 - las capacidades que poseen el PMA y los asociados con los que puede contar;
 - asociaciones bien establecidas con funciones y responsabilidades claramente definidas, y
 - el establecimiento de prioridades y vínculos entre los distintos tipos de actividades y las zonas geográficas de sus operaciones futuras a partir de un conjunto realista y coherente de objetivos, efectos directos e indicadores, que figuren en un marco lógico formulado por el PMA junto con sus principales asociados.
49. Adoptar en el diseño de futuras OPSR un enfoque fundamentalmente distinto, y práctico, de las actividades de SyE armonizadas con los enfoques de los asociados. El sistema debe tener un nivel que permita efectuar funciones básicas de seguimiento de la distribución de alimentos y de los beneficiarios facilitando datos e información en tiempo real sobre los



progresos y las deficiencias de la ejecución, y otro nivel que genere datos sobre los efectos directos a fin de que el PMA y sus asociados puedan hacer el seguimiento de los resultados en su conjunto en relación con el logro de los objetivos establecidos. Para conseguirlo, el PMA deberá apoyar a sus asociados y fortalecer sus capacidades, en el entendimiento de que todo esto puede lograrse sólo tras haber formulado previamente un marco lógico coherente.

50. Gestionar los riesgos y los problemas en materia de seguridad. Se trata de definir claramente las consecuencias que las amenazas a la seguridad tienen en la operación con el fin de determinar los costos adicionales y los niveles de riesgo aceptables, así como los tipos de intervenciones prioritarias en las que esté justificado asumir niveles de riesgo más elevados. Será igualmente necesario realizar consultas con los interesados y los donantes sobre estas cuestiones.
51. Evitar las interrupciones en la cadena de suministro y las demoras en la entrega: i) planificando las entregas con suficiente antelación; ii) estableciendo depósitos de reserva de alimentos en lugares estratégicos; iii) utilizando fuentes de suministro y rutas de distribución alternativas; iv) estableciendo prioridades en función de la urgencia de las necesidades, y v) dando a conocer a los donantes las consecuencias de las interrupciones de la cadena de suministro de alimentos. Si se prevén demoras en la entrega, el PMA debería informar a los asociados, al personal sobre el terreno, a las comunidades y a los beneficiarios con antelación suficiente y comunicarles la fecha prevista para la entrega.
52. Estudiar las posibilidades de efectuar las compras a nivel local y, en la medida de lo posible, utilizarlas para: i) fortalecer la comercialización de alimentos locales; ii) generar ingresos para los agricultores y los comerciantes, y iii) contribuir a garantizar que los alimentos que reciben los beneficiarios sean del tipo y de la calidad a los que ellos están acostumbrados. Para esto se requiere someter a seguimiento el mercado de cereales y establecer contactos con los comerciantes interesados.

⇒ *Socorro – Distribuciones generales de alimentos*

53. Hacer que todos los asociados tengan claro cuáles son los criterios de selección de beneficiarios. Las actividades de comprobación del número de beneficiarios y de verificación por terceros deben realizarse en una fase temprana y de forma exhaustiva, en particular en las zonas urbanas. Hay que prever la posibilidad de poder incluir también a las personas que satisfagan los requisitos exigidos para recibir asistencia pero que se presenten tardíamente.
54. Mantener y ampliar a las futuras distribuciones generales de alimentos en zonas urbanas las inversiones realizadas en el banco de datos de Kabul con el fin de administrar, seguir y documentar los planes de asistencia social, y estudiar la posibilidad de ampliar su aplicación de modo que puedan beneficiarse de ellos los asociados gubernamentales.
55. Efectuar un estrecho seguimiento de las actividades piloto de transferencia de efectivo o de cupones para alimentos, especialmente por lo que se refiere a la eficiencia y eficacia, y compara los resultados así obtenidos con las actividades de distribución general de alimentos y otros enfoques en materia de redes de protección social.

⇒ *Alimentos por trabajo*

56. Armonizar las actividades de APT estructurando todavía más el modelo de intervención dirigido por el PMA, impulsado por las comunidades y apoyado por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural, prestando una atención especial a las economías de escala.



