

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 12-14 de noviembre de 2012

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2012/6-D

3 octubre 2012

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS EN EL AFGANISTÁN

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

Directora, OE*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, OE: Sr. R. Smith Tel.: 066513-3941

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa Superior de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

La evaluación de la cartera de proyectos en el Afganistán abarcó el período comprendido entre abril de 2010 y junio de 2012 y se centró en la labor estratégica y operacional llevada a cabo por el PMA en el marco de la operación prolongada de socorro y recuperación 200063. La evaluación se centró en tres cuestiones de evaluación principales: i) la alineación y el posicionamiento estratégico en vista de la situación humanitaria extremadamente delicada y de la complejidad del contexto geopolítico; ii) los factores que determinaron las decisiones adoptadas por el Programa en materia de estrategias, y iii) las realizaciones y los resultados de la cartera.

Durante el período examinado, las operaciones del PMA experimentaron considerables cambios derivados de la evolución del contexto político y las condiciones de seguridad. El optimismo inicial de 2009 dio paso a la renuencia a financiar la operación ante los problemas que se planteaban en las esferas de la seguridad y la gobernanza. Tras haberse centrado durante un decenio en la construcción del Estado y la gobernanza, la mayoría de las instancias internacionales se preocupan nuevamente por los problemas humanitarios que se plantean a medida que los desplazamientos van en aumento. El entorno operativo del PMA se caracteriza por la inseguridad a la que están expuestos el personal y los asociados y por la mayor politización del espacio humanitario. Ante esta situación, la oficina en el país ha emprendido una serie de evaluaciones internas de la situación y de replanteamientos de las actividades operacionales, aún en curso de ejecución, cuyas constataciones complementan la presente evaluación y contribuyen a ella.

En el marco de la evaluación se constató que la cartera de proyectos estaba estrechamente alineada con la estructura general de las políticas gubernamentales, en constante evolución, y que cada vez era mayor la cooperación con el Gobierno y otras instancias en las esferas relacionadas con la política en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Fue buena la comunicación con algunos ministerios competentes, aunque no con todos.

En el plano operacional, mediante la evaluación se constató que, si bien a escala local el PMA colaboraba estrechamente con sus asociados gubernamentales por lo que se refiere a la entrega, la supervisión y el seguimiento, la legitimidad de los asociados en algunas regiones y la idoneidad de su gestión de la distribución de los alimentos del PMA planteaban dificultades y preocupaciones. El grado de cooperación y alineación del PMA con asociados no gubernamentales había sido inferior al mantenido con el Gobierno, debido, en parte, a la dificultad de encontrar a escala local asociados no gubernamentales viables y legítimos y, en parte, a la asociación del PMA con un programa internacional correspondiente a la acción de una fuerza ocupante —un compromiso de representación que algunas organizaciones no gubernamentales no estaban dispuestas a asumir—.

Ante los déficits de financiación, el PMA emprendió distintas iniciativas estratégicas encaminadas a mantener el número de beneficiarios previstos en el diseño original de la operación reduciendo para ello el volumen de los alimentos distribuidos. Las consecuencias de este enfoque variaron de una actividad a otra, pero, en general, en todas las actividades se

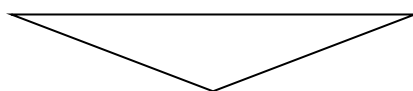
optó por adaptar las raciones para mantener el número de beneficiarios. Los sistemas de seguimiento y evaluación mejoraron considerablemente durante el período evaluado y aportaron datos indispensables para poder adaptar las operaciones, aunque en la evaluación se constató que había oportunidades de armonizar algunas actividades paralelas. Los equipos externos de asistencia a los programas subsanaban deficiencias sobre el terreno en los casos en los que el personal de las Naciones Unidas tenía prohibido el acceso por motivos de seguridad; el PMA se ocupa ahora de proporcionar las capacidades de las que carecen los equipos.

En la evaluación se constataron varias deficiencias en la base analítica empleada para la orientación de la ayuda, en particular: la obsolescencia de los datos nacionales en materia de seguridad alimentaria; un grado insuficiente de integración con la programación de las actividades operacionales de otros agentes; las cuestiones relativas al género y la protección en el ámbito comunitario, y las variaciones según la zona geográfica de los vínculos entre el acceso a los alimentos, las desigualdades, los conflictos y los desplazamientos.

La escasez de datos, derivada de los problemas de acceso y las limitadas capacidades de los asociados, no permite medir fácilmente las realizaciones y los resultados de la cartera. Las interrupciones de la cadena de suministro, en particular en el marco de las distribuciones generales de alimentos y las actividades de alimentación escolar, afectaron negativamente a la puntualidad en la entrega de alimentos y empañaron la imagen del PMA entre los asociados y los beneficiarios. No obstante, mediante la evaluación se comprobó que las comunidades de beneficiarios acogían positivamente las actividades a medio y a más largo plazo, como las de alimentos para la creación de activos.

En el marco de la evaluación se formulan seis recomendaciones principales. El PMA debería: i) reorientar la cartera de proyectos en función de la reducción del espacio humanitario y de la evolución de las capacidades del personal; ii) aumentar la pertinencia de las actividades en función de los medios de subsistencia a medio y a largo plazo de las comunidades; iii) mantener la mejora en curso de las medidas de desarrollo de capacidades a escala nacional y de las asociaciones operacionales; iv) incorporar un análisis completo de los conflictos en el diseño de la nueva operación prolongada de socorro y recuperación a fin de mejorar la eficacia de la cartera; v) prestar mayor atención a la asunción de responsabilidades por parte de las autoridades nacionales en todos los programas, y vi) reforzar la importancia concedida al análisis de las cuestiones de género y de la protección en el diseño y la ejecución de todas las actividades.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación de la cartera de proyectos en el Afganistán” (WFP/EB.2/2012/6-D) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2012/6-D/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante el debate.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se 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 presente evaluación de la cartera de proyectos en el país comprende las actividades llevadas a cabo por el PMA entre abril de 2010 y junio de 2012 en la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 200063¹.
2. Los objetivos de la evaluación de la cartera de proyectos en el país fueron facilitar el aprendizaje, estudiando la manera en que se adoptaban las decisiones y los motivos que las justificaban, y la rendición de cuentas, evaluando las realizaciones y los resultados de la OPSR. Se hizo hincapié en tres cuestiones principales: i) la alineación y el posicionamiento estratégico de la oficina en el país en vista de la situación humanitaria extremadamente delicada y de la complejidad del contexto geopolítico; ii) los factores que determinaron las decisiones adoptadas por el Programa en materia de estrategias, y la calidad de tales decisiones, y iii) las realizaciones y los resultados de las operaciones durante el período examinado.
3. Las constataciones de la evaluación complementan la elaboración en curso de una estrategia del PMA en el país y la preparación de la siguiente OPSR, que comenzará en 2014².

El contexto del Afganistán

4. El Afganistán lleva decenios siendo un Estado frágil desde el punto de vista político y por lo que se refiere a los indicadores de desarrollo. Los agentes internacionales (ejércitos, organismos donantes, las Naciones Unidas y otros) han dirigido el programa de estabilización y desarrollo del país, en especial desde 2001. En 2012 la ayuda representaba un 91% del gasto público del Gobierno del Afganistán. La pobreza y, en particular, la inseguridad alimentaria se cobran más vidas en el país que el propio conflicto. Aunque se basan en datos de 2007, los indicadores de la seguridad alimentaria siguen encontrándose entre los peores del mundo. En el marco de las condiciones meteorológicas cíclicas del Afganistán, las malas cosechas suelen ir seguidas por cosechas relativamente buenas, y es permanente la dependencia de las importaciones de cereales de países vecinos. Las tasas de utilización de tierras son muy bajas, y las variaciones estacionales, al igual que la topografía, determinan en alto grado la seguridad alimentaria. La solución para alcanzar el desarrollo a largo plazo consiste en mejorar la infraestructura, la propiedad de las tierras, la ordenación de las cuencas hidrográficas y las tecnologías para aumentar la productividad. Los factores concomitantes de la pobreza (escasez de activos, mala salud e ingresos bajos) se ven agravados por las relaciones sociales y de poder imperantes a todos los niveles, a partir de las aldeas. Gran parte de las causas de la exclusión social y las disparidades de género está relacionada con las prácticas políticas y culturales, que varían de una parte del país a otra. Suele complicar estos problemas el aumento de los desplazamientos como consecuencia de la sequía y el conflicto —en 2012 había unas 450.000 personas desplazadas internamente (PDI)—.

¹ La evaluación de la operación especial del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas figura por separado en un anexo del informe de evaluación principal.

² En 2012 también se revisará el presupuesto de la OPSR.

5. La ayuda distorsiona la economía. Con una tasa de desempleo que oscila entre el 36% y el 40%, hay una dependencia excesiva con respecto a los empleos del sector de los servicios vinculados con la presencia de agentes internacionales. La corrupción, importante causa del descontento de la población, se debe a la combinación de la debilidad de las instituciones estatales y del estado de derecho, el mercado ilícito de estupefacientes, la estructura vertical de la contratación y la subcontratación y la entrada de fondos exteriores en gran abundancia.
6. La reducción y la retirada del grueso de las tropas de combate de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad al mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), previstas para fines de 2014, han intensificado el debate en torno a las prioridades de desarrollo a medio plazo, en particular por lo que se refiere a la salud básica y la seguridad alimentaria. Aunque en un futuro inmediato puede mantenerse este mismo nivel de financiación, en años posteriores es probable que la financiación disminuya, lo cual obligaría a todos los agentes internacionales a adoptar difíciles decisiones estratégicas con respecto a las prioridades.

La cartera de proyectos del PMA en el Afganistán

7. El importe total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada al Afganistán en el período 2006-2010 superó los 25.000 millones de dólares EE.UU.³. La OPSR se puso en marcha en abril de 2010 con el objetivo de repartir durante tres años 816.882 toneladas de alimentos por un costo superior a 1.200 millones de dólares. Conforme a lo previsto, se trató de la segunda OPSR más grande del mundo, cuyo valor representó un 9% del presupuesto mundial total del PMA.
8. La OPSR tenía por objeto aumentar la seguridad alimentaria y mejorar el capital humano y productivo de 7,6 millones de afganos que padecían inseguridad alimentaria. Los efectos previstos eran:
 - i) estabilizar la malnutrición aguda y mejorar el consumo de alimentos (Objetivo Estratégico 1 del PMA);
 - ii) establecer sistemas de alerta temprana, planificación para imprevistos y seguimiento (Objetivo Estratégico 2 del PMA);
 - iii) mejorar el acceso a los activos en situaciones de transición, la tasa de matrícula y el acceso a la educación y aumentar el capital de los hogares (Objetivo Estratégico 3 del PMA);
 - iv) aumentar la capacidad de producción de alimentos enriquecidos y ampliar el éxito del tratamiento de la tuberculosis (Objetivo Estratégico 4 del PMA), y
 - v) aumentar las oportunidades de mercado mediante compras locales efectuadas por el PMA y avanzar en la determinación de soluciones al hambre dirigidas por los gobiernos (Objetivo Estratégico 5 del PMA);
9. Desde mediados de 2011, las limitaciones de financiación y el comienzo de la sequía obligaron a volver a establecer las prioridades de la OPSR dirigida a 4,5 millones de beneficiarios mediante la reducción de las actividades de alimentos para la educación

³ Para el período 2006-2010 se recibieron en total 25.500 millones de dólares en concepto de AOD neta (Estadísticas sobre la ayuda de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos [OCDE], 2012).

(APE) y la reorientación de las actividades hacia una operación de emergencia en 14 provincias afectadas por la sequía. La OPSR, que se desarrolla en 34 provincias, consta de las siguientes actividades.

⇒ *Socorro*

- *Asistencia alimentaria de emergencia.* Se asegura la distribución general de alimentos a poblaciones afectadas por crisis, PDI y repatriados, fundamentalmente en zonas rurales. Cuando es posible, se llevan a cabo actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) y alimentos por trabajo (APT).
- *Redes de seguridad en el medio urbano.* Se establece un sistema de transferencias de efectivo y distribución de cupones para alimentos destinado fundamentalmente a hogares encabezados por personas discapacitadas o viudas con escasas posibilidades de obtener empleo y que no reciben apoyo de otras redes de seguridad.
- *Salud y nutrición maternoinfantiles (SNMI).* Se proporciona alimentación suplementaria selectiva a niños menores de 5 años y mujeres embarazadas y lactantes, y se realizan paralelamente actividades de los asociados en materia de alimentación terapéutica y vigilancia del crecimiento.

⇒ *Recuperación*

- *Actividades de ACA/alimentos para la capacitación (APC).* Estas actividades consisten principalmente en la ordenación de las cuencas hidrográficas en microáreas de captación, el establecimiento de sistemas de riego y la capacitación en oficios en zonas propensas a las catástrofes. Los destinatarios son grupos vulnerables, como PDI y repatriados.
- *Actividades de APE/APC.* Se trata de proporcionar a las niñas galletas de alto valor energético y una ración para llevar a casa como incentivo para asistir a clase en las escuelas de distritos donde impera la inseguridad alimentaria y son malos los indicadores en materia de educación y de igualdad de género en la educación. En ocho provincias se ha puesto en marcha un programa experimental de distribución de raciones cocinadas. Las actividades de APC constan de capacitación en oficios y labores de alfabetización dirigidas con carácter prioritario a las mujeres.
- *Apoyo al programa nacional de lucha contra la tuberculosis.* El apoyo consiste en proporcionar asistencia alimentaria a pacientes que reciben medicación en régimen de tratamiento de observación directa de corta duración en los dispensarios.

⇒ *Desarrollo de capacidades*

- *Reserva estratégica de cereales e instalaciones comunitarias de almacenamiento.* Se trata de ayudar al Gobierno a establecer una reserva estratégica de cereales complementada con instalaciones comunitarias de almacenamiento, así como de apoyar la construcción de silos y la correspondiente capacitación.
- *Compras para el progreso (proyecto piloto).* Tiene por objeto vincular las asociaciones de agricultores con los mercados locales y comprar los productos de los agricultores para la OPSR. Los elevados precios del trigo no permitieron realizar las compras, pero el PMA respalda la labor encaminada a aumentar la productividad y mejorar el almacenamiento de trigo y soja.

- *Enriquecimiento de harina.* Consiste en suministrar microalimentadores e impartir capacitación a molineros privados con fines de enriquecimiento de la harina para uso comercial, en el marco de lo cual el PMA realiza algunas compras.
- *Establecimiento de un sistema de vigilancia de la vulnerabilidad y de análisis de mercados.* Se trata de promover el desarrollo de capacidades con vistas a la próxima Evaluación nacional del riesgo y la vulnerabilidad, establecer un sistema nacional de alerta temprana y recopilar información sobre los mercados.

CONSTATAIONES

Alineación y posicionamiento estratégico

10. La OPSR se concibió en 2009 en un entorno muy distinto de la situación imperante a mediados de 2012. Hasta 2009 el discurso principal acerca del Afganistán se centraba en la construcción del Estado y el desarrollo, en el marco de lo cual los principales donantes del PMA instaron a este a “pensar a lo grande” al diseñar la OPSR.
11. Sin embargo, durante el primer año de la OPSR el clima del país cambió radicalmente. Un acusado deterioro de las condiciones de seguridad redujo el ámbito operacional y aumentó las preocupaciones (y los costos) de todos los agentes internacionales en la esfera de la seguridad⁴. Los principales donantes del PMA adoptaron una perspectiva financiera más conservadora, con lo cual en 2011 solo se pudo financiar un 45% de la OPSR; para 2012 se prevén nuevas reducciones.
12. A la vez, la capacidad del PMA de supervisar de cerca sus actividades disminuyó radicalmente. También las propias prioridades del Gobierno del Afganistán pasaron de la dependencia respecto del apoyo multilateral a una financiación basada en instituciones financieras de carácter bilateral e internacional.
13. El PMA ha tenido que reducir notablemente los gastos directos relacionados con las entregas de alimentos al tiempo que restringía el ámbito geográfico de intervención. Aunque siguió operando en 34 provincias, dejó de poder viajar por extensas zonas del Afganistán meridional y muchas zonas del este. A partir de mediados de 2011 volvió a evaluarse en profundidad la cartera de proyectos sobre la base de un análisis externo encargado por el PMA —al cual contribuye la presente evaluación de la cartera— para examinar las posibilidades existentes en un entorno de seguridad cada vez más restringido.

⇒ *Alineación con el Gobierno*

14. En el marco de la evaluación se constató que la cartera del PMA concordaba con la estructura general de las políticas gubernamentales, en constante evolución, pese a ciertas incoherencias con respecto a las estrategias nacionales relativas a la seguridad alimentaria. Junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el PMA ha acordado prestar apoyo a seis esferas temáticas en materia de seguridad alimentaria que son consonantes con la Estrategia nacional de desarrollo de 2009. Ha sido buena la comunicación con algunos ministerios competentes, aunque no con todos.

⁴ Los costos del PMA en concepto de personal, oficinas y vehículos aumentaron en 2010-2011 en casi 15 millones de dólares.

⇒ *Alineación con la política del PMA*

15. Los objetivos de la OPSR eran consonantes con los objetivos institucionales del PMA, con la reorientación institucional de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria y con los cuatro puntos destacados del Plan de Gestión del PMA para 2010-2011: el efectivo y los cupones, la alimentación suplementaria selectiva, la alimentación escolar y las estrategias de traspaso de responsabilidades. No obstante, la mejora del consumo de alimentos (Objetivo Estratégico 1) era un objetivo demasiado amplio para ser significativo o mensurable en el Afganistán. La reducción del riesgo de catástrofes en las aldeas (Objetivo Estratégico 2) pasó a ser una prioridad primordial para el PMA, especialmente en el marco de las actividades de ACA. En vista de que las actividades de APT/ACA solían tener una dimensión más comunitaria que individual, el seguimiento se basó en el cálculo de la puntuación relativa a los activos de las comunidades, y no se reunieron datos sobre el capital de los hogares para cada subproyecto; así pues, no existen pruebas para afirmar que el capital de los hogares ha cambiado (Objetivo Estratégico 3).

⇒ *Alineación con las buenas prácticas internacionales*

16. Para “tomar el contexto como punto de partida”⁵ hace falta una base de datos completa y sólida. En el marco de la evaluación se constató que en el marco de la OPSR tal como se había diseñado originalmente, no se había emprendido ni aplicado ningún análisis exhaustivo de los conflictos. Por eso la OPSR no podía adaptarse teniendo en cuenta la evolución de la situación, ni hacer frente a los cambios contextuales que iban surgiendo.

17. Ante la inestabilidad, el PMA tuvo que realizar dos importantes revisiones presupuestarias de la OPSR en apenas dos años. La cartera de proyectos tuvo que reorientarse para poder centrarse en lo que era viable, en lugar de en lo que estaba previsto originalmente.

18. Desde mediados de 2011 el PMA procura mejorar los análisis en los que se basa su programación, en el marco de lo cual se han adoptado medidas de determinación y mitigación de riesgos. Sin embargo, los cambios han venido dados más por las necesidades operacionales que por las revisiones estratégicas deseables, habida cuenta del contexto político, económico y de seguridad existente en la actualidad y previsto para el futuro.

19. La reducción del espacio humanitario en el Afganistán ha planteado un grave problema para el PMA en vista de sus relaciones con un gobierno cuya legitimidad es cuestionada por varios sectores de la población y de su posición en la misión integrada de las Naciones Unidas. El PMA ha propugnado, hasta la fecha sin éxito, la separación de las funciones de Coordinador Residente y Coordinador de Asuntos Humanitarios a fin de promover con mayor eficacia el acceso a las poblaciones que se hallan en las zonas en disputa.

⇒ *Alineación con el trabajo de los asociados para el desarrollo: organismos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, donantes*

20. El PMA ha colaborado estrechamente con la compleja estructura de la ayuda en el Afganistán y ha hecho importantes aportaciones en el plano estratégico, por ejemplo en el marco del equipo de las Naciones Unidas en el país y en relación con las prioridades de la Estrategia nacional de desarrollo. El PMA codirige con la FAO el módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria y agricultura, y en las zonas seleccionadas mantiene estrechas relaciones de trabajo con la FAO, la Oficina del Alto Comisionado de las

⁵ Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. 2007. *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles*. París.

Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el marco del Grupo de Trabajo del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) en materia de medios de subsistencia y agricultura sostenibles.

⇒ *Alineación con la acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG)*

21. La proporción entre asociados gubernamentales y no gubernamentales que participaban en la ejecución de la cartera del PMA a principios de 2012 era de aproximadamente 65 a 35. El PMA ha procurado aumentar el número de ONG nacionales con las que colabora, pero ha encontrado dificultades. La principal limitación ha sido la capacidad nacional, pero también han surgido problemas financieros cuando el volumen de alimentos —y, por consiguiente, los gastos correspondientes— era inferior en el momento de la ejecución a lo previsto en un principio, mientras la ONG en cuestión ya había hecho cargo de los primeros gastos de establecimiento. Es más fácil que sean las ONG internacionales quienes asuman estos costos, dado que suelen tener acceso a fondos complementarios a través de otros proyectos llevados a cabo en la misma zona. Aunque las ONG centran su labor en el este del país, en el marco de la evaluación se constató que la presunta escasez de ONG no era tan extrema como solía pensarse. La dificultad reside en encontrar a ONG asociadas viables, principalmente locales, que conozcan bien la situación local. Algunas ONG cuestionaron la conveniencia de colaborar con un organismo de las Naciones Unidas, habida cuenta de los problemas derivados de vincularse con un programa internacional alineado con la acción de una “fuerza ocupante”. Ciertos donantes siguen insistiendo en que en los productos distribuidos se identifique el país de origen de la asistencia, incluso en las zonas donde ello podría poner en peligro a los beneficiarios.

Factores que determinan la adopción de decisiones estratégicas por el PMA en el Afganistán

22. Se evaluaron las medidas adoptadas por el PMA para hacer frente a las dificultades operacionales durante el período considerado, con inclusión de la cobertura y la selección de los beneficiarios de la cartera; las iniciativas para mejorar la disponibilidad y el uso de conocimientos e información; los enfoques en materia de desarrollo de capacidades, y la labor realizada para aprovechar al máximo la capacidad técnica interna del PMA.

⇒ *Cobertura y selección de los beneficiarios*

23. El PMA prestó asistencia en 34 provincias a aproximadamente el número de beneficiarios previsto en el documento de la OPSR, si bien el volumen de alimentos fue inferior (véase el Cuadro 1), lo que obedece al enfoque consistente en adaptar las raciones para mantener el número de beneficiarios, que ha caracterizado la programación del PMA durante el período examinado.

CUADRO 1: NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y VOLUMEN DE ALIMENTOS – PREVISIONES Y CIFRAS EFECTIVAS			
Beneficiarios	Número previsto	Número efectivo	Porcentaje de las previsiones
2010	7 052 200	6 556 047	93
2011	7 317 475	6 972 839	95
Volumen de productos (toneladas)	Cifras previstas	Cifras efectivas	Porcentaje de las previsiones
2010	197 115	145 267	74
2011	273 022	163 806	60

Fuente: datos derivados de los informes normalizados de los proyectos del PMA.

24. Por lo que se refiere a los programas, los mecanismos del PMA de selección geográfica y por grupos estaban justificados claramente y de forma expresa en relación con las necesidades contextuales. Por ejemplo, el programa de APE iba dirigido a determinados distritos aquejados de inseguridad alimentaria de las 34 provincias, cuyos indicadores en materia de educación también eran malos. En el marco de esta selección inicial, el criterio específico adoptado para el suministro de raciones para llevar a casa a las niñas como incentivo para que asistan a clase fue la selección de los distritos en cuyas tasas de matrícula se registrara una disparidad entre niñas y niños superior al 25%.
25. Los principales grupos seleccionados —PDI y refugiados repatriados (distribución general de alimentos), mujeres embarazadas y lactantes y niños menores de 5 años malnutridos (actividades de SNMI), pacientes con tuberculosis (apoyo a la lucha contra la tuberculosis), niños escolarizados (actividades de APE) y mujeres analfabetas (actividades de APC)— corresponden aproximadamente a los grupos vulnerables determinados en la Estrategia nacional de desarrollo. Sin embargo, a estos grupos se dirigía simultáneamente la asistencia de varios agentes, y se dedujo del trabajo realizado sobre el terreno para la presente evaluación que hasta fechas recientes la labor de selección del PMA a escala operacional carecía claramente de coherencia.
26. Esta situación está cambiando gracias a la adopción de modelos mejor coordinados establecidos por conducto del módulo de acción agrupada de seguridad alimentaria y nutrición. También se ha seleccionado al Afganistán para un proyecto piloto relacionado con el sistema de las Naciones Unidas de clasificación integrada de la seguridad alimentaria y la fase humanitaria, cuyo inicio estaba previsto para fines de 2012.
27. No cabe de duda de que en el Afganistán media una gran distancia entre la teoría y la práctica en materia de orientación de la ayuda, si bien la evaluación no ha permitido cuantificar dicho desfase. El PMA ve con tolerancia los sistemas comunitarios endógenos de redistribución, pero los problemas de desviación y fuga han suscitado honda preocupación. La oficina en el país estableció en enero de 2011 una dependencia de cumplimiento de normas encargada de mejorar la gestión y la dirección de las distribuciones de productos del PMA. Su labor está arrojando resultados prometedores, como en un caso de devolución de bienes objeto de apropiación indebida. No obstante, habida cuenta de las dificultades de acceso y de la falta de personal, es poco probable que este problema se aborde en su totalidad.

28. Hay un alto riesgo de desviaciones y errores de inclusión o exclusión de beneficiarios derivados de las dificultades de acceso y de la gestión a distancia, riesgo que puede aumentar si el contexto político-económico sigue deteriorándose. El equipo de evaluación no pudo determinar si el PMA contaba con una estrategia de gestión de riesgos que permitiera fijar un umbral expresamente definido, en el caso de desviaciones de productos, cuya superación activara la adopción de determinadas medidas por parte de la dirección, entre ellas la suspensión o el cierre de las actividades. Las mejoras institucionales mencionadas en el párrafo anterior han contribuido en cierta medida a despejar las preocupaciones de los donantes y el PMA, pero para el Programa, en un país tan complejo como el Afganistán, esta ecuación sigue siendo difícil de resolver, al tener que encontrar un justo equilibrio entre la aceptación pragmática de que las desviaciones son una realidad efectiva y el rechazo oficial de estas prácticas.

⇒ *Seguimiento y evaluación*

29. Los problemas de seguridad y acceso limitan gravemente la capacidad del PMA para hacer el seguimiento de sus distribuciones de alimentos en el Afganistán. La estrategia del PMA ha consistido por tanto en contratar equipos privados de asistencia a los programas⁶ que se desplazan a las zonas, cada vez más numerosas, a las que el personal de las Naciones Unidas no puede acceder.

30. Por lo que se refiere a la contratación de equipos de asistencia a los programas⁷, la curva de aprendizaje del PMA ha sido muy pronunciada. En el marco de la evaluación se constató que los problemas encontrados se están abordando con firmeza y dinamismo y, probablemente, den lugar a mejoras apreciables con el tiempo.

31. Se ha carecido de enfoques sólidos o sistemáticos en materia de seguimiento. Entre los cambios incorporados desde 2011 cabe mencionar el establecimiento de una dependencia de seguimiento y evaluación y de los sistemas correspondientes, incluidos los indicadores clave de las realizaciones, que permiten reunir en tiempo real datos sobre las distribuciones. No obstante, estos sistemas funcionaban por separado, por lo cual hace falta armonizarlos.

32. Ha habido buenos enfoques de apoyo a los sistemas nacionales de reunión de datos, si bien no se aplicaron sistemáticamente; tal es el caso de los sistemas de información sobre la gestión educativa en el Ministerio de Educación y del cotejo y análisis de datos sobre salud y nutrición a cargo del Ministerio de Salud Pública.

⇒ *Cuestiones de género, protección y principio de no perjudicar*

33. El Afganistán es un entorno muy complejo y difícil para la labor de los organismos internacionales en materia de género. No obstante, en vista de que para el PMA y otras instancias los vínculos entre la lucha contra la desigualdad de género y la mejora de la

⁶ A mediados de 2012 el PMA había contratado 143 de estos equipos por un costo neto adicional de 2,5 millones de dólares anuales.

⁷ Las dificultades detectadas tenían que ver con la rápida rotación del personal, las limitaciones de la capacidad, la casi total ausencia de mujeres en estos equipos, las dificultades para la gestión en las oficinas sobre el terreno y las controversias suscitadas por las divergencias entre los distintos niveles de sueldos.

seguridad alimentaria están bien establecidos y son fundamentales para su acción⁸, se trata de una de las cuestiones más acuciantes e importantes a las que hace frente la labor de la oficina en el país.

34. Pese a cierto grado de apoyo útil a los sistemas nacionales, incluso al Ministerio de Asuntos de la Mujer y al desarrollo de un sistema de marcadores de la igualdad de género para el Proceso de llamamientos unificados, el PMA dista de cumplir en el Afganistán sus compromisos en materia de género. Por lo general, los esfuerzos realizados han sido superficiales y poco sistemáticos. Asimismo, han carecido de un planteamiento institucional claro de los objetivos del PMA en materia de género y seguridad alimentaria durante el período de la OPSR; de orientación con respecto a las estrategias de ejecución; de asociaciones con otros organismos para lograr lo que el PMA no puede lograr por cuenta propia, y de procesos claros de rendición de cuentas o de exhaustivos programas de capacitación internos.
35. Mediante misiones periódicas de seguimiento se determinaron algunos problemas relativos a la protección que, sin embargo, no se tuvieron en cuenta en la programación, aunque se hubiese impartido capacitación en esta esfera. El PMA necesita ahora adoptar medidas más enérgicas y expresas en las esferas de la problemática de género y la protección. No había indicios de que se hubiera realizado un análisis completo del principio de no perjudicar que sirviera de base a estas medidas.

⇒ *Recurso a las asociaciones*

36. El PMA depende en gran medida de sus asociaciones operacionales para cumplir su mandato en el Afganistán. Durante el período de evaluación, operó principalmente por conducto del Gobierno, aunque también por conducto de ONG.
37. No obstante, la eficiencia de los asociados y su capacidad de ejecución también han suscitado importantes preocupaciones. Una actividad de cartografía actualmente en curso contribuirá a la elaboración de un modelo revisado de asociación para la prestación de asistencia a nivel comunitario. El Gobierno seguirá siendo un importante asociado, pero en 2013 tal vez se observe una reorientación de las modalidades de ejecución en función de la necesidad de dar mayor importancia a las instancias no gubernamentales en el plano de la ejecución.

⇒ *Enfoques en materia de desarrollo de capacidades*

38. A pesar de formar parte de los objetivos de la OPSR, el desarrollo de capacidades ha seguido siendo secundario y no central en el marco de la ejecución de la operación, sin ninguna medida concertada, coherente, planificada y efectivamente aplicada en esta esfera. Todavía debe modificarse la mentalidad institucional para pasar del “poder hacerlo” al “capacitar a otros para hacerlo”. Al parecer no había ningún enfoque de traspaso de responsabilidades planificado y sometido a seguimiento, excepto en el caso de la iniciativa “Compras para el progreso”.

⁸ La política de protección del PMA deja claros estos vínculos. Pueden consultarse otros ejemplos en el Instituto de Estudios sobre Desarrollo. 2012. Innovative Approaches to Gender and Food Security. *Food Security and Gender Insights* 82, julio. Brighton (Reino Unido). Disponible en el centro de recursos Eldis, en la dirección www.eldis.org/go/topics/resource-guides/food-security/food-security-and-gender&id=59402&type=document); y en la documentación de la FAO en la dirección www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/en/.

⇒ *Uso de las capacidades técnicas internas del PMA*

39. Se hicieron esfuerzos admirables e innovadores por hacer frente a las limitaciones de dotación de personal y mejorar las capacidades nacionales internas⁹. A medida que la presencia internacional decrezca y la transición se asiente, el impulso de nacionalización aumentará y la huella internacional irá borrándose. La planificación de hipótesis ofrecerá oportunidades de elaborar estrategias e instrumentos adecuados al respecto.

Realizaciones y resultados de la cartera de proyectos

40. Sigue siendo difícil para el PMA evaluar la eficacia y el impacto de sus programas en el Afganistán habida cuenta de la escasez de datos. La compleja interacción entre las interrupciones del suministro y las dificultades de acceso entorpece asimismo los esfuerzos realizados por efectuar mediciones fiables.
41. Las interrupciones del suministro, en particular en el contexto de las distribuciones generales de alimentos y las actividades de APE, han afectado negativamente a la capacidad del PMA de prestar servicios a los beneficiarios en el momento oportuno, lo cual ha afectado a las relaciones del Programa con sus asociados y beneficiarios.
42. En el Cuadro 2 figura un resumen de las conclusiones sobre las actividades de la OPSR.

CUADRO 2: CONSTATAIONES ACERCA DE LAS ACTIVIDADES DE LA OPSR	
Socorro	
Distribución general de alimentos y APT	Las realizaciones se vieron afectadas por interrupciones del suministro, la evolución de las contribuciones de los donantes a lo largo del tiempo, los cierres de la frontera con el Pakistán en puntos clave y algunas dificultades de acceso. Pese a que los beneficiarios acogieron con gratitud las distribuciones generales de alimentos, esta fue la actividad menos sólida del PMA por lo que se refiere al logro de sus objetivos primarios a causa de una orientación de la ayuda inadecuada, unas entregas intermitentes y algunos casos de desviación de productos. No obstante, la distribución general de alimentos supone una importante contribución al bienestar de poblaciones muy vulnerables dominadas por el hambre.
Prevención de la malnutrición aguda	El PMA, en colaboración con asociados de las Naciones Unidas, ha estado al frente del debate para propugnar una mayor coherencia en la política gubernamental en materia de nutrición, como por ejemplo en la nueva política de seguridad alimentaria y nutrición. Ha dado buenos resultados un programa realizado en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para llevar a cabo actividades preventivas y curativas; el Ministerio de Salud Pública, que procura incorporar este enfoque en su conjunto básico de servicios sanitarios, ha pedido al PMA que amplíe su programa más allá de las emergencias. No obstante, todavía no se ha hecho realidad la sostenibilidad en materia de adquisición de alimentos.
Red de seguridad en el medio urbano	Las actividades de la red de seguridad en el medio urbano experimentaron problemas de rodaje, —en particular un retraso de seis meses en Mazar-e-Sharif, costos de transacción relativamente altos y cierta confusión conceptual. Se han seleccionado poblaciones de personas crónicamente vulnerables, que reúnen las condiciones prescritas para recibir asistencia a largo plazo en el marco de redes de seguridad, en lugar de beneficiarse de la asistencia de emergencia o de medidas de fortalecimiento de los medios de subsistencia. Sin embargo, los planes piloto han abierto al PMA nuevas vías para estudiar la posibilidad de establecer redes de seguridad en pro de la población pobre urbana, en espera de la elaboración de una estrategia nacional de protección social y de un plan de redes de seguridad.

⁹ En particular, recurriendo a consultores para misiones de corta duración, preparando una lista preseleccionada de personal de contratación local para subsanar las carencias, proponiendo un programa de pasantías con universidades locales y nombrando un oficial encargado del desarrollo de capacidades. No existe requisito institucional alguno de examen psicológico de los nuevos contratados que se envían a zonas de conflicto.

CUADRO 2: CONSTATAIONES ACERCA DE LAS ACTIVIDADES DE LA OPSR

Recuperación	
APE	La alimentación escolar supuso el 25% del total de recursos de la OPSR. Los déficits de recursos dieron lugar a grandes diferencias entre el número de beneficiarios previsto y el efectivo. Los motivos de las realizaciones poco satisfactorias fueron el cierre de las rutas de suministro por la frontera con el Pakistán, las pérdidas de alimentos almacenados en el Pakistán y problemas de calidad y suministro con el proveedor de la India. Las actividades de APE han padecido deficiencias en el diseño y confusión conceptual; su diseño original como mecanismo de intervención de emergencia para que los niños volvieran a las aulas tras un período de conflicto ha dejado de ser válido en un país donde la demanda de educación sobrepasa a la oferta. El PMA se ha esforzado por corregir estos problemas durante la ejecución de su programa de APE, pero será arduo superar estas dificultades a falta de un cambio radical de diseño.
APC	La orientación de la ayuda en el marco de este componente relativamente pequeño se cuenta entre las actividades más satisfactorias llevadas a cabo por el PMA. Esta modalidad ha sido muy valorada y ha sido objeto de gran demanda en las comunidades. No obstante, para maximizar su eficacia se necesita una estrategia de asociación sólida y completa que combine la calidad de la ejecución con la garantía del suministro de alimentos.
ACA	Este programa ha sido objeto de un nuevo diseño interno en el marco del cual se ha adoptado con el tiempo un enfoque más selectivo e integrado. Las actividades de ACA superaron las metas en materia de creación de activos y han sido muy bien acogidas por los participantes. Se han planteado en este ámbito algunos problemas de ejecución y la sostenibilidad de ciertos activos creados suscita preocupación. Aunque podría ser mayor su coherencia con otras actividades, el programa de ACA fue uno de los más pertinentes y eficaces.
Apoyo a la lucha contra la tuberculosis	Este programa también ha sufrido interrupciones del suministro, especialmente por lo que se refiere al trigo. La orientación de la ayuda ha sido pragmática, sin hacer distinciones entre los pacientes que padecían inseguridad alimentaria y los que no la padecían. Se dispone de datos empíricos que indican resultados muy positivos en cuanto a incentivar a los enfermos a someterse a tratamientos de observación directa de corta duración. Sin embargo, no se dispone de otros resultados al margen de los efectos de incentivación. Fortalecería la aplicación un mayor seguimiento en tiempo real, especialmente de las necesidades de los pacientes.
Igualdad de género	Los objetivos correspondientes a los indicadores de los Compromisos ampliados relativos a la mujer del PMA son relativamente modestos, y los progresos al respecto han sido irregulares. Algunos indicadores —como los relativos a las mujeres que en 2011 ocupaban cargos directivos en los comités de gestión de alimentos—, demostraron que podían obtenerse buenos resultados cuando se actuaba de forma concertada. Sin embargo, hacen falta un enfoque más sistemático y una actuación más concertada.
Desarrollo de capacidades	
Desarrollo de capacidades en el conjunto de la cartera de proyectos	No se observaron indicios de actividades coherentes de desarrollo de capacidades en la forma o la intensidad previstas en el diseño de la OPSR. Algunos ministerios aportaron importantes contribuciones, como la reunión y el análisis de datos en el Ministerio de Salud Pública, pero, globalmente, el desarrollo de capacidades ha seguido siendo un componente secundario de la ejecución de la OPSR. El logro del objetivo de potenciar los consejos comunitarios de desarrollo ha estado en gran medida en manos de asociados que ya de por sí tenían pocas capacidades para realizar esta tarea. El carácter contractual de las relaciones entre el PMA y los asociados cooperantes no se presta al logro de los objetivos de la OPSR en materia de desarrollo de capacidades.
Compras para el progreso	En 2011 se compraron volúmenes sin precedentes de trigo al Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería; el PMA se ha esforzado por ejecutar el programa “Compras para el progreso” a fin de mejorar la compra de productos a agricultores locales. No obstante, los volúmenes de producción han sido muy limitados en comparación con las necesidades. El PMA ha contribuido al aumento de la productividad y la mejora del almacenamiento de trigo y soja. Las plantas de elaboración privadas reciben ayuda para producir soja y productos a base de trigo, como las galletas de alto valor energético, incluso para los proyectos del PMA. En 2011 tres fábricas produjeron 100 toneladas de galletas y aumentaron su producción a 867 toneladas en 2012. El resultado es positivo, pero todavía no permite atender las ingentes necesidades del programa del PMA.

CUADRO 2: CONSTATAIONES ACERCA DE LAS ACTIVIDADES DE LA OPSR

Preparación para la pronta intervención en caso de catástrofes	La asistencia del PMA ha contribuido en gran medida a crear la base de datos en el Afganistán para la planificación de intervenciones nacionales mediante la prestación de apoyo al sistema nacional de vigilancia de la vulnerabilidad y análisis de mercados y al desarrollo de capacidades con miras a actualizar en 2012 la Evaluación nacional del riesgo y la vulnerabilidad. No obstante, la preparación para la pronta intervención en casos de catástrofe exige una colaboración más estrecha con las comunidades en el diseño y ejecución de proyectos duraderos que compensen los efectos de las sequías y los desplazamientos de población.
--	---

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

43. Rara vez ha sido necesario que una oficina en un país reconfigurara una OPSR de forma tan radical como fue el caso en el Afganistán en 2011-2012. Se trata de un proceso en curso en el marco del cual la evaluación de la cartera de proyectos sirvió para determinar las siguientes cuestiones esenciales.

⇒ *Adaptación de las raciones para mantener el número de beneficiarios*

44. La meta inicial de la cartera de proyectos del PMA en el Afganistán obedecía al optimismo del momento, pero la financiación y la intensificación del conflicto han comportado dificultades operacionales que han limitado lo que podría haberse conseguido razonablemente en el plazo fijado. El haber asistido a un número de beneficiarios cercano a las cifras previstas en los sucesivos años de la ejecución de la OPSR ha sido un logro considerable, pero ha supuesto un uso no óptimo de los recursos en zonas donde el PMA no cuenta con medios suficientes para llevar a cabo sus tareas. La menor frecuencia de distribución de las raciones de alimentos, por ejemplo, reduce con el tiempo el impacto de la intervención y pone en peligro los objetivos de mejora de la seguridad alimentaria.

45. El PMA ha respondido a las dificultades operacionales reduciendo la escala de sus intervenciones pero manteniendo la misma cartera de proyectos. Al no ser ya financieramente viable el uso de productos alimenticios de gran valor, como las galletas enriquecidas con fines de APE, y al operar la OPSR con apenas la mitad de la financiación prevista, este enfoque ha dejado de ser practicable. La nueva orientación institucional centrada en la obtención de resultados debería reforzar los cambios de visión y estrategia.

⇒ *Resultados de la cartera de proyectos*

46. Los proyectos de SNMI han arrojado resultados alentadores, especialmente en los casos en que ha mejorado la colaboración entre organismos. Por lo que se refiere a los resultados efectivos frente a los previstos, las actividades de la cartera que peor rindieron en 2011 fueron las de APE y APC y los planes de transferencia de efectivo y distribución de cupones. La orientación de la ayuda ha sido problemática en todas las actividades, especialmente en las de distribución general de alimentos y los planes de transferencia de efectivo y distribución de cupones. Los errores de inclusión y exclusión han sido mayores cuando la ayuda alimentaria se distribuía a comunidades desplazadas por el conflicto, en parte por las dificultades de acceso.

47. Persistirá el imperativo humanitario, especialmente en vista del aumento de los desplazamientos motivados por el conflicto que ha tenido lugar en 2012. El PMA se verá obligado a atender la demanda creciente de ayuda alimentaria de las PDI o de quienes se quedan aislados en los meses de invierno. Es alentador el enfoque interinstitucional orientado a hacer frente a la malnutrición aguda.
48. En el caso de las actividades de recuperación, para lograr una mayor concentración de las actividades en determinadas zonas geográficas se aprovechará la ventaja comparativa del PMA, y los resultados se tendrán mejor en cuenta y se seguirán en el marco de la propia cartera, en combinación con los programas que se realizarán sobre el terreno conjuntamente con otros agentes del desarrollo.

⇒ *Análisis de los conflictos*

49. Un análisis más exhaustivo de los conflictos en la fase de diseño de la OPSR podría haber permitido a esta responder más enérgicamente a la inestabilidad, en particular creando mayor conciencia acerca de los posibles riesgos, determinando las prioridades en la organización de las actividades y elaborando estrategias de mitigación y gestión cuando eran necesarios cambios y reorientaciones, incluidas reducciones de la escala y el ámbito. El análisis de riesgos, elemento fundamental del análisis de los conflictos, se está llevando a cabo ahora de forma más exhaustiva, pero hay que reconocer más expresamente la gama completa de riesgos, incluidos los políticos, los estratégicos y los vinculados con la economía política del país, y no solo los riesgos operacionales.
50. El PMA ha reaccionado principalmente ante las limitaciones operacionales, en lugar de diseñar con clarividencia y dinamismo actividades que tuvieran en cuenta la situación de conflicto. Habida cuenta de los productos de gran valor que utiliza, también ha sido víctima de desviaciones y de la deficiente rendición de cuentas de sus asociados cooperantes. Sin embargo, deberían contribuir a remediar esta situación las reformas institucionales en curso, incluidas las labores relativas a las dependencias encargadas del cumplimiento de las normas y de las operaciones.

⇒ *Coherencia*

51. La acción del PMA se ha alineado estrechamente a las prioridades nacionales, aunque ha estado supeditada a las prioridades de los donantes. Es necesario incrementar la programación conjunta; frente a la disminución de fondos, las actividades realizadas “por cuenta propia” han dejado de ser viables. Debe mantenerse y ampliarse la reciente colaboración con la FAO y el UNICEF en materia de política sobre seguridad alimentaria y nutrición, así como las prácticas sobre el terreno.
52. El PMA ocupa un lugar destacado en los módulos de acción agrupada de seguridad alimentaria y nutrición. El desarrollo de capacidades en el conjunto de la cartera no ha sido todo lo fructífero que cabría haber esperado; se ha tendido a recurrir a los asociados como instancias de prestación de servicios en lugar de crear recursos institucionales duraderos.

⇒ *Espacio político, asociaciones y estrategia futura*

53. Cada vez son mayores los riesgos relacionados con el “espacio” operacional y político. En algunas zonas del Afganistán está en entredicho la legitimidad del Gobierno. La revisión de los acuerdos de asociación será determinante para que el PMA, a pesar de las dificultades, consiga encontrar el justo equilibrio entre apoyar a las instituciones gubernamentales y mantener la deseada neutralidad política para poder acceder a todas las comunidades necesitadas.
54. Una condición previa fundamental para la futura programación será la determinación de los asociados más apropiados para encargarse de la ejecución. Una solución pragmática ya puesta en marcha consiste en forjar asociaciones con entidades no gubernamentales al tiempo que se contribuye al desarrollo de las capacidades del Gobierno en materia de supervisión, coordinación y gestión de la información.
55. Es probable que, a medio plazo, persista en el Afganistán un alto grado de inestabilidad, lo que reducirá el espacio en el que podrá operar el PMA y la financiación disponible. Para no tener que tomar repetidamente nuevas decisiones sobre cómo adaptarse a los imprevistos, el PMA, que otorga gran importancia a la ejecución de las operaciones, debe adoptar una visión del futuro más estratégica y que tenga en cuenta de manera más adecuada la situación de conflicto.

Recomendaciones

56. En el marco de la presente evaluación de la cartera de proyectos se formulan las siguientes recomendaciones para que la oficina en el país adopte medidas.
57. **Recomendación 1: Reconfigurar la cartera en su conjunto en consonancia con las prioridades nacionales, el entorno operacional y las capacidades del personal.**
- 1a) Aprovechar el examen estratégico y el proceso de realineación en curso para centrar la cartera en las prioridades clave a medio plazo, tal vez operando en un menor número de comunidades sin renunciar a una visión a más largo plazo. Garantizar un análisis completo del conflicto que sirva de base para la adopción de decisiones en el proceso de revisión presupuestaria de la OPSR, en especial en lo referente a la organización de los proyectos, el desarrollo de las capacidades institucionales, el uso de un análisis estratégico de los riesgos, herramientas perfeccionadas para la aplicación del principio de no perjudicar, etc.
- 1b) Aumentar los recursos y el personal encargado de las cuestiones relativas al cumplimiento de normas y dar más voz a las comunidades en lo relativo a la rendición de cuentas y la presentación de informes, habida cuenta de la necesidad de nacionalizar los puestos de plantilla y de intensificar la gestión a distancia.
- 1c) Revisar la gestión interna, la capacitación del personal y sus capacidades, en mayor consonancia con una cartera de proyectos más concentrada, y tener en cuenta la necesidad de evaluar constantemente los riesgos.
58. **Recomendación 2: Garantizar el posicionamiento estratégico del PMA en aras de la máxima eficacia.**
- 2a) Perfeccionar la orientación de la ayuda en todo el ciclo de la OPSR actualizando periódicamente la Evaluación nacional del riesgo y la vulnerabilidad y mejorar paralelamente la recopilación de datos mediante métodos de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) prestando especial atención a las zonas donde es mayor la inseguridad alimentaria. Los nuevos datos derivados de la Evaluación nacional del riesgo y

la vulnerabilidad y el VAM han de combinarse con las evaluaciones del acceso llevadas a cabo actualmente por los organismos de las Naciones Unidas. Seguir operando por conducto del módulo de seguridad alimentaria y agricultura y el módulo de nutrición para impulsar mejoras en la orientación de la ayuda, la integración y la programación conjunta.

59. Recomendación 3: Adaptar la programación al contexto.

3a) Mantener la capacidad de intervención en situaciones de emergencia (distribución general de alimentos/actividades de APT y SNMI), reduciendo a la vez el tiempo necesario para el proceso de evaluación, especialmente en el caso de las poblaciones desplazadas por conflictos.

3b) Establecer un orden de prioridad entre las intervenciones de recuperación sobre la base del seguimiento de los comentarios formulados acerca de su pertinencia, eficacia y eficiencia durante el período anterior dando prominencia a las actividades de ACA vinculadas con la capacidad de resistencia de las comunidades.

3c) Mantener el programa de incentivación de la lucha contra la tuberculosis presentando informes más claros sobre el logro de los objetivos.

3d) Estudiar la posibilidad de reducir la escala de las actividades de APE y de rediseñarlas.

3e) Recurrir, cuando sea posible, a la limitada iniciativa de redes de seguridad en el medio urbano para impulsar la elaboración de una política nacional de protección social.

60. Recomendación 4: Mejorar las asociaciones operacionales.

4a) Ampliar las oportunidades de programación conjunta con iniciativas complementarias de las Naciones Unidas y los donantes.

4b) Definir criterios claros para la selección de los asociados cooperantes sobre la base de la eficacia y la eficiencia en la ejecución y forjar relaciones basadas en contratos claros y pormenorizados donde se indiquen las expectativas, las funciones y las responsabilidades de ambas partes.

4c) Estudiar la manera de mejorar las asociaciones con las ONG mediante una combinación de apoyo a la ejecución y desarrollo de capacidades. Es probable que la manera de proceder consista en forjar relaciones a largo plazo con un menor número de comunidades.

4d) Incrementar en las comunidades la comunicación y la promoción en materia de derechos; tales derechos deberán tener en cuenta una perspectiva de género.

4e) Implantar sistemas de incentivación para el personal en las que se tenga en cuenta el tiempo dedicado a la coordinación y la colaboración en el marco de la planificación y las iniciativas realizadas junto con otros agentes del desarrollo.

61. Recomendación 5: Prestar mayor atención a la apropiación nacional.

5a) Otorgar expresamente más importancia al desarrollo de las capacidades nacionales para coordinar y facilitar la prestación de servicios.

5b) Aumentar el apoyo a la Oficina central de estadística para desarrollar, por ejemplo, un proceso continuo de evaluación nacional del riesgo y la vulnerabilidad.

62. Recomendación 6: Otorgar más importancia a la manera de aplicar la perspectiva de género y de abordar las cuestiones de protección en la programación del PMA.

6a) Renovar el énfasis puesto en el análisis del género y la protección a la hora de diseñar las actividades y las estrategias de aplicación de programas centrados ya sea en objetivos concretos o generales, así como en el seguimiento y la presentación de informes empleando las asociaciones estratégicas y los recursos disponibles en los países.

6b) Desarrollar para ello una serie de medidas inmediatas y a corto y medio plazo a fin de prestar mayor atención a la igualdad de género y la rendición de cuentas al respecto. Definir la visión de la oficina en el país presentando los resultados previstos y las estrategias de ejecución previstas en materia de igualdad de género. Someter la cartera de proyectos a una auditoría basada en criterios de género a raíz de la cual se acabe elaborando orientaciones detalladas para la incorporación de la perspectiva de género destinadas a la nueva estrategia para el país y a la OPSR rediseñada. Por último, aprovechar las asociaciones estratégicas y los recursos disponibles en los países.

6c) Someter la cartera a un análisis completo desde la óptica del “*principio perfeccionado de no perjudicar*”, a raíz de lo cual se determine de qué modo las cuestiones de protección se van a abordar en la nueva estrategia para el país y el nuevo diseño de la OPSR.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
APC	alimentos para la capacitación
APE	alimentos para la educación
APT	alimentos por trabajo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
SNMI	salud y nutrición maternoinfantiles
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad