

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1999

## PROYECTOS QUE REQUIEREN LA APROBACIÓN DE LA JUNTA EJECUTIVA

Tema 7 del programa

**Para aprobación**

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.3/99/7-B/7**  
24 septiembre 1999  
ORIGINAL: INGLÉS

# OPERACIÓN PROLONGADA DE SOCORRO Y RECUPERACIÓN— AFGANISTÁN 6064.01

## Asistencia prolongada de socorro y recuperación para Afganistán

Número de beneficiarios	2.574.300 personas
Duración del proyecto	Dos años (1° de enero de 2000— 31 de diciembre de 2001)

Costo (dólares EE UU)	
Costo total para el PMA	88.125.694
Costo total de los alimentos	27.156.488
Costo total del proyecto	88.125.694

En junio de 1999, un dólar EE UU equivalía a 28.700 afganis (tipo de cambio oficial). El tipo de cambio predominante en el mercado era aproximadamente de 44.000 afganis por dólar.

## RESUMEN

Afganistán está acosado por un ciclo implacable de intensas actividades militares de temporada y periódicas catástrofes naturales. Además de la considerable movilización interna de la población está la perspectiva de reincorporación de más de 2 millones de refugiados que actualmente viven en Irán y en Pakistán. No se ha establecido un programa o una política centralizada de recuperación. Las actividades militares reciben prioridad antes que los recursos humanos o materiales. Las abrumadoras condiciones de vida de muchos afganos seguirán invariables, a juzgar por la situación reinante.

El desplazamiento interno ha dilatado los centros urbanos, engrosando las filas de la mano de obra ocasional a la vez que se crean pocos empleos nuevos. El escaso poder adquisitivo impide comprar los alimentos existentes en los mercados urbanos. Los bloqueos militares y las catástrofes naturales, como las inundaciones o los aludes de lodo, obstaculizan el transporte de alimentos importados a las zonas rurales donde hay poca producción. Estos son los factores que afectan crónicamente a Afganistán, y que en el año 2000 se verán exacerbados por la reducción del 16% de la cosecha de cereales debido a la sequía del invierno anterior. El cierre frecuente de las fronteras por causa de la actividad militar que hay en el país, la inseguridad interna y la infraestructura maltrecha obstaculizan la entrega de la ayuda alimentaria.

La OPSR correspondiente al período 2000-2001 tiene como propósito brindar ayuda alimentaria de efecto inmediato a las familias más vulnerables de las zonas donde hay mayor inseguridad en materia de alimentos y ayudar a estabilizar la situación de la seguridad alimentaria. La ayuda de socorro se encauzará a las familias más vulnerables y con mayor riesgo de inseguridad alimentaria detectadas por el grupo de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) del PMA para el caso de Afganistán. Esas familias son aquellas cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer las necesidades alimentarias mínimas. Más de 1,4 millones de personas, de las que al menos el 54% son mujeres y niñas, serán objeto de ayuda de socorro del PMA en el año 2000. La expansión gradual del componente de rehabilitación de la OPSR del período 2000-2001 permitirá que en el año 2001 se reduzca la ayuda de socorro y se dirija a poco más de 800.000 personas, de las que al menos el 55% serán mujeres. La asistencia de rehabilitación servirá para mejorar la infraestructura agrícola general, con el fin de estimular la producción de alimentos. El PMA se propone reanudar la rehabilitación de las carreteras secundarias para facilitar el acceso a los mercados y a los servicios de salud.

El PMA mantiene su compromiso de contratar a mujeres profesionales internacionales y nacionales para ayudar a las mujeres afganas beneficiarias de las actividades del PMA y como efecto de demostración. Aunque en años anteriores el personal femenino del PMA encontró limitaciones para el desempeño de sus actividades, actualmente hay personal femenino del PMA, internacional y nacional, en casi todos los centros urbanos. Se cuenta con que el Ministerio de Salud Pública conceda permisos de trabajo al personal femenino nacional del PMA.

En Afganistán, el PMA colabora con el resto del sistema de las Naciones Unidas en la transición de ese país a la recuperación, de conformidad con el concepto de elaboración común de programas de elevados principios, coordinado por los organismos regionales de coordinación compuestos por las comunidades locales, las autoridades, las organizaciones de las Naciones Unidas y las ONG. En el sistema de las Naciones Unidas, el PMA colabora ampliamente con la FAO, HABITAT, la OACNUR, el UNICEF y la OMS. Las ONG internacionales y nacionales también son partícipes fundamentales en la aplicación de los proyectos. En la medida de lo posible, los gobiernos locales y las dependencias públicas colaboran en la aplicación de los proyectos de socorro, por ejemplo, en el suministro institucional de alimentos en algunas regiones y en actividades de rehabilitación limitadas.

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA ([http://www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Directora Regional: Sra. J.Cheng-Hopkins tel.: 066513-2207

Jefe de Equipo, Países de la CEI y del Asia Central Occidental: Sra. B. Bonneveaux tel.: 066513-2743

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjense al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2641).



## SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
ACBAR	Órgano de Coordinación Institucional para el Socorro al Afganistán
ACTED	<i>Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement</i> (Organismo de ayuda a la cooperación técnica y al desarrollo)
ASG	Grupo de Apoyo Afgano
CARE	Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
HABITAT	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
MADERA	<i>Mission d'Aide au Développement des Economies Rurales en Afghanistan</i> (Misión de ayuda al desarrollo de las economías rurales en el Afganistán)
MCI	<i>Mercy Corps International</i>
MMS	Mezcla de maíz y soja
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
PDI	Personas desplazadas en el interior del país
PRB	<i>Pamir Reconstruction Bureau</i> (Junta de reconstrucción del Pamir)
PROMIS	Sistema de información sobre la gestión de programas de las Naciones Unidas
TIAM	Transporte interno, almacenamiento y manipulación
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNSECOORD	Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas



## CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN DE LA ASISTENCIA

### Contexto de la crisis

1. En Afganistán siguen prevaleciendo condiciones que debilitan gravemente la vida humana. Una cuarta parte de la población infantil muere antes de cumplir 5 años. El promedio de vida es de 44 años en el caso de las mujeres y 43 en el de los hombres. El 35% de la población cuenta con servicios de salud. El 12% dispone de agua potable. Las cifras de alfabetización se mantienen en un escaso 10% y 35%, que corresponden a los hombres y las mujeres del medio urbano, respectivamente, y disminuyen hasta un 3% en el caso de las mujeres y 26% de los hombres del ámbito rural. La comunicación interna y externa ha dejado de funcionar debido a más de 20 años de guerra. Gran parte de la infraestructura está en ruinas o no funciona<sup>1</sup>.
2. Los refugiados afganos, 1,4 millones en Irán y 1,2 millones en Pakistán según cálculos de la OACNUR, están regresando gradualmente. Su reincorporación en Afganistán se verá gravemente obstaculizada por la enrarecida situación económica.
3. Sigue habiendo un considerable movimiento interno de población hacia los principales centros urbanos. Por ejemplo, la población urbana de Jalalabad ha aumentado de 160.000 personas en 1979 a 700.000 en 1999, mientras que en Faizabad se calcula que hay 65.000 habitantes, en comparación con los 9.000 de 1979. La economía de esos centros urbanos no ha crecido en forma correspondiente.
4. Prosigue la lucha de los talibanes contra la Alianza del Norte. Las actividades militares disminuyeron durante el invierno de 1998/1999, pero se han reactivado con intensas luchas en distintas localidades y en sus alrededores, entre ellas en Bamyan, Kunduz, y la línea del frente a 25 kilómetros al norte de la ciudad de Kabul.

### Análisis de la situación

5. En los mercados urbanos se venden alimentos y productos importados de Irán y Pakistán, aunque muchas personas tienen un acceso limitado a ellos por falta de poder adquisitivo, ya que el desempleo y el subempleo son endémicos. Este problema parece estar aumentando conforme crece el número de personas desplazadas y la oferta de mano de obra ocasional, a la vez que se crean pocos nuevos empleos. El bajo poder adquisitivo es el principal impedimento para la seguridad alimentaria.
6. Entre mayo de 1996 y mayo de 1999, el precio de la harina de trigo, principal producto básico, aumentó de 2.800 afganis a 11.900 afganis por kilogramo, incremento equivalente al 320%. Es difícil comparar los precios de la harina de trigo con los precios de la mano de obra ocasional antes de mediados de 1998, fecha en que comenzaron a recopilarse datos sobre la mano de obra. Entre mayo de 1998 y el mismo mes de 1999 hubo un pequeño incremento, de 4 a 4,2 kilogramos, de la cantidad de harina de trigo que podía adquirirse con el salario de un día de trabajo en Kabul. No obstante, esta cifra es extremadamente

---

<sup>1</sup> Hacen falta cifras actuales y fiables de la situación económica en Afganistán. Las de este documento proceden de las organizaciones de las Naciones Unidas y de la hoja de información sobre Afganistán de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA). En el futuro se podrá disponer de una información más variada gracias a la base de datos que instalará el Sistema de información sobre la gestión de programas de las Naciones Unidas (PROMIS).



reducida desde el punto de vista internacional y la práctica demuestra que en los últimos años ha disminuido en modo considerable. Los otros cinco centros urbanos de Afganistán de los que el PMA recopila información de indicadores críticos presentan pautas semejantes.

7. El grupo de Análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) de Afganistán ha realizado la labor preparatoria al determinar los criterios que permitan al PMA y a sus asociados calcular el número de familias en peligro. En las zonas urbanas, el análisis de vulnerabilidad descubrió que el elemento determinante más importante de la capacidad de las familias para satisfacer el nivel mínimo de ingresos es la presencia de mano de obra masculina. Si los ingresos de la familia proceden principalmente del trabajo realizado en casa por niños o mujeres, entonces es más probable que esas familias tengan ingresos per cápita inferiores a lo necesario para realizar los gastos mínimos<sup>1</sup>. Los hombres que trabajan como empleados del gobierno, los jornaleros asalariados y los pequeños comerciantes, también tienen dificultades para satisfacer las necesidades alimentarias familiares mínimas. En las zonas rurales, las personas que carecen de tierras, sobre todo en las montañas, son de los que tienen mayor dificultad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas.
8. A mediados de los años setenta Afganistán era casi autosuficiente en producción de alimentos. La situación ha cambiado drásticamente conforme el implacable conflicto civil de los últimos 20 años ha dañado las estructuras de riego y ha obligado a emigrar a los agricultores. Se calcula que 10 millones de minas terrestres han sido un factor decisivo en la disminución de las tierras cultivadas. Las zonas tradicionales que producen excedentes alimentarios están situadas en el norte, el sur y el oriente del país. Las regiones agrícolas del norte son de secano, mientras que en el sur y el oriente prevalece una mezcla de sistemas modernos y tradicionales de riego. Si bien se han realizado algunas mejoras en el sector agrícola y la producción se ha ido incrementando gradualmente desde 1990, los niveles anuales de la producción agrícola están sujetos a variaciones estacionales. Por ejemplo, tras la muy favorable campaña agrícola de 1998, con la máxima producción de cereales en 20 años, la combinación de un invierno benigno y seco con lluvias irregulares en la primavera ha dado por resultado en 1999 una producción de cereales que se calcula de 3.240.000 toneladas: 16% menos que la cifra de 1998. Se estima que para el ciclo 1999/2000 el déficit de cereales será el más alto nunca antes registrado, equivalente a 1,1 millones de toneladas, superior a las 740.000 toneladas del ciclo 1998/1999. Si bien 800.000 toneladas del faltante del período 1999/2000 probablemente se cubran con importaciones comerciales, queda un posible déficit de 300.000 toneladas.
9. En Afganistán se presentan catástrofes naturales con alarmante regularidad. En los dos últimos años ha habido dos terremotos de considerables proporciones, sequía en algunas partes del país e inundaciones en otras. La FAO calcula que el ciclo de invierno 1998/1999 ha sido uno de los más secos de que se tenga memoria en los últimos 20 años, lo que afectará gravemente la producción agrícola. Estas situaciones naturales de urgencia agravan mucho la ya de por sí frágil situación de la seguridad alimentaria.

---

<sup>1</sup> Un criterio básico de la metodología del ACV en las zonas urbanas de Afganistán es el ingreso mínimo mensual por persona necesario para satisfacer el costo de los alimentos mínimos indispensables. Esta definición de ingreso mínimo supone que la harina de trigo suministra el total necesario de calorías de las personas, porque es el producto básico de mayor consumo en Afganistán. En el caso de Kabul a fines de 1998, este nivel de ingresos equivalía a 3,5 dólares mensuales por persona. Sin embargo, las personas tienen otras necesidades básicas, sobre todo en el duro invierno de Kabul. Se calculó que el nivel mínimo de ingresos para satisfacer las necesidades mínimas alimentarias y no alimentarias era equivalente a 6 dólares mensuales por persona.



10. Durante el año de 1999, el PMA de Afganistán tiene previsto distribuir alrededor de 100.000 toneladas de trigo y otros productos alimentarios a 1,2 millones de beneficiarios vulnerables. Para los donantes, el costo de esta asistencia equivale a 53 millones de dólares EE UU. Desde 1993, el valor total de la ayuda alimentaria del PMA a Afganistán ha superado los 300 millones de dólares, sin contar la ayuda correspondiente a 1999.

### **Políticas y programas de recuperación del Gobierno**

11. Los talibanes, que actualmente dominan cerca del 80% del país, hasta la fecha no han establecido una política ni un programa centralizado de recuperación para Afganistán. Se da prioridad a las actividades militares, antes que a los recursos humanos o materiales, a la vez que el deterioro de las instituciones locales de gobierno hace difícil ejecutar las actividades de recuperación. Los servicios sociales básicos del Estado, como las escuelas y los hospitales, requieren un considerable apoyo externo.
12. La participación de las autoridades en las actividades de ayuda internacional varía según las distintas provincias y depende en gran medida de la actitud de las diversas autoridades del lugar. En cualquier caso, las dependencias públicas en general carecen de personal y equipo adecuados para ejecutar los programas de asistencia internacionales.

### **Justificación**

13. A falta de una estructura de gobierno que funcione adecuadamente y esté bien organizada, el sistema de las Naciones Unidas aborda la transición a la recuperación en Afganistán a través del concepto de aplicación conjunta de programas. Desde 1997 las organizaciones de las Naciones Unidas presentes en Afganistán han dedicado un gran esfuerzo a la preparación de un marco estratégico aprobado para este país. El propósito de ese marco es “mejorar la sinergia entre la estrategia política de las Naciones Unidas en el país y las actividades internacionales de asistencia, y promover una mayor eficacia y coherencia en el programa internacional de asistencia”. Esto comprende sobre todo una estrategia política para construir la paz y un mecanismo para lograr una claridad operativa, política y técnica respecto a la asistencia humanitaria. El enfoque de programación común de elevados principios preveía la creación del organismo de programación de Afganistán en septiembre de 1998, y la introducción de una programación común para fines de ese año. Este enfoque fue suscrito plenamente por la Junta Ejecutiva del PMA en octubre de 1998.
14. El PMA participó en la preparación y ejecución de programas comunes de elevados principios. El PMA suscribe plenamente el conjunto de principios establecidos para orientar las actividades de las Naciones Unidas y de otros participantes externos de asistencia en Afganistán. A principios de 1999, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas designó consultores en materia de derechos humanos y cuestiones de género en Islamabad, con los que el PMA colabora estrechamente en la preparación y ejecución de su programa. Además, el PMA es un miembro activo en el Organismo de Programación de Afganistán, en el que participan las organizaciones de las Naciones Unidas, los donantes y las ONG que velan por el respeto de la programación común de elevados principios. Por último, el PMA ha participado en la preparación de los diversos documentos titulados *Next Steps*, que, gradualmente, han dado forma a la renovada participación de las organizaciones de las Naciones Unidas en Afganistán desde marzo de 1999. El documento de *Next Steps* correspondiente a febrero de 1999 ha propiciado una evolución de la asistencia que va, desde un estricto propósito “para salvar vidas” hasta una situación en la que “hay que



aprovechar las oportunidades de llevar a cabo el programa de derechos cuando y donde existan”<sup>1</sup>.

15. Las organizaciones de las Naciones Unidas, los representantes de los donantes y las ONG participaron en distintas reuniones consultivas para discutir y contribuir a la OPSR correspondiente al período 2000–2001.
16. Para el período 2000–2001, el PMA se propone renovar el énfasis en las actividades de rehabilitación, ateniéndose al enfoque de programación común de elevados principios de las Naciones Unidas, suscrito por el PMA. El enfoque propuesto refleja indicios de leve mejoría en la situación de las mujeres. Si bien la política de los talibanes respecto al acceso de las mujeres a la instrucción y el empleo sigue limitando la actividad de las Naciones Unidas en Afganistán, y la vida sigue siendo difícil para las mujeres casi en todo el país, hay indicios, durante la primera mitad de 1999, de que esa política ya no se impone con el mismo rigor de antes. Por ejemplo, un edicto publicado en agosto de 1998 por el Ministerio de Justicia afgano sostiene que las viudas tienen permitido trabajar fuera de sus casas siempre y cuando se vistan con discreción, y las mujeres casadas pueden trabajar fuera de casa si tienen autorización de sus maridos. Además, en diversas partes del país hay escuelas domésticas que atienden a considerables números de niñas. Suele permitirse a médicos del sexo femenino y enfermeras trabajar en hospitales del gobierno, y se están poniendo en marcha de nuevo los programas públicos de capacitación para enfermeras.

## ESTRATEGIA DE RECUPERACIÓN

### Las necesidades de los beneficiarios

17. En las zonas urbanas la situación es particularmente grave para las familias en las que no hay un hombre que perciba ingresos. Por las limitadas oportunidades de conseguir un empleo, las mujeres con la propia familia a cargo tienen que recurrir a mendigar y a mandar a trabajar a sus hijos, cuando ya no quedan bienes familiares por vender; se calcula que en Kabul trabajan unos 28.000 niños<sup>2</sup>. En esta ciudad, casi todas las familias en las que no hay hombres adultos que trabajen ganan alrededor del 50% del ingreso mínimo necesario de sus familias. Los ingresos de esas actividades no permiten disponer de una alimentación equilibrada ni adquirir otros artículos esenciales no alimentarios, como ropa de invierno y combustibles. Más del 10% de las familias quedan comprendidas en esta categoría. Las familias de Kabul en las que hay un hombre apto que trabaje temporalmente o sea empleado del gobierno, están en condiciones levemente mejores que las familias a cargo de mujeres y ganan, en promedio, el 85% de un ingreso mínimo indispensable. El grupo de ACV calcula que el 35% de las familias de Kabul están incluidas en esta categoría. En Mazar-e-Sharif, las familias sin hombres trabajadores, según se informa, ganan apenas el 60% del costo de las necesidades alimentarias mínimas<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Next Steps in Afghanistan: March to June 1999* (Grupo de trabajo de Afganistán de las Naciones Unidas); *Humanitarian Action in 1999: Where do we go from here?* y *Principled Common Programming: Challenges and Opportunities*, de la reunión del Grupo de Apoyo Afgano (ASG) celebrada en Estocolmo (21 y 22 de junio de 1999).

<sup>2</sup> *Terre des Hommes*, 1998.

<sup>3</sup> Las cifras correspondientes a Kabul y Mazar proceden de los resultados obtenidos por el ACV relativo a 1999.



18. Las zonas más golpeadas por la disminución de la actividad económica son las regiones que tradicionalmente dependen del comercio para obtener sus alimentos, como Badakshán en el noreste de Afganistán y en la Meseta Central, donde el acceso a los mercados a menudo se ve obstaculizado por los conflictos. Tanto la Meseta Central como Badakshán recibieron en 1999 ayuda alimentaria de urgencia distribuida por el PMA. Las rutas de suministro obstruidas por el ejército significaron que centros urbanos importantes como Kabul y Bamyan no pudieran tener acceso al excedente de la producción de cereales del norte. Estas zonas densamente pobladas dependen del trigo comercial de importación y de la ayuda alimentaria.
19. Los refugiados que regresan y las personas internamente desplazadas seguirán necesitando ayuda inicial para facilitar su reincorporación. Las entrevistas para el ACV realizadas a familias desplazadas demostraron que éstas tienen las mismas fuentes y cantidades de ingresos que las familias residentes de análoga composición que habían permanecido en la zona, y que una vez establecidas viven en la misma forma y dejan de ser vulnerables. Con todo, hay un período inicial de inseguridad de hasta un año de duración, durante el cual las familias de las personas internamente desplazadas experimentan una mayor inseguridad.
20. En Kabul, el centro urbano más grande, se registra un aumento de la tasa general de desnutrición aguda de los niños menores de 5 años que va de 5,1% en diciembre de 1996 a un 8,7% en febrero de 1999. Otra información del mismo estudio indica que el predominio de la atrofia del crecimiento en los niños de 6 a 59 meses en Kabul podía ser de hasta el 61%<sup>1</sup>.
21. El trigo en harina o pan proporciona de 60 a 85% de la energía alimentaria a la población de Kabul. Mientras más pobre es la familia, más predomina el trigo en su alimentación. Las familias informan del consumo de aceite comestible (5 al 15% de energía), y pequeñas cantidades de hortalizas y azúcar. Todas las demás familias, salvo las más pobres (que no tienen hombres físicamente aptos), comen arroz, y casi todos los grupos comen pequeñas cantidades de legumbres secas en forma irregular. El consumo habitual de fruta, lácteos y carne son muy raros. El estudio del ACV, del PMA, indica que la situación de la ciudad de Mazar-e-Sharif es tan precaria como la de Kabul. En Jalalabad es menos sombría la situación que en Kabul. Ahí las familias consumen con regularidad pequeñas cantidades de carne, hortalizas, legumbres secas y patatas.

### **Función de la ayuda alimentaria**

22. La ayuda alimentaria puede asegurar que haya alimentos disponibles para los que carecen de poder adquisitivo o donde haya una escasez extrema de reservas alimentarias. Esto refleja la situación que prevalece en Afganistán entre las personas crónicamente pobres de los centros urbanos, que no pueden comprar suficientes alimentos, y en las zonas rurales de escasa producción donde es difícil comprarlos ya sea porque las rutas de suministro están interrumpidas o debido a la disminución de la producción agrícola en las zonas circundantes. Una vez que los alimentos vuelven a estar disponibles, la ayuda alimentaria sirve para estabilizar el mercado y permite a los más vulnerables gastar el ingreso de la familia en otros productos fundamentales no alimentarios, como ropa de invierno y combustibles. En las zonas donde hay excedente de alimentos, se prefiere el efectivo respecto a los alimentos como insumo para las familias vulnerables, y el PMA ha reducido sus actividades en esas zonas (como Herat y partes de Kandahar).

---

<sup>1</sup> Tomado de un estudio sobre nutrición realizado por *Action contre la Faim*, febrero de 1999.



## Planteamientos de la intervención

23. En la propuesta general de planteamiento el PMA concentrará sus recursos en los grupos más vulnerables (las familias donde no hay un hombre físicamente apto, que están a cargo de una mujer; los niños, los ancianos o minusválidos, las personas internamente desplazadas, los refugiados, las víctimas de catástrofes naturales o producidas por el hombre), de zonas geográficamente elegidas por su inseguridad alimentaria. Además, el PMA de Afganistán se propone hacer nuevamente énfasis en las actividades de rehabilitación. Deberían incrementar considerablemente la producción de alimentos, la reparación de la infraestructura agrícola —como los sistemas de drenaje y de riego dañados— y una mayor disponibilidad de semillas de calidad para los agricultores.
24. El PMA de Afganistán participa activamente del Grupo de respuesta de las Naciones Unidas en caso de desastre. Dada la incapacidad del gobierno de responder en los casos de desastre, como el terremoto de febrero de 1999, la comunidad internacional debe estar en condiciones de dar respuesta rápida a las personas que necesitan cobijo, alimentos y otros tipos de ayuda de urgencia. Con el propósito de asegurar un alto grado de preparación para los casos de urgencia, en 1998 el PMA elaboró un plan de contingencia en el que participan la OCHA, organizaciones de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y ONG activas en Afganistán. El objetivo global del plan es poner de relieve las acciones emprendidas en caso de catástrofe natural o producidas por el hombre, y anticipar el abastecimiento de alimentos, medicamentos, equipo y otros artículos fundamentales. El plan de contingencia comprende la capacitación del personal nacional e internacional para responder en situaciones de urgencia. En caso de presentarse una de estas situaciones en Afganistán, el PMA seguirá siendo el principal proveedor de ayuda alimentaria y, con su flotilla de camiones y sus relaciones consolidadas con los transportistas comerciales, estará en condiciones de aportar considerables servicios de logística.

## Ponderación de riesgos

25. La continua presencia en el país de personal del PMA y de las otras organizaciones activas depende en gran medida de las condiciones de seguridad. La lucha en el centro de Afganistán entre los talibanes y la Alianza del Norte se intensificó entre marzo y mayo de 1999, y se prolongó durante el verano. Con todo, en otras partes del país las condiciones de seguridad son estables.
26. La falta de una administración centralizada y sistemas de control talibanes provoca una aplicación irregular de los programas en distintas partes del país y en el transcurso del tiempo. Las actividades permitidas en una región pueden estar restringidas en otra. No obstante, esto ofrece oportunidades de llevar a cabo actividades con participación de alimentos en las zonas menos restringidas, que el PMA está dispuesto a aprovechar.
27. Las modestas mejoras antes mencionadas respecto a la condición de la mujer podría no sostenerse y corren riesgo de invertirse. El PMA y sus asociados de las Naciones Unidas y ONG supervisarán atentamente esta situación, que se reseñará formalmente durante la misión de equidad entre los sexos prevista para el año 2000.

## Objetivos y propósitos

28. El objetivo general del programa del PMA de Afganistán consiste en producir efectos inmediatos a través de la entrega de ayuda alimentaria a las familias más vulnerables de las



zonas donde hay inseguridad alimentaria, y ayudar a estabilizar la situación en aquellas donde hay seguridad alimentaria.

29. El PMA proporcionará la tan necesaria ayuda alimentaria a través de actividades específicas de socorro a las familias seleccionadas como más vulnerables de las zonas geográficas de inseguridad alimentaria, determinadas por el ejercicio de ACV. Se trata de familias cuya economía no les permite obtener los alimentos mínimos indispensables. El objetivo de las actividades de restablecimiento es iniciar el proceso de reparación de la infraestructura agrícola general (en particular el drenaje, los sistemas de riego y los caminos rurales secundarios), primera medida crítica para aumentar la producción interna y contribuir al afianzamiento de la seguridad alimentaria de las familias. También seguirán tomándose medidas iniciales de restablecimiento de la infraestructura urbana (suministro de agua, sanidad y drenaje).

## PLAN DE EJECUCIÓN

### Componentes claves del programa

30. Las actividades de socorro se ejecutarán a través de actividades correspondientes a las categorías específicas de los beneficiarios, según se indica en el Cuadro 1 que se presenta a continuación.

**CUADRO 1: GRUPO DE BENEFICIARIOS Y ESTRATEGIA**

Tipo de beneficiarios	Actividad
Viudas, huérfanos, desempleados, enfermos, ancianos, minusválidos y todos los que no perciban ingresos (en Kabul, Jalalabad y Mazar)	Panaderías
Víctimas de desastres naturales o producidos por el hombre (hombres, mujeres y niños)	Alimentos de socorro
Mujeres embarazadas y madres lactantes, niños desnutridos, enfermos ambulantes y hospitalizados (tuberculosis, lepra)	Alimentación institucional
Familias repatriadas de Irán y Pakistán (hombres, mujeres y niños)	Repatriación
PDI (hombres, mujeres y niños)	Ayuda para PDI
Niñas y niños en edad escolar	Alimentos por instrucción
Mujeres en edad laboral, incluidas las viudas	Alimentos por capacitación
Hombres y mujeres en edad laboral, comprendidos los pobres urbanos, desempleados y PDI	Alimentos por trabajo
Agricultores	Alimentos por semillas

31. Los números de beneficiarios, desglosados por sexo, se ilustran a continuación en el Cuadro 2.

**CUADRO 2: BENEFICIARIOS DIRECTOS SEGÚN SU SEXO**

Actividad	Año 2000			Año 2001		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Panaderías	246 000	185 700	432 000	212 000	159 900	372 000



Alimentación de urgencia	347 1	320 00	667 000	115 0	107 0	222 00
Alimentación institucional	36 3	29 70	66 000	36 3	29 7	66 00
Repatriación	114 4	105 60	220 000	93 6	86 4	180 00
Ayuda para PDI	19 8	13 20	33 000	19 8	13 2	33 00
Alimentos por instrucción	30 0	20 00	50 000	60 0	40 0	100 00
Alimentos por capacitación	200		200	500		500
<b>Total parcial</b>	<b>793 6</b>	<b>674 20</b>	<b>1 468</b>	<b>537 2</b>	<b>436 2</b>	<b>973 50</b>
Alimentos por trabajo	2 1	50 92	53 600	3 5	67 8	71 40
Alimentos por semillas		4 50	4 560		3 0	3 00
<b>Total</b>	<b>796 7</b>	<b>729 72</b>	<b>1 526</b>	<b>540 8</b>	<b>507 1</b>	<b>1 000</b>

32. El PMA se propone llegar a 796.620 beneficiarias en el año 2000 y a 540.810 en 2001. Las mujeres comprenderán el 54% del número de beneficiarios directos en el año 2000 (sin contar los rubros de alimentos por trabajo y alimentos por semilla), donde hay un importante elemento de distribución de urgencia, y aumentarán a 55% en el año 2001. El personal del PMA se empeñará en incrementar la proporción de beneficiarias a lo largo de los dos años. Con la reciente contratación de personal de sexo femenino (internacional y nacional), se fomentará una mayor participación de mujeres afganas.

### Beneficiarios, necesidades y la cesta de alimentos

33. El PMA, en conjunto con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG asociadas, lleva a cabo el proceso de selección de beneficiarios. Todos los beneficiarios se seleccionan a través de los siguientes métodos específicos:

- realización de encuestas sobre alimentos entre las familias, a cargo de la dependencia del ACV, para determinar a los beneficiarios de los alimentos seleccionados;
- la definición de las zonas de inseguridad alimentaria y de las más pobres en esas comunidades servirá para elegir a los beneficiarios de los planes de alimentos por trabajo;
- la OACNUR, de conformidad con su programa de repatriación, establecerá quiénes son los repatriados; y
- el ACV puede determinar rápidamente a las familias afectadas por catástrofes naturales o producidas por el hombre.

34. La cesta de alimentos normal del PMA por estrategia se describe a continuación en el Cuadro 3.

**CUADRO 3: RACIÓN NORMAL**

Estrategia	Producto	Escala de las raciones
Panaderías	Trigo	355 g diarios por persona



Alimentos de urgencia	Trigo Galletas ricas en energía	500 g diarios por persona una sola distribución
Alimentación institucional	Harina de trigo Aceite comestible Legumbres secas Azúcar Mezcla de maíz y soja (MMS)	250 g diarios por persona 30 g diarios por persona 30 g diarios por persona 20 g diarios por persona 150 g diarios por persona 750 g diarios por familia (casos de lepra o tuberculosis)
Ayuda para repatriación	Trigo	50 kg por persona, una vez
Ayuda a PDI	Trigo	500 g diarios por persona
Alimentos por instrucción	Harina de trigo MMS Azúcar	150 g diarios por persona 100 g diarios por persona 20 g diarios por persona
Alimentos por capacitación	Trigo	3,5 kg diarios por persona
Alimentos por trabajo	Trigo	7 kg diarios por persona
Alimentos por semillas	Trigo	1,25 kg de trigo por 1 kg de semillas mejoradas

### Selección de actividades

35. A continuación se desglosan los alimentos necesarios correspondientes a la OPSR para el período 2000–2001.

**CUADRO 4: ALIMENTOS NECESARIOS POR AÑO (en toneladas)**

Actividad	1998—entrega efectiva	1999—prevista	Plan—2000	Plan—2001
Panadería	46 160	46 500	43 250	30 000
Urgencia	13 034	15 300	30 100	10 000
Institucional	2 998	4 000	4 750	4 750
Repatriación	3 173	12 800	11 000	9 000
PDI	2 720	3 000	3 000	3 000
Alimentos por instrucción	nada	nada	2 500	5 000
Alimentos por capacitación	2 546	400	200	300
Alimentos por trabajo	16 942	9 800	15 000	20 000
Alimentos por semillas	4 307	5 000	6 000	4 000
<b>Total</b>	<b>91 880</b>	<b>96 800</b>	<b>115 800</b>	<b>86 050</b>

36. El total de alimentos necesarios para el período de 2 años es de **201.850 toneladas**.

### Actividades de socorro

37. Están en marcha tres proyectos de panadería, dos durante todo el año en Kabul, y otro temporal en Jalalabad, para los meses de invierno. En esos proyectos se vende pan a la población vulnerable a precios muy subsidiados, equivalentes a alrededor del 10% del precio comercial predominante. Los ingresos de las panaderías se destinan a cubrir los costos de operación, inclusive los gastos de ejecución de los asociados del PMA. Las ganancias se convierten a dólares EE.UU. mediante un mecanismo de cambio de monedas. Los fondos acumulados hasta la fecha y cualquier excedente futuro se reinvertirán en



Afganistán, de conformidad con un plan acordado de gastos y con el consentimiento de la Comisión de Aprobación de Proyectos del PMA en Islamabad.

38. El PMA actualmente está proporcionando en Kabul harina de trigo que permite a 270.000 personas pobres comprar pan muy subvencionado. El CICR y la CARE (Cooperativa de Auxilio Estadounidense a Cualquier Parte del Mundo) han asociado programas de distribución gratuita de alimentos (media ración) dirigidos a 120.000 y 60.000 beneficiarios, respectivamente. Según los cálculos del ACV, en Kabul alrededor de 160.000 personas sufren una inseguridad extrema de alimentos, mientras otras 420.000 están en condiciones de inseguridad alimentaria marginal. La estrategia del PMA consistirá en reducir el número de beneficiarios de las panaderías a 220.000 en el año 2000 y a 180.000 para 2001, y colaborar más estrechamente con el CICR y con la CARE para asegurar que se atienda a las personas con inseguridad alimentaria extrema, junto con las más vulnerables de la categoría de inseguridad alimentaria marginal. La ayuda continuará dándose en Kabul durante todo el año 2000, pero si lo permiten las condiciones, en 2001 podría introducirse un descanso de tres meses para facilitar el proceso de selección.
39. En Jalalabad, donde la inseguridad alimentaria está relativamente menos generalizada que en Kabul, la estrategia del PMA consiste en reducir su ayuda a las panaderías, de 150.000 beneficiarios durante siete meses del invierno en el período 1998/1999, a 100.000 beneficiarios durante seis meses del invierno en el período 1999/2000, y a 80.000 beneficiarios durante cinco meses del invierno siguiente. Según los cálculos del ACV, en Jalalabad hay entre 40.000 y 80.000 miembros de familias donde la falta de seguridad alimentaria es moderada y no hay un hombre trabajador, y entre 140.000 y 175.000 personas moderadamente vulnerables a la inseguridad alimentaria en familias donde hay un hombre que trabaja. El PMA, las ONG asociadas y, en la medida de lo posible, el Gobierno del Emirato Islámico de Afganistán, aprovecharán el descanso del verano del programa de las panaderías para realizar actividades que garanticen la selección de la población con mayor inseguridad alimentaria en este programa.
40. Según los resultados de un estudio realizado por el grupo del PMA de ACV la inseguridad alimentaria en Mazar-e-Sharif es tan difícil como en Kabul. Se calcula que entre 130.000 y 280.000 personas padecen de inseguridad alimentaria, de las cuales entre 10.000 y 40.000 viven en familias muy pobres donde no hay hombres que trabajen. Debido a los constantes brotes del conflicto y al saqueo de sus oficinas, el PMA no ha distribuido alimentos en Mazar-e-Sharif desde agosto de 1997. En caso de que la actual situación se mantenga relativamente más estable, el PMA piensa iniciar un programa de panaderías en Mazar-e-Sharif dirigido a 112.000 personas en el invierno de 1999/2000, que podría ampliarse todavía más para el siguiente invierno.
41. En las actividades relativas a los casos de urgencia, se prevé que la distribución de alimentos se realice en zonas gravemente afectadas por la sequía del período invierno–primavera de 1999, durante los meses de escasez del invierno; también se proporcionará ayuda alimentaria cuando se presenten catástrofes naturales (terremotos e inundaciones). Se tomarán medidas para distribuir 30.100 toneladas de trigo en el año 2000, y reducirlas a 10.000 toneladas en 2001, cuando se supone que prevalecerán condiciones atmosféricas normales. Además, se ha previsto que todos los años se distribuyan 50 toneladas de galletas de alto contenido de energía, para dar ayuda inmediata en casos de desastre. Donde sea posible, se ejecutarán actividades de alimentos por trabajo en regiones vulnerables a las situaciones naturales de urgencia, para incrementar los bienes al alcance de las familias afectadas por esos acontecimientos y disminuir su necesidad de ayuda alimentaria. Pese a



todo, el PMA mantendrá su flexibilidad para proporcionar en Afganistán esa ayuda de urgencia conforme se requiera en el período 2000–2001.

42. Se mantendrá durante dos años una asignación de 4.750 toneladas de alimentos para distribución institucional. En los hospitales, el PMA presta sus servicios para ayudar en el proceso de recuperación. En los orfanatos, el PMA representa un apoyo al presupuesto. En ambos casos, los productos alimentarios del PMA se combinan con otros alimentos que supuestamente deben proporcionar los asociados en el proceso de ejecución (el Ministerio de Salud Pública y las ONG asociadas). Las víctimas de enfermedades como la lepra y la tuberculosis, así como los niños desnutridos y los que están en los orfanatos seguirán recibiendo ayuda. Entre los beneficiarios también hay mujeres embarazadas y madres lactantes. A los pacientes con lepra o tuberculosis se les proporcionan 150 gramos diarios de una mezcla de maíz y soja (MMS), y otros 500 gramos de la misma mezcla para que el paciente lleve a casa para su familia. La entrega de alimentos del PMA como incentivo para continuar los programas de medicación contra la tuberculosis durante varios meses ha demostrado particular utilidad en Afganistán, donde la OMS registra un índice de terminación del tratamiento de 79%.

### Los repatriados y las PDI

43. En caso de cumplirse las condiciones necesarias, el PMA y la OACNUR están organizando la repatriación de 220.000 refugiados desde Irán y Pakistán en el año 2000, y otros 180.000 en 2001. Las familias repatriadas recibirán 50 kilogramos de trigo por persona, con un límite de 300 kilogramos por familia. Donde sea posible, el trigo se proporciona en dos entregas: una inmediatamente después de la llegada a Afganistán, y la otra dos meses después. Cada familia repatriada debe tener un integrante de sexo femenino; esto sirve para distinguir entre las familias y los emigrantes por razones económicas, que suelen ser hombres adultos.
44. Se han previsto cerca de 3.000 toneladas de alimentos anuales para las personas desplazadas en el interior del país (PDI), de acuerdo con la experiencia reciente de las necesidades de este rubro. Es difícil prever el número de beneficiarios ya que puede aumentar inesperadamente a consecuencia del conflicto o de catástrofes naturales. Los cálculos más recientes establecen una cifra de 2,5 millones de personas desplazadas que encuentran refugio temporal en los principales centros urbanos. Hay flexibilidad entre las distintas actividades en caso de que ahí se necesitaran cantidades adicionales de alimentos.

### Instrucción y capacitación

45. La pauta de alimentos por capacitación, según se ha venido practicando en los últimos años, quedará excluida en el período 2000–2001, ya que ha producido pocas aptitudes comerciales concretas entre los participantes, sobre todo las mujeres que elaboran bordados y otras artesanías. La capacitación vocacional en oficios, si bien produce aptitudes comerciales, suele ser una actividad limitada a los hombres. El PMA mantiene su compromiso con las actividades que fomenten el progreso de las mujeres y aportará una pequeña asignación para proyectos de capacitación que impartan conocimientos comerciales básicos en el marco de los proyectos de panadería, por ejemplo.
46. Alimentos por instrucción es una nueva actividad orientada a mitigar el hambre de los niños a corto plazo y mejorar en consecuencia su concentración y capacidad de aprender, mediante un desayuno que se les proporciona al llegar a la escuela. Esta actividad se orientará a zonas con déficit de alimentos, donde vayan a la escuela niños y niñas por igual. Además, el PMA se propone que del total de beneficiarios de esta nueva actividad, el 60%



sean niñas. Este objetivo se vigilará cuidadosamente. Será requisito del apoyo del PMA que el UNICEF, a través de las principales ONG dedicadas a la instrucción, proporcione insumos didácticos a las escuelas correspondientes. Se realizará un estudio de viabilidad en conjunto con el UNICEF para determinar las modalidades de esta actividad así como las zonas beneficiarias. Está previsto que el número de beneficiarios y la cantidad de alimentos asignados aumenten gradualmente en los años 2000 y 2001.

### Hacia la recuperación

47. El PMA, otras organizaciones de las Naciones Unidas, las ONG, las comunidades y las autoridades consideran que el enfoque de alimentos por trabajo es una de las formas más eficaces de participar productivamente con las comunidades en Afganistán. En las condiciones predominantes en las zonas de este país que están bajo control talibán, así como en gran medida en otras zonas de Afganistán la oportunidad de que las mujeres participen en los proyectos de alimentos por trabajo es extremadamente limitada. Es imposible que el PMA elabore actividades de alimentos por trabajo en las que haya un 25% de participación femenina directa. Por lo tanto, que se sigan llevando a cabo este tipo de actividades dependerá de que se cumpla el objetivo establecido en las actividades de alimentos por instrucción, es decir, que participen en éstas un 60% de niñas. En los años 2000 y 2001 se insistirá en asegurar que las actividades de alimentos por trabajo se encaucen a proyectos que beneficien a la comunidad, donde los bienes que se produzcan por lo menos se compartan en forma equitativa entre hombres y mujeres. Ejemplos de este tipo de resultados son el trigo complementario que puede producirse cuando se haya rehabilitado la infraestructura de irrigación, y mejorar los sistemas de suministro de agua para la aldea, lo que reducirá el tiempo y el esfuerzo que las mujeres invierten en ir por agua. En la máxima medida posible, el PMA tratará de construir bienes como clínicas de salud maternoinfantil, escuelas para niñas y salas de maternidad, que serán en gran medida para beneficio de las mujeres. El PMA renovará su esfuerzo con las autoridades para lograr sus objetivos relativos a la instrucción universal para las niñas y mayor acceso de las mujeres a empleos fuera de casa, y seguirá concentrando sus insumos de alimentos por trabajo en las zonas más adelantadas en ese aspecto. Se prevé realizar una evaluación de la igualdad entre sexos durante el primer año de la OPSR, uno de cuyos objetivos será orientar en esa dirección la marcha.
48. Durante los años 2000 y 2001, el PMA prestará especial atención a incrementar el número de beneficiarias directas que participen en las actividades de alimentos por trabajo. Actualmente hay pocas trabajadoras en los viveros de árboles. Alimentos por trabajo se utilizará para apoyar la capacitación de las parteras tradicionales. Con el mayor número de personal femenino con que cuenta ahora en Afganistán, el PMA dará más atención durante los dos años de la OPSR a elevar la medida en que las mujeres son beneficiarias directas y últimas de sus actividades de alimentos por trabajo.
49. Mejorar a largo plazo la condición de las familias afganas vulnerables depende de rehabilitar la infraestructura agrícola, como los sistemas de riego. El consecuente incremento de la producción mayor de alimentos beneficiaría entonces al 75% de las mujeres y hombres afganos que trabajan en las zonas rurales. Las repercusiones positivas de una mayor producción de alimentos se extenderían al mercado urbano al reducir el alto costo actual de los cereales, la fruta y las hortalizas localmente producidos. Esta disminución beneficiaría a las familias vulnerables, por lo general con una mujer al frente, y que actualmente no consiguen ganar suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas. Otro beneficio de las actividades de alimentos por trabajo son los 7 kilogramos de trigo que el hombre trabajador recibe en pago todos los días, y que



contribuyen a satisfacer las necesidades básicas de alimentos de la familia. Se sabe que en el seno de las familias afganas la distribución de los alimentos no discrimina a las mujeres ni a los niños.

50. Está previsto que para reflejar la función crítica de las actividades de alimentos por trabajo, la asignación de trigo aumente a 15.000 toneladas en el año 2000 y a 20.000 en el 2001. Esto se compara con las escasas 7.200 toneladas aproximadamente de 1999, y con el volumen máximo hasta la fecha, de casi 56.000 toneladas en 1996. El PMA está atento a que la proporción de actividades de alimentos por trabajo se limiten al nivel de la capacidad de supervisión de la gestión de esas actividades que tengan los asociados del PMA en la ejecución del proyecto, así como a la propia capacidad de seguimiento del PMA.
51. En el rubro de alimentos por semillas, a través de ONG seleccionadas por la FAO, los agricultores afganos multiplican semillas mejoradas que luego cambian por trigo del PMA, ya que prefieren el trigo al dinero en efectivo. Las semillas mejoradas posteriormente se reparten entre otros agricultores. Esta actividad se ampliará en el año 2000 y luego disminuirá en 2001, simultáneamente a la intención de la FAO de crear un mercado de semillas. El número de beneficiarios se reducirá una tercera parte.

### **Mecanismos de aprobación de las actividades**

52. Cada propuesta de proyecto se recibe y estudia en las correspondientes suboficinas. Este primer examen realizado por el jefe de esa oficina determina si el proyecto se transmite o no a la oficina principal del país. Las actividades propuestas deben corresponder a las directrices normativas del PMA, que incluyen referencias particulares en materia de género, viabilidad de los proyectos, función de la ayuda alimentaria, participación de la comunidad, composición de los beneficiarios y beneficios, sostenibilidad, disponibilidad de artículos no alimentarios, duración de la actividad y función del asociado en la ejecución. Son cruciales las evaluaciones de los sitios propuestos en el proceso inicial de análisis. Si es positivo el resultado de esta primera etapa, el jefe de la suboficina presenta la propuesta al Director en el País. A continuación, el proyecto se somete a examen del Comité de Aprobación de Proyectos, encabezado por el Director en el País, en el que participan personal del programa del PMA, de logística y finanzas. El comité toma la decisión final.

### **Disposiciones institucionales del PMA**

53. La oficina del PMA para Afganistán está aplicando una política encaminada a mejorar considerablemente el nivel, número y calidad de su personal en el terreno, especialmente las mujeres. Esta iniciativa tiene un doble propósito. Primero, se prevé que un personal de mejor calidad, que trabaje con materiales de orientación bien definidos, desempeñe proyectos superiores de ayuda en alimentos, con mayor responsabilidad que anteriormente. Segundo, recientemente se ha contratado a mujeres profesionales, internacionales y nacionales, para incrementar al máximo el beneficio de la ayuda del PMA a las mujeres afganas. Las suboficinas de Mazar-e-Sharif y Faizabad están a cargo de mujeres profesionales de nivel P-4. El Jefe Adjunto de la suboficina de Kabul, el Asesor de Programas, el Oficial de Informes y Supervisión, el Oficial de Finanzas y Administración y el Oficial de Recursos Humanos del PMA para Afganistán, son puestos cuyas titulares son mujeres profesionales internacionales. También se está haciendo un gran esfuerzo por contratar más personal femenino en las suboficinas para Afganistán. Actualmente hay cinco encargadas de supervisar los alimentos en Kabul y dos en Herat. Se está alentando a las autoridades para que las mujeres trabajen tan abierta y efectivamente como sea posible,



con el propósito de contribuir a que se les asignen la mayor parte de los beneficios de los alimentos del PMA.

54. Para el PMA de Afganistán es una prioridad capacitar al personal internacional y nacional. En mayo de 1999 se impartió en Islamabad capacitación para instructores en materia de evaluación de las necesidades de alimentos de urgencia. Asistieron participantes de Afganistán, Pakistán, Tayikistán y de la sede del PMA. Se organizó más capacitación en el país a esos instructores, en agosto y septiembre de 1999, y se celebró en septiembre de 1999, un curso sobre selección de beneficiarios, para el personal del programa.
55. Se han organizado cursos para todo el personal del PMA en materia de finanzas, administración y logística. En la segunda mitad de 1999, el PMA emprenderá una serie de actividades de creación de capacidad, con el propósito de perfeccionar la inclusión de la perspectiva de género en los programas e impartir otros conocimientos de preparación de programas, sobre todo entre el personal de las oficinas del PMA de Afganistán. Estos cursos se organizarán y se llevarán a cabo en colaboración con la Asesora en materia de género de las Naciones Unidas. La preparación de programas que tomen en cuenta la perspectiva de género figurarán en todos los cursos relacionados con la elaboración de programas que se impartan al personal del PMA y a sus asociados en el proceso de ejecución.
56. En Pakistán en diciembre de 1998 y mayo de 1999 se realizaron cursos en Peshawar y Quetta, respectivamente, para dar a conocer a los posibles asociados en el proceso de ejecución las directrices de preparación, ejecución y supervisión de los proyectos del PMA.

### Los asociados en el proceso de ejecución

57. Compete a la OCHA coordinar la ayuda humanitaria en el sistema de las Naciones Unidas así como con las ONG locales e internacionales en Afganistán. Se han establecido en el país organismos de coordinación regional y se han asignado funcionarios de coordinación regional para promover la concordancia entre los programas. Además, anteriormente la ayuda de urgencia se ha organizado a través de los funcionarios de coordinación regional. En este ámbito regional, los programas que cuentan con asistencia del PMA actualmente se están llevando a cabo en Afganistán en colaboración con organizaciones de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales y el gobierno local. En el seno de las Naciones Unidas, el PMA colabora ampliamente con la OACNUR (restablecimiento de las familias repatriadas a través de donaciones para repatriación); con HABITAT (rehabilitación de la infraestructura urbana y programa de albergues para los refugiados); con la FAO (mediante el programa de alimentos por semillas); y con la OMS (restablecimiento de los sistemas de abastecimiento de agua).
58. Organizaciones no gubernamentales internacionales, como la *Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement* (ACTED) de Kabul, y *Mercy Corps International* (MCI) de Jalalabad, cooperan con el PMA en la ejecución de los programas de las panaderías. *Pamir Reconstruction Bureau* (PRB) y el Órgano de Coordinación Institucional para el Socorro al Afganistán (ACBAR) se encargan de supervisar las actividades de las panaderías en Kabul y en Jalalabad, respectivamente. El PMA también colabora en las actividades de alimentos por trabajo por ejemplo con *Mission d'Aide au Développement des Economies Rurales en Afghanistan* (MADERA) y con *German Agro-Action*, y colabora con ONG como OXFAM en las actividades de urgencia. Estas organizaciones complementan los alimentos del PMA con insumos de administración y un componente de dinero en efectivo, para comprar materiales necesarios para las actividades. Además, todo el personal que trabaja en las oficinas exteriores en el ACV ha recibido



capacitación del PMA y ahora trabaja para la ONG ACBAR. Donde es posible, se utilizan las estructuras tradicionales de la comunidad para ayudar a seleccionar a los sectores más vulnerables.

59. El gobierno local y otras dependencias públicas colaboran en los proyectos de las panaderías (el Ministerio de Planificación y la Dirección de Asuntos Sociales); en los de distribución institucional de alimentos (el Ministerio de Salud Pública); y en algunas regiones en actividades limitadas de rehabilitación (Dirección de Rehabilitación y Desarrollo Rural). Representantes de esos ministerios y dependencias participan en los comités locales de selección y acceso a los grupos beneficiarios.

## Logística

60. El PMA entrega ayuda alimentaria a Afganistán, país sin litorales, a través de los corredores del sur y del norte. La utilización de dos corredores permite evitar las dificultades de acceso producidas por las frecuentes clausuras de las fronteras o por peligros internos de seguridad. Más del 80% de la ayuda alimentaria del PMA llega por la ruta del sur. Los embarques de contenedores llegan al puerto de Karachi y la carga a granel llega al puerto de Qasim. A continuación, los productos se mandan por tierra a las bases de transbordo del PMA situadas en Quetta, Pakistán, a 700 kilómetros, y Peshawar, a 1 400 kilómetros, para almacenarlos, molerlos y remitirlos a las provincias orientales o del sur de Afganistán (Jalalabad, Kabul, Kandahar). Por el corredor del norte el cargamento llega desde puertos del mar Báltico (Riga, Tallin y Ventspils), y ocasionalmente desde el Mar Negro. Luego los productos se transportan por ferrocarril a lo largo de 4.500 kilómetros, a las bases de transbordo del PMA situadas en Termez, Uzbekistán; Osh, en Kirgiztán, y Kushka en Turkemistán, para almacenarlos y remitirlos a las provincias del norte y occidentales de Afganistán (Mazar, Bamyan, Herat y Badakshán).
61. La Dependencia Regional de Logística, en estrecha colaboración con el Servicio de Logística, se ocupa del transporte terrestre y de la gestión de las bases de transbordo de la región del PMA. La Dependencia de Logística de Afganistán tiene a su cargo la reexpedición a este país desde las bases de transbordo, así como el almacenamiento interno y el transporte secundario, con transporte contratado localmente sobre todo, y una gran flotilla de las Naciones Unidas y el PMA cuya base de actividades está en Peshawar. En vista de las precarias condiciones de seguridad en Afganistán, el PMA se propone mantener reservas mínimas para las actividades en ese país, lo necesario para un período de dos a cuatro semanas de trabajo, a la vez que otras reservas de protección se sitúan previamente en las distintas bases de transbordo de la región.
62. La inestabilidad de las condiciones de seguridad y la dificultad de acceso a muchas zonas, por las malas condiciones de la infraestructura carretera, a menudo imponen una complicada actividad de reexpedición en el país e incluso el recurso, en algunos casos, al transporte animal. Por ejemplo, las remotas e inaccesibles zonas de Badakshán y Bamyan quedaron comprendidas en el programa de ayuda del PMA en 1999. Transportar productos alimentarios a Badakshán supone combinar el transporte en camión y en burro y consume varios días. Los productos alimentarios remitidos desde el norte hacia Bamyan, tienen que superar difíciles condiciones en los caminos y en muchos puntos puede necesitarse reexpedir el cargamento en vehículos más pequeños. Las particulares condiciones meteorológicas también pueden restringir el acceso a algunas regiones durante el invierno, por ejemplo en la Meseta Central, debido a las abundantes nevadas y a los aludes frecuentes.



## Seguimiento y evaluación

63. El seguimiento de las actividades en el terreno incumbe a las suboficinas. En cada oficina se asignan las tareas de seguimiento al personal del programa que asegura el establecimiento de un calendario de supervisión y el cumplimiento regular de las actividades correspondientes. El número de personal necesario para llevar a cabo las tareas de seguimiento varía de acuerdo con la oficina de que se trate. A principios de 1999, siete personas del grupo de seguimiento eran mujeres: cinco estaban en Kabul y las otras dos en Herat. El personal femenino participa activamente en el cumplimiento de las tareas de supervisión que le competen. Durante 1999, se contratará más personal nacional profesional para las actividades de seguimiento de los programas.
64. Las actividades de seguimiento se ocupan, sobre todo de la distribución de alimentos y de las actividades del proyecto. Donde hay condiciones, está presente un funcionario de supervisión cada vez que se distribuyen alimentos. Este tipo de supervisión ayuda a asegurar que los alimentos se entreguen a los beneficiarios puntualmente y en la cantidad necesaria. Se hace una visita a los proyectos por lo menos una vez al mes durante el proceso de ejecución. Además, se hace una visita a todos los proyectos antes de la primera distribución de alimentos. Los proyectos de panaderías se visitan todos los días, con el fin de verificar la producción de pan y recoger las ganancias. Dada la cantidad de trabajo que estas tareas suponen, se ha contratado a diversas ONG para supervisar las actividades de las panaderías. Compete a ACTED la responsabilidad de la ejecución en Kabul y a MCI en Jalalabad. Además, ACBAR, en Jalalabad, y PRB en Kabul tienen la responsabilidad de la supervisión cotidiana.
65. Se han elaborado directrices generales y una serie de hojas de trabajo para facilitar las actividades de supervisión. Hay formularios para las estrategias de rehabilitación (alimentos por trabajo y alimentos por capacitación), para la ayuda de socorro (alimentos de distribución institucional) y para los proyectos de las panaderías. Se han preparado directrices específicas para supervisar la entrega de alimentos en los campamentos de PDI. Una vez concluidas las hojas de trabajo, se abordan cuestiones críticas con los jefes de las suboficinas y se instituye la acción apropiada. La oficina del país recibe informes mensuales del seguimiento.
66. Los indicadores de supervisión que deben seguirse son:
- a) **Proyectos de panaderías.** Calidad y peso del pan elaborado; número de hogazas producidas; condiciones de almacenamiento de la harina de trigo, número de receptores directos de alimentos por localidad y género; número de trabajadores que hay en la panadería en relación con los necesarios; recaudación de las ganancias de las ventas; registro por parte de los organismos de cooperación, participación de la comunidad en la determinación de los beneficiarios.
  - b) **Proyectos de distribución institucional de alimentos.** Número de beneficiarios directos de los alimentos (hombres y mujeres); condiciones de almacenamiento de los alimentos; inventarios y registro de utilización; distribución media diaria de alimentos elaborados y cantidad servida a los pacientes hospitalizados; organización de la distribución de alimentos, disponibilidad de agua y condiciones de higiene; condiciones de nutrición de los beneficiarios.
  - c) **Distribución de alimentos en los campamentos de las PDI.** Número de residentes en el campamento; servicios con que cuentan los campamentos y acuerdos pertinentes a la seguridad; coordinación entre las organizaciones de las Naciones Unidas y las ONG



que colaboran en el campamento; función del gobierno local y servicios que se proporcionen; idoneidad de las raciones.

- d) **Alimentos por trabajo y alimentos por semillas.** Número de beneficiarios (hombres y mujeres); productos materiales efectivos; calidad de esos productos; posición de las reservas; gestión del proyecto.
- e) **Alimentos por instrucción.** Número de escuelas; número de niños y niñas inscritos y que asisten a clases; cantidad de alimentos distribuidos.
- f) **Seguimiento de la seguridad alimentaria.** El ACV está estableciendo un sistema de supervisión de la seguridad alimentaria que exigirá la participación de las suboficinas y los asociados en el proceso de ejecución del PMA. Este sistema funcionará en las zonas urbanas y en las zonas rurales donde haya inseguridad alimentaria.

### Medidas de seguridad

- 67. Entre marzo y junio de 1999, el personal internacional del PMA pudo visitar los centros urbanos de Kabul, Jalalabad, Mazar, Herat, Kandahar y Faizabad. No obstante, no estuvo permitido viajar fuera de los principales centros urbanos. Estas restricciones reflejaban lo imprevisible de la situación más allá de los principales centros urbanos al inicio de los acontecimientos de agosto de 1998, que precipitaron en episodios esporádicos de violencia popular. En gran parte del centro y el norte de Afganistán la situación era tensa, porque el conflicto se había reanudado desde marzo. La lucha es particularmente intensa en la ciudad de Bamyan y sus alrededores, entre los talibanes y la Alianza del Norte. Ésta sigue dominando Badakshán, en el norte del país.
- 68. La OCHA se encarga de coordinar las cuestiones de seguridad, patrocinada por la oficina del Coordinador de Medidas de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSECOORD). Se asignarán funcionarios especializados de las Naciones Unidas en los principales centros urbanos para que hagan recomendaciones en materia de seguridad en el terreno. En junio de 1999 ya estaban asignados tres: uno en Kabul, otro en Herat y el tercero itinerante entre las demás regiones. Está previsto contratar otros tres funcionarios de seguridad en noviembre de 1999 para hacerse cargo a tiempo completo de los otros centros urbanos. El personal internacional del PMA puede residir cerca de un funcionario y según la disponibilidad de espacios de seguridad que haya en cada lugar. En Islamabad se celebran reuniones semanales del grupo de gestión de la seguridad, con el fin de comunicarse la información actualizada y exacta en materia de seguridad y planificar la estrategia de nueva contratación de personal internacional para Afganistán.
- 69. El PMA ha instalado equipo de comunicación por radio y correo electrónico en todas sus suboficinas. Además se están instalando teléfonos de comunicación por satélite en esas oficinas para garantizar una comunicación constante con la oficina principal. El PMA contribuye al presupuesto de seguridad común de las Naciones Unidas a través del UNSECOORD de Nueva York.

---

### ESTRATEGIA DE SALIDA

- 70. En estos momentos es prematura una estrategia definitiva de salida dada la situación que predomina en Afganistán. No hay condiciones de paz; hay pocas actividades en marcha de recuperación de la economía; no existe la capacidad local suficiente para atender a los más



vulnerables. No se prevé que cambien significativamente estas condiciones para diciembre del año 2001.

71. Con todo, se prevé que el énfasis cada vez mayor en las actividades de rehabilitación mejore la situación general de las familias vulnerables. Además, el PMA espera poder comprar alimentos producidos en el país, gracias al restablecimiento de la infraestructura agrícola que propicie el consecuente aumento gradual de la producción de alimentos. En cualquier caso, la condición a largo plazo para que se retire el PMA de Afganistán es que haya una paz general y duradera en el país.

### **Mecanismo de contingencia**

72. La OPSR tiene un mecanismo de contingencia para responder a los imprevistos. La oficina en el país estará en condiciones de enviar asignaciones de alimentos entre las actividades.

---

## **RECOMENDACIÓN DE LA DIRECTORA EJECUTIVA**

73. Se recomienda a la Junta Ejecutiva la aprobación de la OPSR, con el presupuesto que figura en los Anexos I y II.



## ANEXO I

## DESGLOSE DE LOS COSTOS DEL PROYECTO

	Cantidad (toneladas)	Costo medio por tonelada	Valor (dólares)
<b>COSTOS PARA EL PMA</b>			
<b>A. Costos operacionales directos</b>			
Productos <sup>1</sup>			
– Trigo	193 078	128	24 710
– Aceite vegetal	404	840	339 360
– Legumbres secas	404	250	101 000
– Azúcar	748	250	187 000
– Galletas ricas en energía	100	1 500	150 000
– MMS	7 116	234	1 666
<b>Total de productos</b>	<b>201 850</b>		<b>27 150</b>
Transporte externo			
Costos de superintendencia		62,67	12 640
Transporte terrestre		57	11 500
TIAM		66	13 320
<b>Total de TTAM</b>		<b>123</b>	<b>24 820</b>
<b>Total parcial de costos operacionales directos</b>			<b>64 630</b>
<b>B. Costos de apoyo directo (para más detalle véase el Anexo II)</b>			
<b>Total parcial de costos de apoyo directo</b>			<b>17 640</b>
<b>Total de costos directos</b>			<b>82 280</b>
<b>C. Costos de apoyo indirecto (7,1% del total de costos directos)</b>			
<b>Total parcial de costos de apoyo indirecto</b>			<b>5 840</b>
<b>COSTO TOTAL PARA EL PMA</b>			<b>88 120</b>
<b>COSTO TOTAL DEL PROYECTO (PMA)</b>			<b>88 120</b>

<sup>1</sup> Se trata de una cesta de alimentos provisional, elaborada con fines de presupuestación y aprobación. Como en todos los planes apoyados por el PMA, la combinación exacta y las cantidades efectivas de productos que se suministren al proyecto pueden variar según la disponibilidad de productos de fuera y dentro del país receptor.



## ANEXO II

<b>NECESIDADES DE APOYO DIRECTO (dólares)</b>
---

<b>Costo de personal</b>	
Internacional	6 344 000
Voluntarios de las Naciones Unidas	390 000
Oficiales profesionales nacionales	190 000
Consultores internacionales y ASE	86 040
Personal local y temporero	3 856 090
Horas extras	101 500
<b>Total parcial</b>	<b>10 967 630</b>
<b>Servicios de apoyo técnico</b>	
Apreciación y evaluación del proyecto	250 300
Capacitación	50 000
<b>Total parcial</b>	<b>300 300</b>
<b>Viajes y dietas</b>	
Viaje en el país	425 289
Viajes en general	206 654
<b>Total parcial</b>	<b>631 943</b>
<b>Gastos de oficina</b>	
Alquiler de instalaciones	241 021
Servicios públicos	101 500
Comunicaciones	121 800
Material de oficina	106 635
Reparación y mantenimiento del equipo	89 908
<b>Total parcial</b>	<b>660 864</b>
<b>Vehículos</b>	
Combustible y mantenimiento	376 362
<b>Total parcial</b>	<b>376 362</b>
<b>Equipo</b>	
Equipo de comunicaciones	268 975
Vehículos	500 000
Computadoras	180 000
Muebles y equipo	71 050
<b>Total parcial</b>	<b>1 020 025</b>
<b>Otros</b>	
ACV	143 000
Género	228 588
Operación aérea	550 000
Seguridad (costos divididos con OCHA)	507 500
Pago por condiciones de vida peligrosa	167 272
Fletes de transporte	920 000
Costos de molienda	1 092 000
Gastos de representación	3 600
Periódicos y revistas	5 227
Varios	75 272
<b>Total parcial</b>	<b>3 692 459</b>
<b>TOTAL DE LOS COSTOS DE APOYO DIRECTO</b>	<b>17 649 583</b>