57. Distinguir claramente, durante todo el ciclo de los proyectos, entre las actividades de APT de socorro (ayuda humanitaria) y las de recuperación (desarrollo). El objetivo ha de ser que las entregas de alimentos a nivel de las comunidades estén siempre bajo el control directo de los consejos de desarrollo comunitarios.
58. Efectuar un examen de los principios básicos del sistema de SyE de las actividades de APT, bajo la firme dirección de los rangos superiores del personal y centrándose en un pequeño número de indicadores pertinentes de las actividades de APT.

⇒ *Alimentos para la educación y alimentos para la capacitación*

59. Centrar el componente de APE y APC en el apoyo a la educación básica y la enseñanza de conocimientos básicos; determinar con claridad, e integrar luego en el marco lógico, la justificación y la sinergia de las actividades para lograr los objetivos de las actividades de APE.
60. Ampliar el suministro de raciones para llevar a casa que supongan un incentivo para las niñas que asisten a la escuela secundaria para lograr que no abandonen los estudios académicos prematuramente y de alentarlas a llevar a término su educación.
61. Volver a examinar la pertinencia de las raciones cocinadas en la escuela, al tiempo que se buscan alternativas para aumentar el aporte de vitamina C.
62. Desarrollar la capacidad del personal gubernamental y prestarle asistencia técnica para apoyar la formulación de marcos nacionales de políticas relacionados con las actividades de APE y de salud y nutrición, cuyo nivel de recursos institucionales, financieros y humanos resulte suficiente, en previsión de la futura estrategia de traspaso gradual de responsabilidades establecida por el PMA.
63. Asignar un mayor grado de responsabilidad a los consejos de desarrollo comunitarios en materia de gestión y distribución de alimentos en los lugares donde se ejecutan las actividades a fin de mejorar el seguimiento en los puntos de distribución finales y de intensificar la participación de la comunidad de beneficiarios.

⇒ *Salud y nutrición*

64. Dejar de integrar la educación sobre salud y nutrición en las actividades de capacitación en oficios, pero fortalecer este aspecto en las actividades de alfabetización funcional utilizando enfoques orientados a la acción; seguir apoyando la iniciativa sobre escuelas saludables.
65. Estudiar la posibilidad de revisar las tasas de reembolso de las entregas de alimentos para los pacientes con tuberculosis, teniendo en cuenta que los costos de transporte son más elevados para las cantidades más reducidas.
66. Estudiar la posibilidad de distribuir harina de trigo enriquecida producida a nivel local en los proyectos que reciben asistencia del PMA. Ampliar el enriquecimiento de harina, al tiempo que se trabaja en una estrategia de retirada. Impartir capacitación a todos los técnicos de laboratorio del Ministerio de Salud Pública en el seguimiento de la calidad de la harina de trigo enriquecida a nivel local y de la importada.
67. Establecer conjuntamente con el UNICEF, la FAO y el Gobierno una iniciativa piloto de colaboración en el programa selectivo de alimentación suplementaria en Herat y Kabul para abordar las cuestiones siguientes: i) la malnutrición grave (con el apoyo del UNICEF); ii) la malnutrición moderada (con el apoyo del PMA), y iii) la prevención de la malnutrición (con el apoyo de la FAO). Esto fortalecería la lucha multisectorial del

Gobierno contra la malnutrición y aseguraría la sostenibilidad de la asistencia del PMA. Para formalizar este acuerdo sería recomendable que se suscribiera un Memorando de Entendimiento en el que se expusieran los criterios de acción conjunta en materia de selección de beneficiarios y los planes de trabajo y de ejecución anuales.

68. Estudiar la posibilidad de producir las galletas de alto valor energético a nivel local para estimular las economías locales y reducir los costos de distribución.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APC	Alimentos para la capacitación
APE	Alimentos para la educación
APT	Alimentos por trabajo
DOT	Tratamiento bajo observación directa
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEWS NET	Red del sistema de alerta temprana en caso de hambruna
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPSR	Operación prolongada de socorro y recuperación
PDI	Personas desplazadas internamente
SyE	Seguimiento y evaluación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia