



World Food Programme  
Programme Alimentaire Mondial  
Programa Mundial de Alimentos  
برنامج الأغذية العالمي

## Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario  
Roma, 14-17 de noviembre de 2022

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 5 de octubre de 2022

WFP/EB.2/2022/6-A

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

## Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para el Afganistán (2018-2022)

### Descargo de responsabilidad

Esta evaluación abarca el plan estratégico para el Afganistán relativo al período 2018-2022 y se basa en los datos recopilados en abril y mayo de 2021. Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones se formularon antes de que los talibanes consolidaran su control sobre el país en agosto de 2021. Por consiguiente, las recomendaciones deberían aplicarse de manera flexible, en función de la evolución de la situación y teniendo en cuenta las restricciones vigentes impuestas a las actividades de fortalecimiento de las capacidades y los sistemas nacionales. El plazo para dar seguimiento a algunas de las recomendaciones se revisará según sea necesario. Todas las referencias al "Gobierno" que figuran en el informe se refieren al Gobierno en funciones hasta principios de agosto de 2021.

### Resumen

La evaluación del plan estratégico para el Afganistán correspondiente al período 2018-2022 se llevó a cabo con la doble finalidad de fomentar la rendición de cuentas y el aprendizaje y en ella se aplicó un enfoque basado en una metodología mixta. La evaluación se programó originalmente para obtener datos sobre los que fundamentar la elaboración del siguiente plan estratégico para el país y se centró en las actividades realizadas en el marco del plan entre julio de 2018 y diciembre de 2020, aunque también se tuvieron en cuenta operaciones anteriores del PMA.

*En consonancia con la política del PMA en materia de evaluación de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de los hallazgos derivados de la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente. Si necesita alguna aclaración a este respecto, sírvase dirigirse a la Directora de la Oficina de Evaluación.*

### Coordinadoras del documento:

Sra. A.-C. Luzot

Directora Adjunta de Evaluación

Correo electrónico: [anneclaire.luzot@wfp.org](mailto:anneclaire.luzot@wfp.org)

Sra. J. Thoulouzan

Oficial Superior de Evaluación

Correo electrónico: [julie.thoulouzan@wfp.org](mailto:julie.thoulouzan@wfp.org)

El Afganistán, país de ingreso bajo donde viven unos 38,9 millones de personas, no ha conocido la paz desde 1978. La inseguridad alimentaria sigue siendo alarmantemente alta en un contexto de conflicto constante, desempleo generalizado y subidas de precios, todo ello agravado por las repercusiones de la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19).

El objetivo principal del plan estratégico para el país era ayudar al Afganistán a erradicar el hambre para 2030 de una manera que contribuyera, en la medida de lo posible, a una transición más amplia y duradera hacia la paz y el desarrollo. El plan, en el que se incorporaron sistemáticamente las cuestiones transversales de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y el triple nexo, se centró en seis efectos estrechamente relacionados entre sí que guardan relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2 y 17.

El plan estratégico para el Afganistán estuvo bien alineado con el Marco Nacional de Paz y Desarrollo y las políticas sectoriales pertinentes, y contribuyó al logro de los objetivos de la iniciativa "Una ONU" para el Afganistán correspondientes al período 2018-2021 y a los planes de intervención humanitaria para el país. También se observó que era pertinente para atender las necesidades de las personas más vulnerables, ya que respondía a sus necesidades de emergencia al tiempo que promovía el fomento de la resiliencia, principalmente mediante actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos. El PMA se adaptó relativamente bien al aumento de las necesidades humanitarias gracias a sus ventajas comparativas. Sin embargo, no se hallaron pruebas sólidas de que hubiera desarrollado un enfoque integral de fomento de la resiliencia que permitiera determinar de forma holística de qué manera sus actividades, complementadas con la labor de sus asociados, podían dar a las personas y comunidades más vulnerables los medios para mejorar su capacidad de adaptarse a las perturbaciones y los factores de estrés, absorber sus efectos y transformarse en consecuencia. Las iniciativas del PMA dirigidas a fortalecer la capacidad del país no se basaron en una evaluación detallada de las capacidades gubernamentales nacionales y subnacionales.

En el marco de los efectos estratégicos 1 y 3 del plan, el PMA amplió considerablemente la escala de la asistencia no condicionada y el tratamiento de la malnutrición aguda moderada en respuesta a la sequía de 2018 y a la pandemia de COVID-19. En la mayoría de los casos, el efecto estratégico 1 contribuyó a una mejora a corto plazo o impidió un mayor deterioro de la situación de seguridad alimentaria de los hogares seleccionados. Pese a algunas interrupciones en la cadena de suministro, el programa de tratamiento de la malnutrición aguda moderada (efecto estratégico 3) fue eficaz. En el marco del efecto estratégico 2 (resiliencia), en un principio el PMA amplió las actividades de creación de activos y formación profesional antes de verse obligado a reducir las en 2020 debido a los déficits de financiación. Los beneficiarios percibieron efectos positivos importantes y duraderos. La calidad de los activos creados gracias a las actividades de asistencia alimentaria para la capacitación fue buena. Aunque dichas actividades se llevaron a cabo a una escala limitada, el consumo de alimentos de los participantes mejoró y sus ingresos aumentaron. Si bien se produjeron efectos positivos a nivel individual, no se hallaron pruebas de que el efecto estratégico 2 contribuyera a fomentar la resiliencia a largo plazo a nivel comunitario. En el marco del efecto estratégico 4, la disponibilidad de alimentos nutritivos aumentó a nivel local, pero la escala de la labor en este ámbito fue insuficiente para lograr un cambio significativo a nivel nacional. En el marco del efecto estratégico 5, el PMA contribuyó de diversas maneras a la creación de redes de seguridad social que respondieran a las perturbaciones y prestó apoyo al establecimiento de la Agenda sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Afganistán. Sin embargo, los progresos realizados en la institucionalización de la Agenda se vieron obstaculizados por la falta de financiación y sentido de apropiación por parte del Gobierno. Los indicadores institucionales del PMA no permitieron al equipo de evaluación valorar debidamente la eficacia de las diversas actividades dirigidas a fortalecer la capacidad nacional. En el marco del efecto estratégico 6, el apoyo del PMA a la cadena de suministro y a las telecomunicaciones en favor de la comunidad de asistencia humanitaria fue muy apreciado, en especial en el caso del Servicio

Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, que facilitó el acceso a zonas a las que era difícil acceder y organizó un puente aéreo internacional durante la pandemia de COVID-19.

Durante el diseño del plan estratégico para el país se tuvieron en consideración la protección de las poblaciones afectadas y la rendición de cuentas ante ellas, el acceso de la asistencia humanitaria y la igualdad de género. En la fase de ejecución, si bien muchas partes interesadas valoraron los esfuerzos del PMA en esos ámbitos, hubo oportunidades de mejora. Las probabilidades de que los beneficios sean duraderos varían ampliamente según el componente de la cartera, y los ejemplos más claros de participación comunitaria sostenible se constatan en las actividades de creación de activos (efecto estratégico 2). El PMA administró cuidadosamente los costos de los programas, las cadenas de suministro y la dotación de personal.

El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que el PMA en general había logrado responder a las necesidades crecientes de las personas más vulnerables, pese a un contexto de gobernanza cada vez más frágil y de extrema inseguridad. Se lograron algunos progresos en lo referente a la erradicación del hambre gracias a los diversos efectos estratégicos, pero la contribución del PMA fue mucho mayor en la intervención ante crisis que en las actividades de fomento de la resiliencia o de fortalecimiento de la capacidad nacional. Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta el deterioro de la situación de seguridad alimentaria como consecuencia del aumento de la violencia, la sequía y la pandemia. La contribución del PMA a los efectos estratégicos dependió de la consolidación y mayor duración de sus asociaciones, pero una serie de problemas redujeron las posibilidades de ampliar y reforzar esas asociaciones. El PMA ha estado en condiciones de adaptar su respuesta a la pandemia, a pesar de algunas interrupciones de la cadena de suministro y retrasos inevitables.

En la evaluación se formularon cinco recomendaciones para la oficina del PMA en el Afganistán, a saber: diseñar el próximo PEP sobre la base de sólidos análisis del contexto que ofrecieran a la oficina la flexibilidad necesaria para adaptar su respuesta a la evolución de las necesidades en un contexto cambiante, manteniendo al mismo tiempo como esferas prioritarias la intervención ante crisis, el fomento de la resiliencia y la eliminación de las causas profundas; elaborar una estrategia de nutrición; efectuar un análisis de género exhaustivo que fundamentase una articulación más clara de las aspiraciones del PMA en relación con la transformación de las relaciones de género y la inclusión social; mejorar la eficacia y la sostenibilidad de la labor de fomento de la resiliencia, e intensificar la colaboración con los principales asociados.

## **Proyecto de decisión\***

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para el Afganistán (2018-2022)" (WFP/EB.2/2022/6-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2022/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

## Introducción

### Características de la evaluación

1. La evaluación del plan estratégico del PMA para el Afganistán correspondiente a 2018-2022 abarcó el período comprendido entre julio de 2018 y diciembre de 2020. A fin de evaluar el alcance de los cambios estratégicos previstas, en ella también se consideraron las operaciones realizadas por el Programa a partir de 2016. Se evaluaron el posicionamiento estratégico, la contribución a la obtención de los efectos estratégicos del plan estratégico para el país (PEP) y la eficiencia del PMA, así como los factores que explicaban sus realizaciones. La evaluación tuvo la doble finalidad de fomentar la rendición de cuentas y el aprendizaje y se programó originalmente para obtener datos sobre los que basar la elaboración del siguiente PEP. Fue realizada por un equipo externo independiente y el trabajo de campo se llevó a cabo entre mediados de abril y principios de mayo de 2021.
2. En la evaluación se aplicó un enfoque que tuvo en cuenta las cuestiones de género y empleó una metodología mixta basada en datos secundarios; 85 entrevistas a informantes clave; 20 debates en grupos de discusión, una encuesta electrónica y la observación directa durante las visitas a Herat, Mazar, Kandahar y Samangan. Los evaluadores procuraron conocer las perspectivas de una amplia gama de partes interesadas, entre ellas el personal del PMA sobre el terreno, de la oficina en el país, del despacho regional y de la Sede, los asociados cooperantes, los homólogos gubernamentales, los donantes y alrededor de 450 beneficiarios. A fin de mitigar las dificultades derivadas de las restricciones de viaje impuestas en respuesta a la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19) y de una situación sumamente restrictiva en materia de seguridad, se adoptó un enfoque combinado que incluyó la recopilación de datos en el país y a distancia. La información se cotejó con diversas fuentes para validar los hallazgos presentados en el informe.

### Contexto









3. En 2020 la población afgana rondaba los 38,9 millones de personas<sup>1</sup>. En el país se ha producido una rápida urbanización, alimentada en parte por el conflicto y el cambio climático. El Afganistán es un país de ingreso bajo que en el Índice de Desarrollo Humano de 2020 ocupaba el puesto 169 de los 189 países clasificados en él<sup>2</sup>.
4. El Afganistán se ve afectado por un largo legado de conflictos. El año 2014 fue fundamental, ya que marcó el final de la operación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad autorizada por las Naciones Unidas y el comienzo de lo que se conoce como "Decenio de transición". El panorama político, socioeconómico y de seguridad ha cambiado drásticamente desde 2020. Tras la retirada de las tropas de los Estados Unidos de América y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, los cambios más recientes en la clase dirigente están sumiendo al país en una gran incertidumbre<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial. 2020. *Población, total - Afganistán*.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2020. *Informe sobre desarrollo humano 2020 - La próxima frontera: el desarrollo humano y el Antropoceno*.

<sup>3</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). 2021. *Flash Appeal Afghanistan Immediate Humanitarian Response Needs (September-December 2021)*.

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS			
	Indicador	Valor	Año
	Población total (millones)	38,9	2020
	Producto interno bruto per cápita (dólares a precios actuales)	516,8	2020
	Contribución de la agricultura al producto interno bruto (porcentaje)	27,0	2020
	Índice de Desarrollo Humano (puntuación)	0,511	2019
	Coefficiente de pobreza multidimensional (porcentaje de la población total)	49,4	2020
	Estatura para la edad (retraso del crecimiento moderado y grave) (porcentaje de población infantil de 0 a 4 años)	38,2	2018
	Índice de Desigualdad de Género (puntuación)	0,655	2019
	Tasa de participación en la fuerza de trabajo, total (porcentaje de la población total con 15 años o más) (estimación basada en modelos de la Organización Internacional del Trabajo [OIT])	47,1	2020

Fuente: Indicadores de desarrollo del Banco Mundial, *Informe sobre desarrollo humano 2020*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

5. La inseguridad alimentaria sigue siendo alarmantemente alta debido al conflicto constante, el desempleo generalizado y las subidas de precios, todo ello agravado por las repercusiones de la pandemia de COVID-19. Las mujeres son las más afectadas<sup>4</sup>, dado que su poder adquisitivo, ya de por sí mínimo, disminuye cada vez más y, debido al mal estado de la vivienda, tienen muchas dificultades para hacer frente a los duros inviernos.
6. Según el *Informe de la Nutrición Mundial 2020*, en 2018 el 38,2 % de los niños afganos menores de 5 años sufría de retraso del crecimiento. Se calcula que 3,7 millones de niños no asistían a la escuela, de los cuales eran niñas entre el 60 % y el 75 %.
7. Las normas sociales adolecen de un fuerte sesgo de género, lo que lleva a la desigualdad de género en todas las esferas de la sociedad. La población está expuesta a riesgos elevados en materia de protección, incluido un alto nivel de violencia.
8. El Afganistán sigue siendo uno de los países de donde procede un mayor número de refugiados; la mayoría son acogidos en el Pakistán y la República Islámica del Irán. La combinación de desplazamientos internos y el retorno a gran escala de refugiados afganos en los últimos años, en condiciones económicas y de seguridad difíciles, sigue planteando riesgos para todas las personas afectadas y, en particular, para las comunidades de acogida.

### El plan estratégico del PMA para el Afganistán

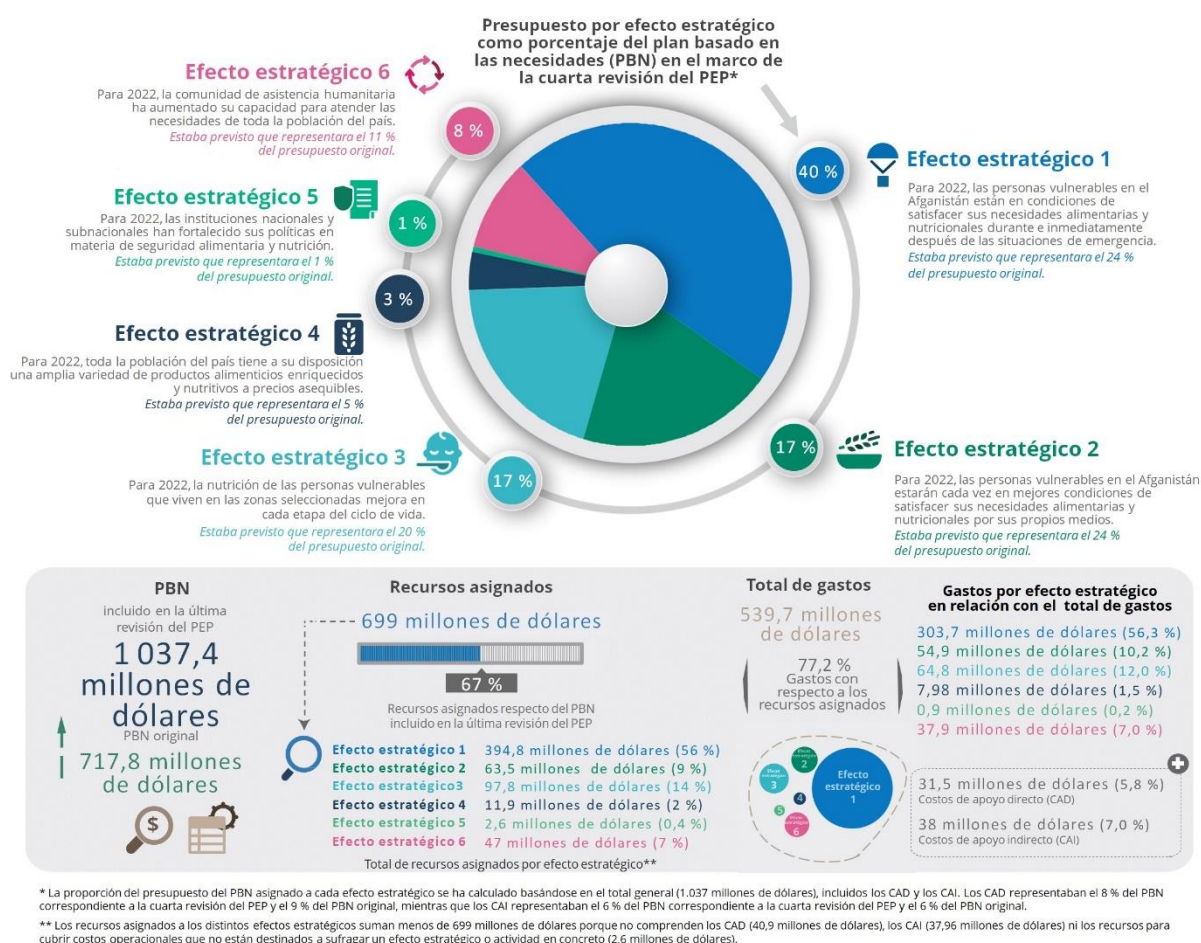
9. El objetivo del PEP consistía en prestar apoyo al Afganistán en sus esfuerzos por erradicar el hambre para 2030 contribuyendo así a una transición más amplia y duradera hacia la paz y el desarrollo. El PEP, en el que se incorporaron sistemáticamente las cuestiones transversales de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como de la

<sup>4</sup> Iniciativas Renovadas contra el Hambre y la Desnutrición Infantiles (REACH). 2020. *Whole of Afghanistan Assessment (WoAA) 2020: Multisectoral and Sectoral Factsheet Booklet – August-September 2020*.

protección y la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, se centró en seis efectos relacionados entre sí (véase la figura 1).

- En el PEP se preveían tres procesos de reorientación estratégica, a saber: soluciones sostenibles en esferas estratégicas, que hicieran hincapié en las intervenciones de emergencia y en la resiliencia de los medios de vida y complementarían el tratamiento de la malnutrición con la prevención; una interacción transformativa entre los distintos resultados estratégicos, y una formulación exhaustiva de todos los resultados estratégicos liderada a nivel nacional<sup>5</sup>.

**Figura 1: Efectos estratégicos y recursos financieros del PEP del PMA para el Afganistán (a mayo de 2021)**

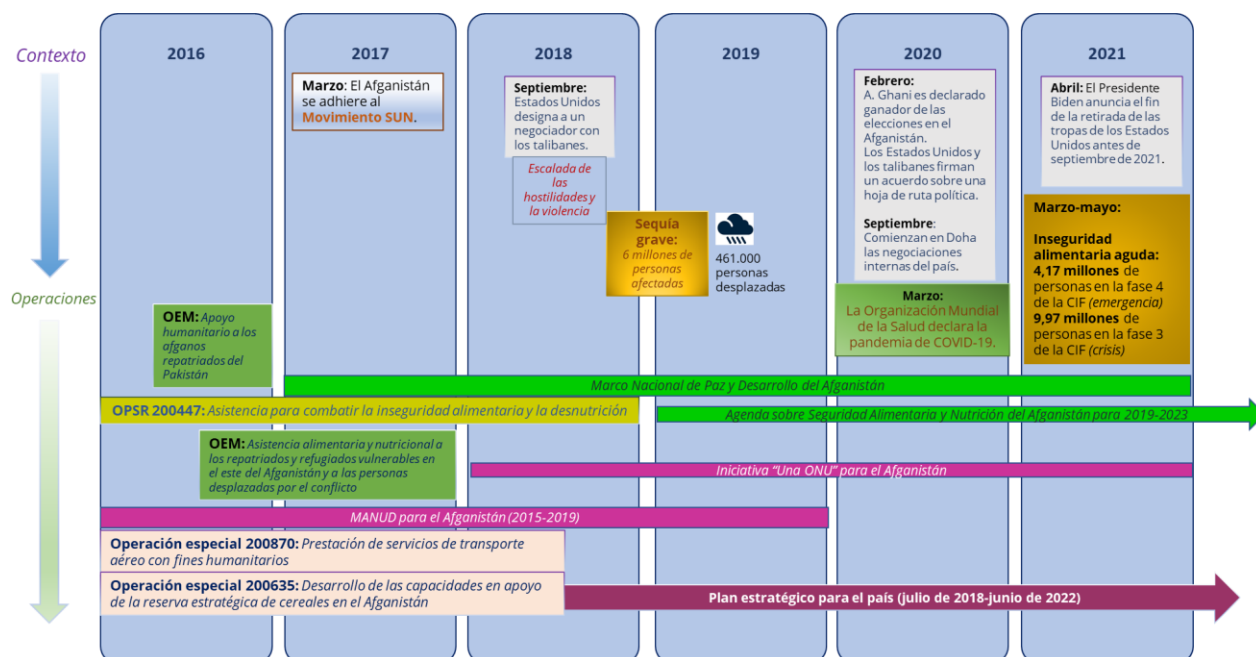


- El PEP contaba con un presupuesto original de 717,8 millones de dólares EE.UU., el cual aumentó a más de 1.037 millones de dólares tras sus cuatro revisiones. A mayo de 2021 se había financiado el 67 % del PEP, y el déficit de financiación ascendía a 338 millones de dólares<sup>6</sup>.
- La ejecución del PEP se llevó a cabo en circunstancias extremadamente difíciles, caracterizadas por una grave sequía, el agravamiento del conflicto y la violencia, que provocaron un aumento de los desplazamientos, y por la pandemia de COVID-19 (véase la figura 2).

<sup>5</sup> "Plan estratégico para el Afganistán (2018-2022)" (WFP/EB.A/2018/8-A/1).

<sup>6</sup> A finales de 2021 y en enero de 2022 se aprobaron dos nuevas revisiones del PEP, con las que se prorrogó hasta diciembre de 2023 y se aumentó el presupuesto a 1.600 millones de dólares para hacer frente a la crisis aguda de la seguridad alimentaria. Véase: *Afghanistan Country Strategic Plan(2018-2023)*.

**Figura 2: Cronología del contexto nacional y principales intervenciones del PMA en el Afganistán**



Fuente: Particip GmbH (junio de 2021).

Abreviaturas: OEM = operación de emergencia; OPSR = operación prolongada de socorro y recuperación; Movimiento SUN = Movimiento para el Fomento de la Nutrición.

## Hallazgos derivados de la evaluación

**¿En qué medida la posición estratégica, la función y las contribuciones específicas del PMA se basan en las prioridades del país, las necesidades de la población y las fortalezas del Programa?**

### ***Pertinencia y posicionamiento estratégico***

- Valiéndose del examen estratégico Hambre Cero relativo al Afganistán como base para las consultas con el Gobierno y otras partes interesadas clave, el PMA elaboró un PEP bien alineado con el Marco Nacional de Paz y Desarrollo para 2017-2021 del país. El apoyo del PMA también se ajustaba a las políticas sectoriales pertinentes, en particular el Plan Estratégico relativo a la Agenda sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Afganistán para 2019-2023. El PMA procuró defender los principios de la apropiación y el liderazgo nacional de las iniciativas, en particular mediante su apoyo a la Agenda, un órgano interministerial establecido para dirigir las iniciativas nacionales de lucha contra el hambre y la malnutrición.

### ***Atención a las necesidades de las personas y las comunidades más vulnerables***

- El diseño del PEP, basado en análisis exhaustivos de las necesidades y en consultas con las partes interesadas, era pertinente para atender las necesidades de las personas más vulnerables, ya que respondía a sus necesidades de emergencia al tiempo que prestaba apoyo al fomento de la resiliencia. Las partes interesadas reconocieron que las actividades de nutrición y alimentación escolar eran sumamente pertinentes. Las evaluaciones realizadas junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>7</sup> revelaron que era necesario adaptar el apoyo del PMA a las necesidades específicas de los refugiados para reforzar su autosuficiencia.

<sup>7</sup> Encuesta conjunta sobre refugiados del ACNUR y el PMA de 2017 y misión de evaluación conjunta de agosto de 2018 (informe no publicado).

15. Las evaluaciones de la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria, incluidos los análisis realizados periódicamente junto a las partes interesadas con arreglo a la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, se consideraron fiables. La selección de los beneficiarios se llevó a cabo en los planos provincial, comunitario, del hogar e individual, sobre la base de criterios específicos de vulnerabilidad adaptados a cada efecto estratégico y actividad.

### **Adaptación**

16. El PMA se adaptó relativamente bien a la evolución de las necesidades causadas por los conflictos, los desplazamientos, las catástrofes naturales y la COVID-19. Sin embargo, ante el aumento de las necesidades, se hizo extremadamente difícil para el Programa, así como para los asociados cooperantes, el Gobierno y los líderes comunitarios, dar prioridad a las personas más vulnerables de las zonas más frágiles.
17. Gracias a su gran capacidad de intervención en emergencias, su cadena de suministro fiable, su amplia presencia sobre el terreno y su capacidad para negociar el acceso, el PMA ocupó una buena posición estratégica para intervenir de forma rápida y a una escala acorde con las crecientes necesidades de asistencia humanitaria, especialmente durante la pandemia de COVID-19.
18. Si bien las actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA) eran pertinentes para las personas más vulnerables, no se hallaron pruebas sólidas de que existiera un enfoque integral de fomento de la resiliencia que determinara de qué manera esas actividades podían dar no solo a las personas más vulnerables sino también a las comunidades los medios de mejorar su capacidad para adaptarse a las perturbaciones y los factores de estrés, absorber sus efectos y transformarse en consecuencia. Además, tampoco se hallaron pruebas de que las actividades del PMA se hubieran concebido para complementar los programas de fomento de la resiliencia de otros actores. Los esfuerzos del PMA en materia de fomento de la resiliencia se vieron aún más obstaculizados por el escaso interés de los donantes en prestar apoyo a sus aspiraciones y por el conflicto generalizado y la fragilidad creciente.
19. Las actividades de fortalecimiento de las capacidades nacionales del PEP en relación con cada efecto estratégico, incluido un efecto estratégico dedicado a ese tema, no se basaron en una evaluación detallada de las capacidades gubernamentales nacionales y subnacionales. Esto afectó a la capacidad del PMA para establecer estratégicamente las esferas de acción prioritarias y para articular un enfoque gradual de fortalecimiento de las capacidades nacionales que incluyera metas claramente definidas y alcanzables.

### **Asociaciones**

20. El PMA contribuyó a alcanzar los objetivos de la iniciativa "Una ONU" para el Afganistán en el período 2018-2021<sup>8</sup>, con la que se prestó apoyo al Marco Nacional de Paz y Desarrollo para 2017-2021<sup>9</sup>. Más concretamente, codirigió la esfera temática relativa a la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de vida de dicha iniciativa junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Colaboró más estrechamente con la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el ACNUR para crear y promover la Agenda sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Afganistán, y con el Banco Mundial y la FAO en los sistemas de protección social y fomento de la resiliencia. El Programa contribuyó asimismo a los planes de intervención humanitaria elaborados para el Afganistán. El PMA y el UNICEF fueron los primeros organismos en intervenir ante la crisis y organizaron las intervenciones de mayor magnitud; además, la gran

---

<sup>8</sup> Gobierno del Afganistán y Naciones Unidas. 2018. [One UN for Afghanistan: 1 January 2018 – 31 December 2021](#).

<sup>9</sup> Gobierno del Afganistán. 2017. [Afghanistan National Peace And Development Framework \(ANPDF\): 2017 to 2021](#).



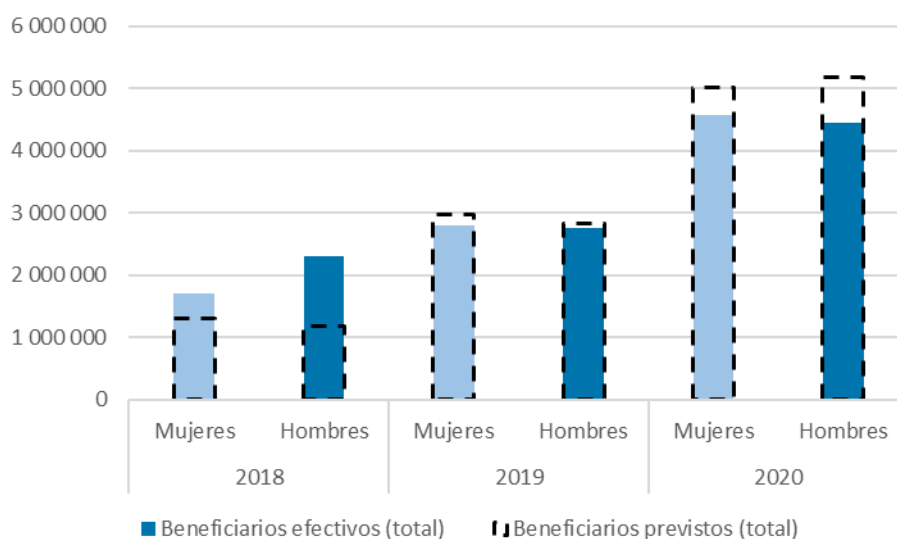
capacidad del PMA para negociar el acceso recibió el debido reconocimiento. Por último, el PMA contribuyó al logro de los objetivos de la iniciativa “Una ONU” mediante la gestión del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS). La colaboración funcionó bien en los procesos de elaboración de informes conjuntos, pero fue carente en lo relativo a la programación conjunta.

### ¿Cuáles son el alcance y la calidad de las contribuciones del PMA a los efectos estratégicos del PEP en el Afganistán?

#### *Generación de productos y contribución a los efectos*

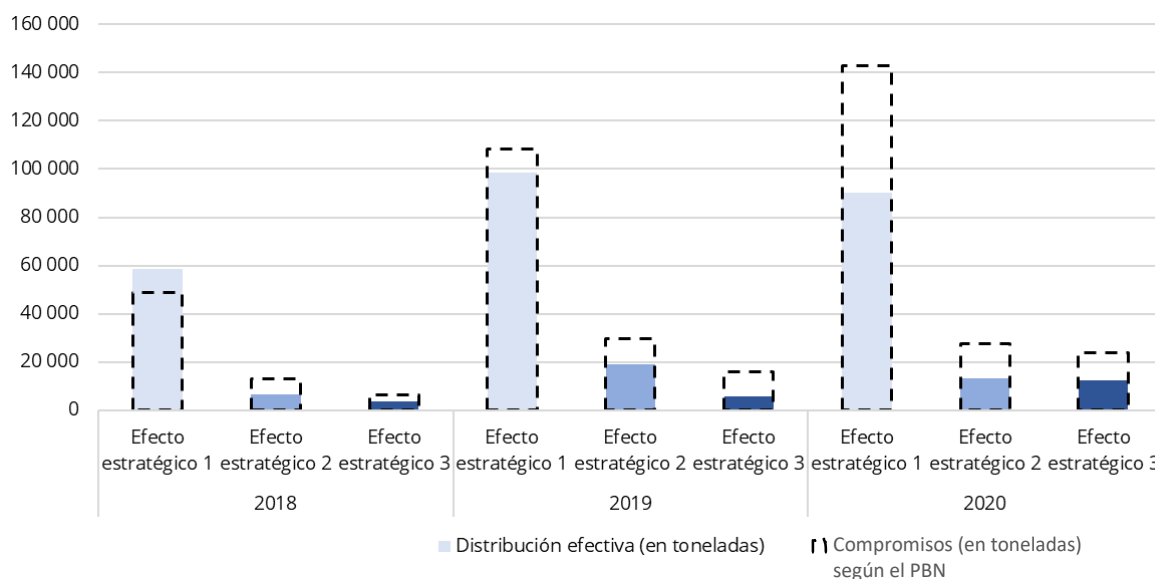
21. El PMA amplió considerablemente la escala de sus actividades en respuesta a las crecientes necesidades derivadas de la sequía de 2018 y de la COVID-19. De los 4 millones de personas que recibieron asistencia en 2018, en 2020 se pasó a más de 9 millones, el 51 % de ellas, mujeres (véase la figura 3). La gran mayoría de los beneficiarios eran residentes, seguidos de desplazados internos, refugiados y retornados. Con todo, las limitaciones de financiación impidieron que el PMA alcanzara el número de beneficiarios fijado como meta en 2019-2020. Se distribuyó el 75 % de las transferencias de alimentos en especie previstas y el 50 % de las transferencias de base monetaria previstas (véase la figura 4). En 2020 se redujeron las raciones de alimentos debido a la escasez de aceite y legumbres. Se utilizó efectivo siempre que fue posible, especialmente en las zonas urbanas y periurbanas (véase la figura 5). Los retrasos en la financiación y su insuficiencia, y la asignación de fondos a fines específicos por parte de los donantes, también obligaron al PMA a dar prioridad a la labor de intervención en emergencias (efecto estratégico 1).

**Figura 3: Beneficiarios del PEP (previstos y efectivos) por año y sexo (julio de 2018-diciembre de 2020)**



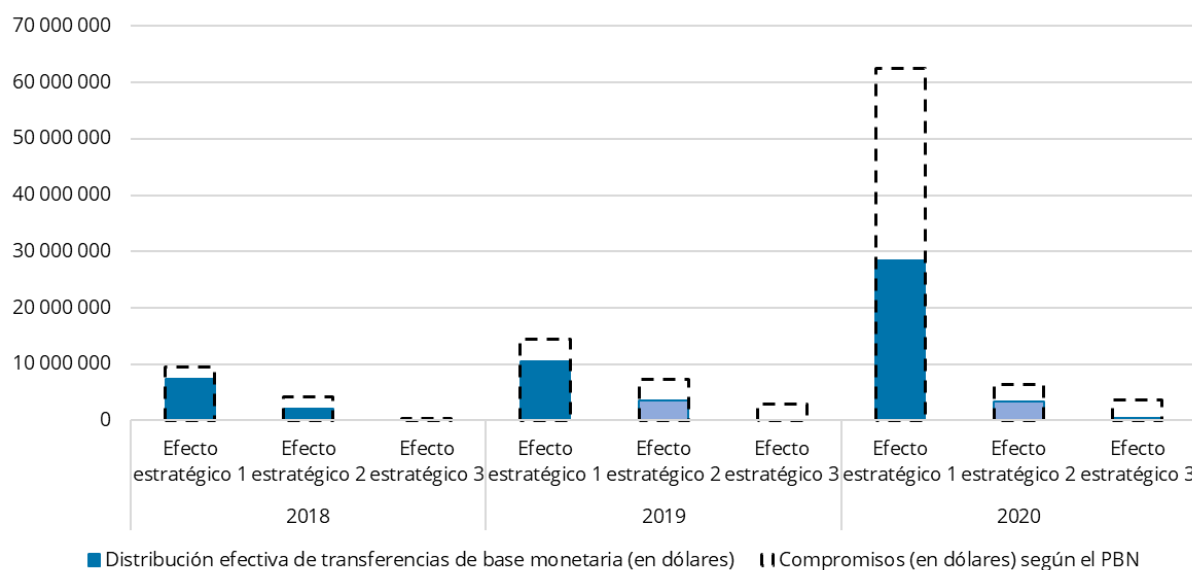
*Fuente:* Particip GmbH, basado en el informe CM-R020, elaborado con el Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET); datos extraídos en mayo de 2021.

**Figura 4: Cantidades de alimentos distribuidas (previstas y efectivas), por año y efecto estratégico (julio de 2018-diciembre de 2020)**



Fuente: Particip GmbH, basado en el informe CM-R014 elaborado con COMET; datos extraídos en mayo de 2021.

**Figura 5: Monto de las transferencias de base monetaria, por año y efecto estratégico (julio de 2018-diciembre de 2020)**



Fuente: Particip GmbH, basado en el informe CM-R014 elaborado con COMET; datos extraídos en mayo de 2021.

22. **Efecto estratégico 1: Intervenciones de emergencia.** En el marco del efecto estratégico más importante, que representa el 56 % de los gastos del PEP, el PMA respondió eficazmente a la sequía y a la COVID-19 y respaldó la capacidad de intervención en emergencias. El Programa realizó transferencias de alimentos y de base monetaria no condicionadas destinadas a desplazados internos, comunidades afectadas por conflictos y catástrofes naturales, retornados, refugiados y familias expuestas a la inseguridad alimentaria estacional. A una intervención inicial frente a la sequía de la que se beneficiaron 500.000 personas de cinco provincias en el verano de 2018 siguió otra de mayor magnitud con la que se prestó asistencia a 2,8 millones de personas en 22 provincias. En el marco de la respuesta a la COVID-19, el PMA prestó asistencia a 1,2 millones de personas afectadas por la reducción de los medios de vida, el aumento de los precios de los alimentos y la

- disminución del poder adquisitivo en las zonas urbanas. Las actividades relacionadas con el efecto estratégico 1 contribuyeron a una mejora a corto plazo y evitaron que la seguridad alimentaria de los hogares seleccionados siguiera deteriorándose. Además, el PMA prestó apoyo al desarrollo de la capacidad del Gobierno en la esfera de las intervenciones de emergencia.
23. **Efecto estratégico 2: Resiliencia.** El efecto estratégico 2 tenía por objeto fomentar la resiliencia de los hogares vulnerables que padecen inseguridad alimentaria mediante la creación de activos y la formación profesional. En 2018 y 2019 el PMA amplió su programa de resiliencia según lo previsto, pero en 2020 tuvo que reducirlo en un 24 % (en lo referente a los gastos) porque los recursos disponibles se asignaron al efecto estratégico 1, debido al deterioro de la seguridad alimentaria. La COVID-19 también hizo que entre marzo y mayo de 2020 se suspendiera la mayoría de las actividades tanto de ACA como de asistencia alimentaria para la capacitación (APC). Como consecuencia de ello, en 2020 se prestó asistencia a menos beneficiarios de los previstos.
  24. Los beneficiarios de las actividades de creación de activos y formación profesional percibieron efectos positivos importantes y duraderos. Más concretamente, las actividades de ACA contribuyeron a la rehabilitación o la construcción de activos seleccionados por las comunidades, como caminos secundarios, estructuras para prevenir inundaciones, obras de riego y estabilización de laderas. Los beneficiarios de la ACA declararon haber mejorado su base de activos y su protección frente a las catástrofes naturales. Las actividades de APC estuvieron dirigidas principalmente a las mujeres y centradas en el desarrollo de nuevas competencias. Aunque las intervenciones de APC se llevaron a cabo a escala limitada, el consumo de alimentos de los participantes mejoró y sus ingresos aumentaron. Sin embargo, a falta de un seguimiento sistemático de los efectos a largo plazo, no se hallaron pruebas de que el efecto estratégico 2 hubiera contribuido a fomentar la resiliencia más allá del nivel de los beneficiarios. En el marco de la actividad 2 se trató de seleccionar a mujeres para superar las consecuencias de unas normas sociales y religiosas que les impiden participar en actividades económicas, pero no se hallaron pruebas de que los medios de vida capaces de transformar las relaciones de género hubiesen comportado, como se esperaba, una mejora de la situación de las personas vulnerables.
  25. **Efecto estratégico 3: Nutrición.** En vista de la persistencia de los elevados niveles de malnutrición aguda global y la magnitud de otros factores agravantes, el PMA amplió con buenos resultados el tratamiento de la malnutrición aguda moderada de seis provincias en 2018 a 30 en 2020. El programa estuvo dirigido a mujeres gestantes, madres lactantes y niños de 6 a 59 meses afectados por la malnutrición, y se complementó con actividades preventivas de alimentación suplementaria general de emergencia. Aunque las interrupciones en la cadena de suministro afectaron a la disponibilidad de productos nutricionales, el tratamiento de la malnutrición aguda moderada fue eficaz si se consideran las tasas de recuperación, mortalidad y falta de mejoría.
  26. Las limitaciones de financiación no permitieron que el PMA ampliara el programa de prevención del retraso del crecimiento como se había previsto inicialmente. No obstante, se puso en marcha la elaboración de una estrategia y una campaña de comunicación destinada a promover cambios sociales y de comportamiento en el marco de los programas de alimentación escolar y tratamiento de la malnutrición aguda moderada, lo cual contribuyó a mejorar el comportamiento nutricional y la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, la insuficiencia de fondos y el escaso compromiso del Gobierno con la Agenda sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Afganistán impidieron que el PMA implementara plenamente las actividades de comunicación destinadas a promover cambios sociales y de comportamiento. En el marco de un programa de alimentación escolar en pequeña escala realizado en las provincias de Nangarhar y Kandahar, se registró una mejora en la asistencia escolar junto con una reducción de las tasas de abandono de los estudios

tanto de niñas como de niños. No obstante, a falta de datos que permitieran una comparación con las escuelas que no habían recibido asistencia, siguió sin quedar claro en qué medida la alimentación escolar había contribuido a ese resultado.

27. **Efecto estratégico 4: Enriquecimiento de alimentos.** El apoyo del PMA al enriquecimiento de la harina de trigo dio buenos resultados porque permitió aumentar la producción de los molinos. Además, la ayuda prestada a los pequeños agricultores para producir harina de soja —en los ámbitos de la capacitación, el suministro de insumos agrícolas y el almacenamiento y la elaboración después de la cosecha—, junto con su labor encaminada a sensibilizar a los consumidores y a desarrollar los mercados, fue calificada de positivo por los asociados cooperantes y los representantes gubernamentales. En general, las actividades lograron el objetivo del efecto estratégico 4 consistente en aumentar la disponibilidad de alimentos nutritivos y contribuir a mejorar la seguridad alimentaria a nivel local, aunque su escala fue insuficiente para inducir un cambio significativo a nivel nacional.
28. **Efecto estratégico 5: Fortalecimiento de la capacidad.** El PMA prestó apoyo al establecimiento de la Agenda sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Afganistán, un mecanismo de múltiples partes interesadas destinado a sensibilizar al Gobierno y a otras partes interesadas y a fomentar la coherencia de las políticas de seguridad alimentaria y nutrición. Gracias a la participación del PMA en la elaboración de políticas, la erradicación del hambre se convirtió en una de las prioridades de desarrollo del Marco Nacional de Paz y Desarrollo para 2021-2025. Entre otros ejemplos de la labor realizada cabe destacar las tareas de investigación para fundamentar la elaboración de un marco estratégico sobre protección social que otorgara prioridad a la erradicación del hambre en las políticas sectoriales, el apoyo a enfoques conjuntos de redes de seguridad social que respondieran a las perturbaciones, la implementación de una red piloto de seguridad social en la provincia de Badghis y la generación de datos empíricos sobre la contribución del PMA a la consolidación de la paz. Como se ha mencionado anteriormente, el PMA prestó su apoyo al establecimiento de la Agenda sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición del Afganistán, pero los progresos realizados en su institucionalización como estructura permanente se vieron obstaculizados por la falta de financiación y sentido de apropiación gubernamentales. Los indicadores institucionales del PMA no permiten medir adecuadamente la eficacia de las diversas actividades de fortalecimiento de las capacidades nacionales que se integran en otros efectos estratégicos.
29. **Efecto estratégico 6: Apoyo del PMA a la comunidad de asistencia humanitaria.** La labor del UNHAS fue muy apreciada por tratarse de un servicio muy necesario y único en su género. El PMA instituyó un puente aéreo internacional durante la pandemia de COVID-19 cuando no había servicios comerciales en funcionamiento. Además, amplió el acceso de algunos asociados de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales (ONG) a la plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias (SCOPE), contribuyendo así a armonizar los datos teniendo debidamente en consideración la protección de los mismos. También prestó servicios de radio móvil digital y relacionados con la cadena de suministro a asociados humanitarios y para el desarrollo.

### **Contribución a las metas transversales**

30. **Protección y rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas.** En el diseño del PEP se tuvieron en cuenta las consideraciones principales en materia de protección, y la actuación del PMA en los ámbitos de la protección y la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas se fue intensificando con el tiempo. El Programa elaboró e implementó las unas directrices sobre el modo correcto de proceder (“Right Way Guidelines”), una serie de listas de comprobación adaptadas a cada efecto estratégico para que el personal del PMA, los asociados cooperantes y las terceras partes encargadas del seguimiento pudieran garantizar la protección, la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas y la protección frente a la explotación y el abuso sexuales y a la violencia de género. Además, estableció mecanismos de denuncia y retroinformación, y las solicitudes de asistencia se ordenaron por prioridad para garantizar una respuesta oportuna. El PMA también participó activamente en iniciativas interinstitucionales de rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas, en particular con miras a sensibilizar a las personas sobre la COVID-19. Algunas otras medidas que se adoptaron fueron el establecimiento de espacios de acogida, la distribución de kits de higiene y la gestión de los lugares de distribución, y se puso especial cuidado en preservar la seguridad y la dignidad de los beneficiarios. Se destacaron algunas esferas susceptibles de mejora, en especial en cuanto a garantizar que los mecanismos de denuncia y retroinformación fueran plenamente funcionales y accesibles para todos, en particular las personas con discapacidad, los jóvenes y las mujeres, así como en cuanto a estudiar opciones para seguir de cerca y abordar la protección frente a la explotación y el abuso sexuales y la violencia de género. Las impresiones acerca de la función del PMA dentro del módulo de acción agrupada sobre protección y del Grupo de trabajo sobre rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas fueron dispares, desde quienes veían al PMA como un asociado importante hasta quienes esperaban que se esforzara más en consonancia con su mayor compromiso con la protección y el creciente reconocimiento de su importancia.
31. **Acceso humanitario.** El PMA goza de gran reconocimiento entre los asociados por el acierto con que gestiona los problemas de acceso. El Programa colaboró activamente sobre el terreno con asociados cooperantes, líderes comunitarios y otros actores a fin de garantizar la prestación de asistencia alimentaria, también en zonas de difícil acceso.
32. **Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.** Se hizo un gran esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en la programación, aunque la medida en que se logró varió en función de los distintos efectos estratégicos. Se aplicaron criterios de vulnerabilidad para garantizar una selección adecuada de las mujeres. El PMA también elaboró un plan de acción en materia de género y adoptó medidas que tuvieron en cuenta las cuestiones de género, como el establecimiento de zonas de espera separadas. Sin embargo, la contribución de esas actividades al empoderamiento de las mujeres fue limitada. Aunque se realizaron análisis de género específicos, no hubo un análisis exhaustivo de ese tipo que precediera al diseño del PEP.

### **Sostenibilidad de los logros alcanzados**

33. La probabilidad de que los beneficios perduren varía ampliamente según la actividad de la cartera de que se trate. El efecto estratégico 1, basado en la asistencia de socorro a corto plazo, no es de por sí sostenible. Los ejemplos más claros de actividades sostenibles son las actividades de ACA realizadas con la participación de las comunidades en el marco del efecto estratégico 2; estas actividades fueron propuestas por las propias comunidades, contaron con el respaldo de las administraciones locales y ya se habían establecido los acuerdos de traspaso de responsabilidades correspondientes. Las perspectivas de sostenibilidad también eran buenas para el componente del programa de alimentación escolar relativo a la comunicación destinada a promover cambios sociales y de comportamiento (efecto estratégico 3). En cuanto al efecto estratégico 4, el aumento de la producción de harina de

trigo enriquecida dependerá de que el Gobierno haga cumplir la reglamentación relativa a la harina. Del mismo modo, el futuro comercial de la harina de soja sigue sin estar claro en ausencia de una cadena de comercialización bien definida. La sostenibilidad de la labor de fortalecimiento de las capacidades nacionales en el marco del efecto estratégico 5 depende del compromiso del Gobierno a largo plazo de proporcionar los recursos necesarios.

### ***Vínculos estratégicos entre la labor humanitaria, de desarrollo y de consolidación de la paz***

34. Si bien el compromiso del PMA con el triple nexo era evidente, el aumento de la inseguridad, la incertidumbre política y la asignación de fondos a fines específicos por parte de los donantes limitaron las oportunidades de poner en práctica ese enfoque como se había previsto en el PEP. A principios de 2020, el PMA y el Instituto de Estudios sobre Desarrollo llevaron a cabo un análisis de los factores de vulnerabilidad<sup>10</sup> para fundamentar la evaluación común para el país y los enfoques comunes de las Naciones Unidas sobre el nexo, en preparación del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Es necesaria una mayor coordinación entre el PMA y otros asociados clave para facilitar los vínculos estratégicos entre las intervenciones humanitarias y las de desarrollo, y para avanzar en lo que al nexo se refiere.

### **¿En qué medida el PMA ha empleado eficazmente sus recursos para contribuir a obtener los productos y los efectos estratégicos definidos en el PEP?**

#### ***Cumplimiento de los plazos y cobertura***

35. En general, la mayoría de las actividades se ejecutaron a tiempo, aunque se produjeron retrasos como consecuencia de factores externos (inseguridad, limitaciones de acceso, COVID-19, lentitud de los procesos gubernamentales, financiación a corto plazo) e internos (retrasos en la planificación, selección de nuevas actividades y establecimiento de acuerdos de asociación sobre el terreno con los asociados cooperantes). Las interrupciones de la cadena de suministro causadas por los déficits de financiación y las restricciones impuestas a la circulación fueron particularmente graves en 2020.
36. Dado que las necesidades eran enormes y la financiación limitada, el PMA dio prioridad a las actividades destinadas a salvar vidas en el marco del efecto estratégico 1. Los mecanismos de prefinanciación del PMA permitieron que en 2021 la oficina en el país obtuviera fondos para el programa de tratamiento de la malnutrición aguda moderada en el marco del efecto estratégico 3.
37. La selección de los beneficiarios a nivel individual fue razonablemente adecuada, justa y transparente, y en ella participaron el PMA, los asociados cooperantes, las terceras partes encargadas del seguimiento y las autoridades locales. El PMA se ocupó de los casos en que las partes interesadas locales habían intentado influir en la selección de beneficiarios. La respuesta a la COVID-19 se consideró en general un buen ejemplo de adaptación a la evolución de las necesidades de emergencia. La plataforma SCOPE, que se utiliza para las transferencias de base monetaria y, de ser posible, para las distribuciones de alimentos en especie, mejoró la precisión y la transparencia de la selección de beneficiarios y se puso a disposición de otras organizaciones siempre que se pudiera garantizar la privacidad de los datos.

#### ***Eficiencia en función de los costos de la prestación de asistencia alimentaria***

38. Aunque no empleó las herramientas institucionales para calcular la eficiencia en función de los costos, el PMA administró cuidadosamente los costos de ejecución. La adopción de licitaciones públicas para los proveedores de servicios financieros se tradujo en una

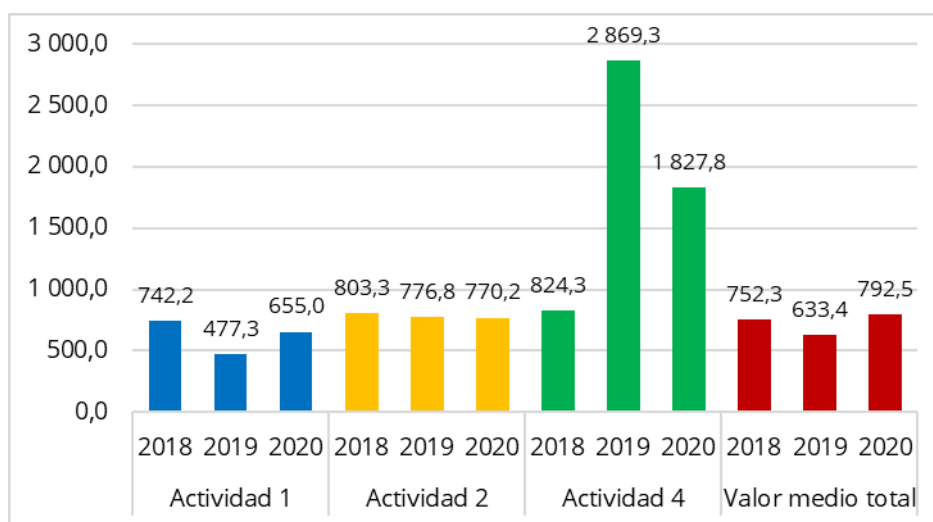
---

<sup>10</sup> Adlparvar y otros. 2020. "Political Economy Analysis of Areas Relevant to the Triple Nexus in Afghanistan" (informe no publicado).

reducción de los costos generales relacionados con las transferencias de base monetaria. El recurso a terceras partes que se encargaran del seguimiento contribuyó también a ahorrar costos, además de ampliar la cobertura del seguimiento. Al inicio del PEP, los costos de personal se redujeron mediante la sustitución de puestos internacionales con puestos nacionales y la contratación de personal nacional altamente cualificado. Por otra parte, la pandemia de COVID-19 tuvo como consecuencia costos adicionales ajenos al control del PMA. Por último, los costos de seguridad se mantuvieron elevados, aunque algunos se compartieron con otras organizaciones.

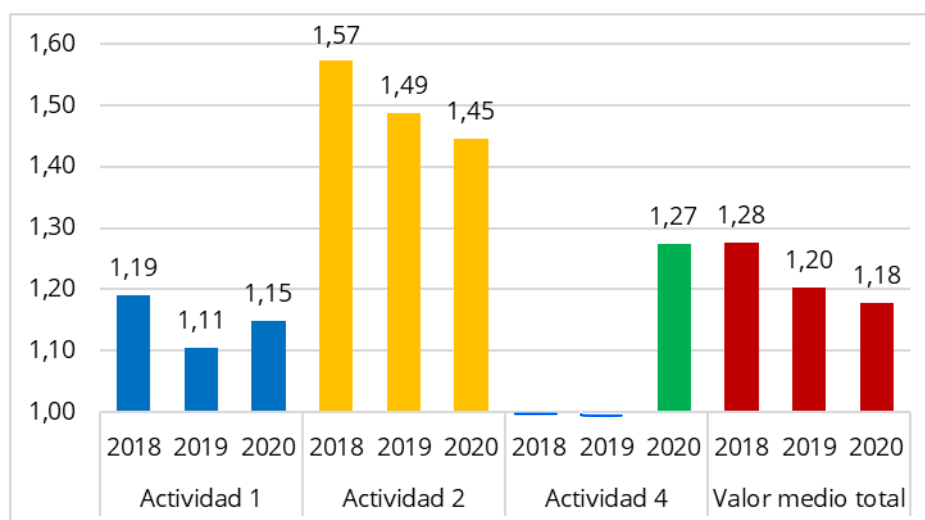
39. El gasto total por tonelada de alimentos distribuidos y el gasto total por cada dólar transferido pueden verse a continuación en las figuras 6 y 7.

**Figura 6: Gasto total por tonelada de alimentos distribuidos (en dólares)**



Fuentes: Informe CM-R014 en el caso de los datos relativos a la transferencia de alimentos; datos del presupuesto de la cartera de actividades en el país comparados con los datos efectivos extraídos del Instrumento de análisis relativo a la hoja de ruta integrada en el caso de los gastos de transferencia.

**Figura 7: Gasto total por cada dólar EE.UU. transferido en efectivo (en dólares)**



Fuentes: Informe CM-R014 en el caso de los datos relativos a las transferencias de efectivo; datos del presupuesto de la cartera de actividades en el país comparados con los datos efectivos extraídos del Instrumento de análisis relativo a la hoja de ruta integrada en el caso de los gastos de transferencia.

### **Eficacia en función de los costos**

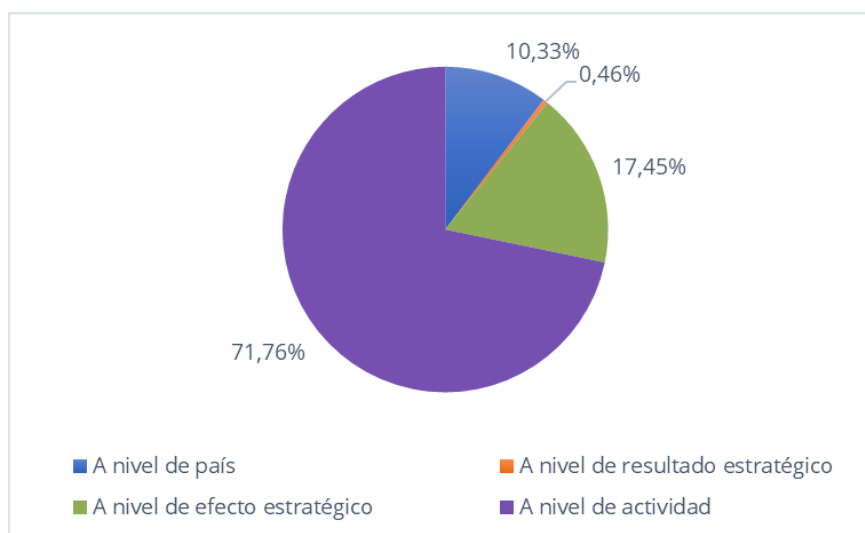
40. El PMA seleccionó adecuadamente las modalidades de prestación de asistencia en función del contexto, la viabilidad del mercado y las preferencias de los beneficiarios. La ampliación progresiva de la escala de las transferencias de base monetaria (véase la figura 5) se vio obstaculizada por la debilidad de los mercados financieros y la baja calidad de los servicios. El PMA y el ACNUR comenzaron a examinar la elaboración de una estrategia para promover la autosuficiencia entre los refugiados, la cual mejoraría la eficacia en función de los costos.

### **¿Qué factores explican los resultados obtenidos por el PMA y la medida en que este ha conseguido poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el PEP?**

#### **Movilización de recursos**

41. Aunque el PMA movilizó recursos cuantiosos, su capacidad para asignar fondos de acuerdo con las prioridades del PEP se vio considerablemente afectada por la asignación de fondos a fines específicos por parte de los donantes y la escasa previsibilidad de la financiación (véase la figura 8). Esto limitó la capacidad del PMA de integrar las actividades de intervención en emergencias y fomento de la resiliencia, pese a que el PEP fuera un instrumento útil para favorecer un enfoque holístico y hacer frente al empeoramiento de las perspectivas de sostenibilidad. El hecho de que algunas contribuciones no se confirmaran hasta el tercer o cuarto trimestre hizo que fuera imposible para la oficina en el país utilizar plenamente esos fondos durante el año en cuestión.

**Figura 8: Presupuesto de la cartera de actividades en el Afganistán (2018-2022) – contribuciones multilaterales dirigidas, por nivel de asignación de fondos a fines específicos**



Fuente: WFP FACTory, junio de 2021.

### **Asociaciones y colaboración**

42. El PEP creó un entorno propicio para entablar asociaciones estratégicas. Las ONG facilitaron la aplicación del PEP, sobre todo por su inestimable capacidad para facilitar el acceso gracias a sus relaciones de larga data con las comunidades. Con todo, una minoría de asociados cooperantes declaró que era necesario un mecanismo de consulta general a nivel nacional para facilitar el diálogo sustantivo con el PMA sobre el diseño de los programas.
43. La asociación del PMA con el Gobierno se vio afectada por las turbulencias institucionales y el empeoramiento general de la inestabilidad política. Pese a estas limitaciones, por lo general las asociaciones con los principales ministerios se consideraron buenas.



44. La cooperación con los donantes fue variable, desde los que mantuvieron una relación muy estrecha con el PMA a los que se limitaron sobre todo a proporcionar financiación; en general, los donantes entrevistados se mostraron satisfechos con las realizaciones del Programa.
45. A lo largo del tiempo, el PMA realizó una inversión importante en sus asociaciones dentro del sistema de las Naciones Unidas. Las establecidas con el ACNUR, la FAO y el UNICEF son de larga data y, por tanto, no pueden atribuirse evidentemente al paso a un enfoque basado en la cartera de actividades en el país.

#### ***Flexibilidad en un contexto operacional dinámico***

46. El PEP permitió una mayor flexibilidad para adaptarse a la evolución de las circunstancias e intervenir ante emergencias. Aun así, la capacidad de adaptación del PMA se vio afectada por la asignación de fondos a fines específicos por parte de los donantes, la escasez de financiación plurianual y la estructuración del PEP en torno a “esferas prioritarias”. La dotación de personal internacional del PMA varió mucho en función de la financiación y los aumentos repentinos de las necesidades. Si bien los déficits de financiación dieron lugar a que los puestos internacionales se redujeran de 46 a 21 en 2016, en 2020 se crearon 19 puestos nuevos en apoyo de la respuesta a la COVID-19. El PMA garantizó su capacidad de seguir llevando adelante las operaciones durante la pandemia de COVID-19 mediante la creación de centros de salud adecuados, lo que constituyó un buen ejemplo de adaptación a la evolución de las circunstancias.

#### ***Medida en que el PMA ha hecho posible la reorientación estratégica prevista en el PEP***

47. Si bien se constató que algunos elementos allanaban el camino en pro de la transición estratégica prevista hacia “soluciones más sostenibles en las esferas relacionadas con los resultados estratégicos” —en particular, la labor del PMA encaminada a prestar apoyo al fomento de la resiliencia y contribuir a la consolidación de la paz—, factores contextuales externos apuntan a un futuro incierto que socava las perspectivas de sostenibilidad. En lo que respecta a la transición prevista hacia “una interacción [...] transformativa entre las distintas esferas relacionadas con los resultados estratégicos”, el personal del PMA declaró que se había adoptado un enfoque programático más coherente, y el equipo de evaluación observó algunas sinergias entre los efectos estratégicos, por ejemplo, entre los efectos estratégicos 1 y 3, cuando con el efecto estratégico 1 se prestó apoyo a los beneficiarios del efecto estratégico 3 suministrándoles alimentos que tuvieron en cuenta la dimensión nutricional, o cuando el enriquecimiento de la harina de trigo en el marco del efecto estratégico 4 hizo posible que hubiera cantidades suficientes de cereales enriquecidos para satisfacer las necesidades en el marco de los efectos estratégicos 1 y 2. Una teoría del cambio que demostrara una fuerte conexión y un refuerzo mutuo entre los efectos estratégicos y las actividades habría favorecido un ciclo positivo en favor de un cambio transformador. La transición prevista hacia “una nueva formulación, más exhaustiva y liderada a nivel nacional, de todas las esferas relacionadas con los resultados estratégicos” (efectos estratégicos 1 a 6) no se ha materializado plenamente por razones ajenas al control del PMA.

## **Conclusiones**

48. **El PMA respondió en general a las necesidades ingentes y en aumento de las personas más vulnerables aprovechando sus ventajas comparativas, pese a una gobernanza cada vez más frágil y la inseguridad extrema.**
49. Si bien en la fase de diseño el enfoque del PEP —consistente en responder a las necesidades de emergencia de las personas más vulnerables al tiempo que se abordaban las actividades de recuperación temprana— era plenamente pertinente, algunas de las aspiraciones iniciales empezaron a ser difíciles de lograr debido al conflicto, la inestabilidad política y la

grave sequía que afectaron al país, lo que, junto con la COVID-19, provocó un aumento drástico de las necesidades que superó la capacidad combinada de respuesta de todos los asociados humanitarios.

50. La puesta en práctica del triple nexo resultó ser todo un desafío. El PMA mantuvo un delicado equilibrio entre trabajar para fortalecer los sistemas gubernamentales y mantener su independencia operativa y salvaguardar los principios humanitarios. Sobre la base de un análisis de riesgos y supuestos, la oficina en el país redactó teorías del cambio para algunos efectos estratégicos; sin embargo, estas nunca se completaron y no hay pruebas de que el análisis inicial se actualizara periódicamente. Se necesitan análisis en profundidad para comprender la dinámica del conflicto y establecer vías con las que lograr los efectos estratégicos previstos y, en la medida de lo posible, contribuir a los efectos en materia de estabilidad y consolidación de la paz.
51. **Se hicieron algunos progresos en la erradicación del hambre en el marco de los distintos efectos estratégicos, y la intervención ante crisis fue la esfera en la que las contribuciones del PMA a los efectos estratégicos del PEP fueron más contundentes.**
52. El PMA hizo una importante contribución para acabar con el hambre (efecto estratégico 1) al permitir que las personas vulnerables satisficieran sus necesidades alimentarias y nutricionales durante e inmediatamente después de las emergencias. La ventaja comparativa del PMA en la gestión de la cadena de suministro y los servicios comunes permitió realizar una intervención a la escala requerida y facilitó un acceso mucho mayor que el de la mayoría de los demás actores humanitarios (efecto estratégico 6). Esas son las esferas en las que los donantes dieron prioridad a la financiación y se mostraron más satisfechos con los logros alcanzados por el PMA.
53. Por el contrario, la escala de las actividades de fomento de la resiliencia se redujo a medida que iban ampliándose las actividades de intervención ante crisis. Allí donde se ejecutaron actividades de ACA, los beneficiarios informaron de efectos positivos importantes y duraderos. Dado que ninguna actividad por sí sola puede fomentar la resiliencia a nivel comunitario con eficacia, es importante que la oficina en el país vaya más allá de las actividades individuales y, basándose en un enfoque integral de fomento de la resiliencia, elabore un conjunto de actividades que complemente la labor de otros actores. En comparación con otros actores, la capacidad del PMA para potenciar la resiliencia de las personas más vulnerables a la escala requerida y de forma sostenible parecía ser limitada.
54. El programa de tratamiento de la malnutrición aguda moderada (efecto estratégico 3) fue eficaz y se amplió de forma sustancial. Sin embargo, la intención de centrarse más en prevenir el retraso del crecimiento para complementar el tratamiento de la malnutrición se vio limitada por los elevados niveles de malnutrición aguda global y la escasez de recursos. Se obtuvieron resultados positivos con las actividades de comunicación destinadas a promover cambios sociales y de comportamiento que se llevaron a cabo en el marco del programa de alimentación escolar, aunque su escala siguió siendo limitada. La ampliación y la puesta en práctica de esa estrategia de comunicación, elaborada para los programas de alimentación escolar y de tratamiento de la malnutrición aguda moderada, habrían mejorado el enfoque del PMA respecto de la integración de la dimensión nutricional en toda su cartera de actividades.
55. La contribución del PMA a la ampliación del acceso a alimentos nutritivos (efecto estratégico 4) fue irregular. El enriquecimiento del trigo aumentó constantemente y los molinos de trigo afganos lograron atender todas las necesidades del PMA, pero el desarrollo de la cadena de valor relativa al cultivo de soja no obtuvo tan buenos resultados. El apoyo a la producción alimentaria de los pequeños agricultores resultó apreciable a nivel local.

56. A falta de una evaluación exhaustiva de los déficits de capacidad, el PMA aprovechó las oportunidades para intervenir en el ámbito del fortalecimiento de las capacidades nacionales (efecto estratégico 5), pero no estuvo en condiciones de determinar las prioridades estratégicas en consulta con el Gobierno. Es necesario llevar a cabo una evaluación de los déficits de capacidad y diseñar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales que dé prioridad a las esferas de acción clave desde el punto de vista estratégico y en la que se enuncien las expectativas del PMA en lo relativo a los efectos.
57. El PMA demostró ampliamente su compromiso para con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la inclusión, la protección y la rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas. Además, allanó el camino a otros actores al ser el primero en llevar a cabo negociaciones de acceso y en calidad de promotor de enfoques comunitarios. Con su presencia sobre el terreno, el PMA fomentó la confianza, la protección, la rendición de cuentas y el sentido de apropiación por parte de las comunidades. No obstante, los mecanismos de protección y rendición de cuentas ante las poblaciones afectadas que se pusieron en marcha podrían seguir mejorándose, sobre todo velando por que los mecanismos de denuncia y retroinformación sean plenamente funcionales y accesibles a todos los grupos de población, y estudiando opciones para seguir de cerca y abordar la violencia de género y la protección contra la explotación y el abuso sexuales.
58. Para fundamentar las aspiraciones del PMA en este ámbito, es esencial llevar a cabo un análisis de género en profundidad en el que se describa la diversidad de las relaciones de género y la violencia de género en todo el país y se estudie la viabilidad de pasar de una programación “que tenga en cuenta las cuestiones de género” a otra “de transformación de las relaciones de género” en el contexto de las intervenciones del PMA en el Afganistán.
59. **En circunstancias cada vez más difíciles, la contribución del PMA a los efectos estratégicos dependió de la consolidación y mayor duración de sus asociaciones.**
60. El PEP tuvo por objeto allanar el camino para que el PMA mejorara sus realizaciones mediante la colaboración y, en la práctica, el Programa ha invertido considerablemente en forjar asociaciones con el Gobierno, los donantes y los asociados de las Naciones Unidas y ONG. Sin embargo, diversos problemas redujeron las posibilidades de ampliar y reforzar estas asociaciones, en particular el hecho de que la financiación de las actividades plurianuales fuera limitada. El enfoque de tres niveles y el análisis contextual de la resiliencia son todo un desafío para el PMA en un momento de gran incertidumbre e inestabilidad, pero serían útiles para lograr una comprensión más profunda de las oportunidades a fin de mejorar los medios de vida y fortalecer las capacidades de resiliencia y sentarían una base sólida para el diseño de programas conjuntos multisectoriales sinérgicos.
61. **El PMA estuvo en condiciones de adaptar su respuesta a la COVID-19, a pesar de algunos retrasos e interrupciones de la cadena de suministro que fueron inevitables.**
62. Se consideró que el PMA, en su respuesta a la COVID-19, demostró eficacia y capacidad de adaptación. Aunque muchas actividades dirigidas a fomentar la resiliencia se suspendieron, el PMA amplió enormemente la escala de su apoyo de emergencia para asistir a 1,2 millones de personas vulnerables en las zonas urbanas. Pese al cierre de las escuelas, logró distribuir galletas de alto valor energético a los estudiantes y proporcionar asistencia en efectivo a las niñas (efecto estratégico 3), y prestó su apoyo a la puesta en marcha de una iniciativa de protección social. Muchas partes interesadas consideraron que el hecho de que el UNHAS no dejara de prestar sus servicios fue de vital importancia. La creación de centros de salud específicos también ayudó al personal a seguir actuando de forma óptima.

## **Recomendaciones**

63. Dado que la recopilación de datos tuvo lugar en abril y mayo de 2021 y que los hallazgos, conclusiones y recomendaciones se formularon antes de que los talibanes consolidaran su control sobre el Afganistán en agosto de 2021, estas recomendaciones deberían aplicarse de forma flexible, en función de la evolución de la situación y teniendo en cuenta las restricciones vigentes impuestas a la labor de fortalecimiento de la capacidad y los sistemas nacionales. El plazo para dar seguimiento a algunas de las recomendaciones se revisará según sea necesario.

## Recomendaciones

Núm.	Recomendación	Nivel/tipo de recomendación	Oficina o entidad responsable	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
1	<p><b>Diseñar el próximo PEP sobre la base de análisis del contexto sólidos que brinden a la oficina en el país flexibilidad suficiente para adaptar su respuesta a la evolución de las necesidades en circunstancias cambiantes, manteniendo como esferas prioritarias la intervención ante crisis, el fomento de la resiliencia y la eliminación de las causas profundas</b></p> <p>1.1 Elaborar una teoría del cambio que incluya riesgos y supuestos basados en un análisis profundo del contexto, así como vías realistas y efectos estratégicos que se refuercen mutuamente a fin de lograr la erradicación del hambre y contribuir al nexo entre la acción humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la consolidación de la paz</p> <p>1.2 Invertir en una evaluación de los déficits de capacidad como base para elaborar una estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales que englobe todos los efectos estratégicos de forma transversal</p> <p>1.3 Reforzar el sistema de seguimiento para medir los progresos realizados en relación con los efectos previstos (incluidos los relativos al fortalecimiento de las capacidades nacionales) en circunstancias en constante evolución</p>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional, Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento (RAM), Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo (PRO)	Elevada	Diseño del PEP (cuarto trimestre de 2022)
2	<p><b>Elaborar una estrategia en materia de nutrición que tenga en cuenta el contexto local y permita ampliar la escala de las actividades de prevención de la malnutrición</b></p> <p>2.1 Prestar apoyo a la recopilación de datos empíricos sobre las distintas formas de malnutrición</p> <p>2.2 Abogar por el diseño de una estrategia de nutrición conjunta, basada en datos empíricos recientes y en el análisis del contexto local, que englobe el tratamiento de la malnutrición aguda moderada y la prevención de la malnutrición, y contribuir a su elaboración</p> <p>2.3 Abogar por ampliar la escala de la labor de prevención de la malnutrición en colaboración con los principales asociados en la esfera de la nutrición, y movilizar los recursos necesarios</p> <p>2.4 Ultime y poner en práctica la estrategia de comunicación del PMA destinada a promover cambios sociales y de comportamiento en todas sus actividades, con el apoyo del despacho regional</p>	Estratégica	Oficina en el país	Módulo de acción agrupada sobre nutrición, UNICEF, FAO, asociados cooperantes, despacho regional, Dirección de Nutrición	Elevada	Diseño del PEP (primer trimestre de 2023)

Núm.	Recomendación	Nivel/tipo de recomendación	Oficina o entidad responsable	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
3	<b>Realizar un análisis de género en profundidad que permita exponer más claramente las aspiraciones del PMA en relación con la transformación de las relaciones de género y la inclusión social, teniendo debidamente en cuenta las fuertes restricciones del entorno actual</b>	Estratégica	Oficina en el país	Despacho regional, Oficina de Género	Elevada	Diseño del PEP (primer trimestre de 2023)
4	<p><b>Aumentar la eficacia y sostenibilidad de las actividades de fomento de la resiliencia y seguir aprovechando las oportunidades para ampliarlas cuando las condiciones lo permitan y surja una perspectiva de medio plazo</b></p> <p>4.1 Llevar a cabo un amplio proceso participativo de análisis y planificación, como el enfoque de tres niveles que reúne al PMA, los asociados y las comunidades, con el fin de fundamentar el diseño de un enfoque integral de fomento de la resiliencia en el que se exponga claramente la visión del PMA en ese ámbito en el Afganistán, defina sus ventajas comparativas y promueva la aplicación de un enfoque integrado en todos los niveles del PEP, así como con los otros asociados</p> <p>4.2 Velar por que el fomento de la resiliencia sea adaptable a distintas escalas ante la previsión de una financiación plurianual limitada y la inestabilidad de la situación, y dedicarse al fomento de la resiliencia solo cuando haya perspectivas favorables a medio plazo</p> <p>4.3 Colaborar con los asociados cooperantes para mejorar el diseño, la ejecución y la sostenibilidad de los proyectos</p> <p>4.4 Desarrollar y aplicar un sistema de seguimiento y evaluación sólido que permita evaluar la calidad técnica de los activos y el valor que estos tienen para las comunidades, así como la contribución a la resiliencia a largo plazo</p> <p>4.5 Valerse de resultados demostrados para abogar por una financiación adicional plurianual que no esté asignada a fines específicos y ampliar progresivamente la escala de los programas de fomento de la resiliencia</p>	Estratégica	Oficina en el país	Donantes, asociados cooperantes, despacho regional, Sede (PRO, RAM, Dirección de Asociaciones Públicas y Movilización de Recursos [PPR])	Elevada	Diseño del PEP y en curso

Núm.	Recomendación	Nivel/tipo de recomendación	Oficina o entidad responsable	Otras entidades colaboradoras	Prioridad	Plazo de aplicación
5	<p><b>Intensificar la colaboración y la coordinación con los principales asociados</b></p> <p>5.1 Dar prioridad al diálogo con los asociados cooperantes que ya se consideren asociados estratégicos con los que elaborar enfoques conjuntos de promoción y movilización de fondos para contrarrestar la disminución de los recursos destinados al desarrollo</p> <p>5.2 Elaborar una evaluación realista de las condiciones en las que los donantes pueden demostrarse dispuestos a financiar actividades del PMA orientadas al desarrollo</p> <p>5.3 Intensificar el diálogo con los asociados de las Naciones Unidas orientados al desarrollo para profundizar en el análisis de la posible función y valor añadido del PMA, especialmente en los ámbitos del fomento de la resiliencia y la protección social</p> <p>5.4 Aprovechar las asociaciones existentes y ampliar su escala a fin de fortalecer las sinergias y optimizar los recursos, y acelerar el logro de efectos duraderos</p>	Estratégica	Oficina en el país	Donantes, asociados de las Naciones Unidas orientados al desarrollo, asociados cooperantes	Elevada	2022/2023

**Lista de las siglas utilizadas en el presente documento**

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	asistencia alimentaria para la capacitación
COMET	Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz
COVID-19	enfermedad por el coronavirus de 2019
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ONG	organización no gubernamental
PEP	plan estratégico para el país
PRO	Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo
RAM	Dirección de Investigación, Análisis y Seguimiento
SCOPE	plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia