

برنامج  
الاغذية  
العالمي



Progi  
Alim

World

Tercer período de sesiones  
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 21-24 de octubre de 1996

## INFORMES DE EVALUACIÓN E INFORMES FINALES

Tema 5 a) del programa

### PROYECTOS PARA SITUACIONES PROLONGADAS DE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS: AFGANISTÁN 5086 (Ampl.2)

#### Socorro y rehabilitación en el Afganistán<sup>1</sup>

Fecha y aprobación del proyecto	15 de diciembre de 1994
Comienzo de la distribución de los alimentos	1º de enero de 1995
Costo de los alimentos para el PMA	32 412 800 dólares
Costo total para el PMA	66 137 443 dólares
Duración aprobada del proyecto	Un año
Fecha oficial de terminación	31 de diciembre de 1995
Fecha de evaluación	Noviembre/ diciembre de 1995 <sup>2</sup>

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

<sup>1</sup> El informe completo de la misión se encuentra disponible, previa solicitud, en inglés únicamente.

<sup>2</sup> La misión estuvo compuesta por un oficial de evaluación del PMA/OEDE (jefe de equipo); un sociólogo economista, consultor de la OEDE; un agroeconomista del PMA/OEDE; y del oficial superior encargado de Afganistán, del PMA/OMM.

#### RESUMEN

Como consecuencia de la estabilidad relativa reinante en la mayoría de las regiones del país (con la excepción de Kabul), el PMA ha reorientado cada vez más, y con bastante éxito, su ayuda pasando del socorro directo a la rehabilitación e incluso a empresas propias de desarrollo. La estrategia seguida es al mismo tiempo oportuna y válida: ha permitido dar respuestas flexibles en unas circunstancias cambiantes con la realización simultánea de actividades de socorro y de rehabilitación. Se ha reducido progresivamente la distribución gratuita de alimentos con objeto de limitar los riesgos de una dependencia continua y estimular a la gente del lugar a buscar soluciones sostenibles. Al propio tiempo, se ha aumentado el número de planes de redes de seguridad (proyectos de alimentos por trabajo (APT) y de panaderías) con el fin de neutralizar los riesgos de empeoramiento del estado nutricional del grupo destinatario. La reconstrucción de la infraestructura con proyectos de APT ha constituido una aportación decisiva para el reasentamiento y la reintegración de una población devastada por la guerra. Se ha reconocido de manera generalizada que la ayuda alimentaria del PMA ha sido un recurso complementario crucial en el abanico que se abre entre el socorro y la rehabilitación, aunque el grado de preferencia por los alimentos respecto del dinero varía de una región a otra y entre los entornos rural y urbano. Hay margen para que el PMA desarrolle aún más su propia capacidad y la de sus socios en la ejecución para afrontar unas perspectivas a más largo plazo. Sin embargo, en beneficio de la calidad, el programa del PMA debe afianzarse y no dejarse llevar demasiado por las grandes necesidades generales del país. A pesar de la ausencia de una administración funcional y de que no se encuentre una solución duradera al conflicto, a nivel tanto regional como subregional ha sido posible una planificación estratégica mínima que va más allá de unas preocupaciones de socorro inmediato; el PMA podría intervenir incluso más activamente en el proceso. En situaciones de desmoronamiento completo de las estructuras gubernamentales y administrativas, el PMA debiera emplearse a fondo en apoyar la creación de capacidad de sus socios en la ejecución, incluidas las ONG nacionales.

## NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

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

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva tendrán un carácter pragmático, y en ellas se propiciará un mayor diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la sesión plenaria.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director:	W. Kiene	tel.: 5228-2029
Oficial responsable:	B. Henze	tel.: 5228-2033

En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse al Empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

---

## ANTECEDENTES

1. Desde 1979, el PMA ha prestado socorro, tanto dentro como fuera del país, a la población de un Afganistán arrasado por la guerra. En estos últimos años, han vuelto al país un gran número de refugiados, y algunas personas desplazadas en el interior (PDI) han retornado a sus lugares de origen, pues algunas zonas han vivido períodos sostenidos de paz y estabilidad relativas. Como respuesta a las circunstancias, el PMA, junto con el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes, ha desplazado cada vez más el centro de sus actividades, pasando de la asistencia y alimentación de mantenimiento para los refugiados en Pakistán e Irán, al apoyo de actividades de rehabilitación dentro de Afganistán para los repatriados, las PDI y la población ya asentada.
2. Con el proyecto del PMA para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas (OPR) Afganistán 5086 (Ampl.2) se pretende favorecer el proceso conducente a la paz, la estabilidad y la normalización de la situación mediante una evolución de las actividades de socorro hacia la rehabilitación, adoptando medidas como las siguientes: a) una menor distribución de ayuda de socorro aunque todavía importante, a las personas desplazadas en el interior; b) un subsidio de alimentación mediante proyectos de panaderías; c) actividades de alimentos por trabajo; d) alimentación institucional; y e) alguna ayuda alimentaria para capacitación. De la asistencia alimentaria del PMA, unas 172 500 toneladas para 1995, se beneficiarían dos millones de personas necesitadas diseminadas por todo el país.

---

## ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

3. De conformidad con el cambio de prioridades introducido en la ayuda del PMA, en este resumen de evaluación se examinará la OPR dentro de Afganistán; sin entrar en el análisis de la ayuda prestada a los refugiados afganos en Pakistán e Irán. En esta evaluación se han estudiado, en particular, los aspectos relacionados con el paso del socorro al desarrollo ("el proceso de transición"). Por consiguiente, han quedado excluidas deliberadamente las cuestiones de logística de los alimentos y de su ordenación, a pesar de su reconocida importancia.

---

## RESULTADOS Y CONCLUSIONES

### El proceso de transición

4. La hipótesis de que la ayuda de socorro posibilitará forzosamente una transición al desarrollo resta importancia, hasta cierto grado, a la "continuidad" de la situación de urgencia compleja existente en Afganistán, que ha creado estructuras de poder que propagan el conflicto y se benefician de él. No se sabe a ciencia cierta qué tipo de estructuras sociales y políticas aliviarían la violencia; la selección de socios para la ejecución y de las comunidades beneficiarias exige un análisis más a fondo de la dinámica del conflicto.
5. En algunas partes de Afganistán, la programación de las actividades que siguen al socorro parece, no obstante, viable, aunque esa labor dependa totalmente de fondos externos y no haya ninguna estructura gubernamental oficial propiamente dicha. En los casos en que se ha registrado una estabilidad relativa durante más de un año y medio, por ejemplo, se han realizado simultáneamente, actividades de socorro y rehabilitación sobre todo porque la población residente ha recibido, una y otra vez, la visita de las comunidades desplazadas (repatriados y PDI). En esos casos, las actividades de reconstrucción, que se consideran de "desarrollo" (reparación de carreteras, canales, saneamiento urbano), a menudo las realizan una mano de obra subempleada y en tránsito que necesita de "socorro" inmediato. Sin embargo, aún en los casos en que la población residente aporta el grueso de la mano de obra, es difícil fomentar ideas de participación comunitaria y de identificación con esos proyectos entre personas que han estado desplazándose y dependiendo de ellos por períodos de hasta 15 años.
6. El programa del PMA para Afganistán ha hecho hincapié, acertadamente, en la utilización de los departamentos estatales, cuando funcionan, como ejecutores y ha incrementado la cooperación con las ONG que muestra una buena disposición para crear vínculos con las comunidades locales. Este planteamiento reconoce que el desarrollo no consiste pura y simplemente en reemplazar la infraestructura física y política, sino que descansa en una sociedad civil bien definida y en evolución capaz de fomentar las posibilidades de asumir el pleno ejercicio de sus derechos y del poder. Sin embargo, los donantes, las Naciones Unidas y las ONG todavía tienen que comprender y convenir en el "punto de partida" adecuado, según el cual la creación de capacidad no se convierta simplemente en una práctica técnica para mejorar la prestación de servicios o una mejor presentación de informes.
7. El socorro, la rehabilitación y la reconstrucción plantean diferentes exigencias operativas y de gestión, incluida la capacidad local de ejecución o su sustitución. Los instrumentos para identificar y evaluar proyectos "de desarrollo" son cualitativamente diferentes de los que se emplean para las intervenciones rápidas de socorro, que siguen siendo, pese a todo, parte importante del mandato del PMA en Afganistán. Debe mantenerse una clara distinción entre los insumos alimentarios destinados a satisfacer necesidades de socorro bien definidas y evaluadas y los destinados a ayudar a conseguir la estabilidad y a reducir de la pobreza. Esto tiene consecuencias también para determinar el perfil del personal que se necesita. Aunque el personal del PMA ha realizado un trabajo muy encomiable dadas las circunstancias, incluso en términos de competencia técnica, el Programa tiene que examinar los efectivos de personal y sus características.

## Función y efectos de la ayuda alimentaria

8. En Afganistán ha habido un constante déficit alimentario neto debido a la devastación de los sistemas de producción rural y al éxodo en gran escala hacia las zonas urbanas. A pesar de ello, las importantes intervenciones del PMA, por lo que a ayuda alimentaria se refiere, no han parecido tener repercusión alguna sobre la insuficiencia de la producción y la distribución en el plano nacional, ni siquiera en el regional, ni tampoco era eso lo que se pretendía ni habría podido conseguirse de forma firme con ellas. Aparte de las problemáticas existentes, es decir, el aislamiento de las regiones (como Badajshán), ciudades sitiadas (Kabul) o los lugares donde las condiciones meteorológicas desfavorables en ciertas estaciones impiden el acceso a los suministros (en el nordeste), los afganos han podido mantener abiertas las rutas comerciales con los países vecinos a pesar de la situación de guerra, lo que puede explicar concretamente porqué la malnutrición<sup>1</sup> no está tan extendida como habría podido preverse.
9. Cuando la ayuda alimentaria del PMA se ha destinado selectivamente a las personas más vulnerables de una zona, ha contribuido claramente a introducir mejoras en la seguridad alimentaria o a aumentar los ingresos de los hogares. Ha sido especialmente valiosa en la primera fase de reasentamiento de la población, cuando los mecanismos de supervivencia estaban en su peor momento. Sin embargo, los métodos para evaluar el déficit alimentario de los hogares y, por lo tanto, el impacto que ejerce en ellos la ayuda alimentaria, han sido rudimentarios y es preciso mejorarlos todavía más.
10. Se ha supuesto que los alimentos por trabajo, a causa del valor relativamente bajo de la ración de siete kilogramos, comparado con los salarios, es un componente que, por su propia índole, está destinado a las comunidades y los individuos que padecen déficit alimentario. No obstante, la aceptación de los APT suele ser un indicador de la pobreza del individuo más bien que de la escasez de productos alimenticios en la zona. En ese sentido, compete con las fuerzas del mercado, al poder monetizarse o consumirse según la fluctuación de su valor.
11. Por lo general, la ayuda alimentaria ha cumplido su función en toda la gama de actividades que va del socorro a la rehabilitación; en el contexto del socorro de urgencia (PDI) ha servido para atender las necesidades inmediatas de supervivencia. Los proyectos de panificación ponen de manifiesto la importancia de dotar de panaderías a las comunidades pobres y vulnerables de las ciudades, además de tener repercusiones positivas en los precios del mercado para el trigo y la harina de trigo. Se ha comprobado que los APT son un mecanismo alternativo, viable, oportuno y aceptable para apoyar actividades de rehabilitación. Las raciones alimentarias han resultado ser un producto estable en un entorno inestable y en algunos casos se han preferido a un empleo breve remunerado con dinero. Además, los APT han servido de "palanca de arranque" para el tipo de planes de rehabilitación que en definitiva pueden influir en la producción y distribución de alimentos, especialmente a nivel de distrito.

---

<sup>1</sup>Sobre la base principalmente de datos anecdóticos ya que son muy pocos los estudios específicos sobre regiones realizados (por las ONG).

## Estrategias y componentes de la OPR

12. Ha proseguido la distribución de **alimentos de socorro** del PMA a las PDI. Al no haber cifras fiables sobre la población de los campamentos, la posibilidad de que la población local se beneficie de la ayuda alimentaria destinada a las PDI y el hecho de que algunas familias ya no vivan con carácter permanente en los campamentos, han llevado al PMA a reducir las raciones destinadas a esas personas. Del seguimiento de la situación hecho por Médecins sans Frontières (MSF) parece que esta estrategia, adoptada conjuntamente con los organismos de las Naciones Unidas colaboradores, no ha tenido efectos contraproducentes en la salud o el estado nutricional de la población acampada.
13. El hecho de que el PMA haya amortiguado la reducción gradual de las raciones generales en los campamentos dando prioridad a las PDI para acceder a las oportunidades de empleo de los APT, así como la existencia de un proyecto de panificación para todo el año en Jalalabad, pueden haber contribuido a reducir los riesgos a que estaban expuestas las PDI. No puede saberse con certeza si la reducción de las raciones ha persuadido efectivamente a las PDI a volver a sus lugares de origen, y ello debido a la falta de datos numéricos y de estudios sobre la importancia de los diversos "factores de atracción y rechazo" que determinan el comportamiento de las PDI.
14. La inestabilidad de la situación de seguridad puede seguir justificando una distribución limitada de alimentos de socorro, como ocurrió en el caso de algunos de los que regresaban, que en su trayecto tuvieron que pararse en un campamento de tránsito debido a las condiciones invernales y a las luchas que se libraban en su región de origen. Sin embargo, los alimentos de socorro no deben distribuirse en grado tal que desaliente a las PDI a desplazarse cuanto antes lo permita la situación. La breve formación práctica impartida a las PDI con apoyo de la ayuda alimentaria ha sido importante, pues puede facilitar su reasentamiento.
15. La ayuda alimentaria a través de los proyectos de **panaderías** ha sido una estrategia innovadora que se ha visto coronada por el éxito al llegar a los grupos más vulnerables de población urbana (PDI, viudas, damnificados por la guerra y personas en situación de pobreza extrema) que no tienen capacidad para participar, por ejemplo, en un proyecto de APT. Las metodologías para seleccionar a los beneficiarios han sido variadas: en algunos casos, las ONG internacionales, con la ayuda de representantes de los dirigentes de los municipios y de las vecindades, han realizado encuestas por hogares. En otras, el municipio, ayudado por las ONG nacionales colaboradoras, se han ocupado de seleccionar a las personas más vulnerables. Por lo general, este sistema parecía bastante idóneo, pero requiere un seguimiento constante y muy atento. Sólo en Kandahar las autoridades locales han señalado la existencia de problemas en acoplar bien el sistema recientemente introducido de selección a dos niveles, en virtud del cual un segundo nivel menos desfavorecido de la población urbana pobre se beneficia de una subvención parcial para pan.
16. Los proyectos de panificación han producido efectos colaterales positivos: los fondos obtenidos con la venta del pan pueden servir para complementar las actividades de rehabilitación del PMA; y los precios del trigo y de la harina de trigo en los mercados locales bajan y se estabilizan, según referencias, durante el período de aplicación, todo ello en beneficio de un sector más amplio de la población rural. Para evitar efectos negativos, el personal del PMA suspende estos proyectos cuando los precios del mercado caen por debajo de determinados niveles ya prefijados, por ejemplo, en épocas de recolección o inmediatamente después. Los proyectos de panificación se limitan a

períodos invernales, salvo en las operaciones que duran todo el año y que se desarrollan en Kabul y Jalalabad, donde el número de PDI es elevado.

17. La justificación de la ayuda alimentaria del PMA a **instituciones** (hospitales, dispensarios y unos pocos orfanatos), sobre todo en las zonas urbanas, ha sido la de que los beneficiarios de estas instituciones son especialmente vulnerables debido a la ausencia de un sistema sanitario nacional y a la falta de fondos públicos. A la misión, aunque reconocía el problema, le preocupaban la aplicación y el seguimiento del plan, la financiación periódica de los costos y su carácter indefinido.
18. Los **APT** (en zonas tanto urbanas como rurales) ha sido el componente mayor del programa de Afganistán y ha constituido una estrategia adecuada en ese marco transitorio. Los proyectos de APT, aunque no eran conocidos antes por la población, han tenido éxito en zonas donde puede contratarse a los trabajadores rurales con acceso fácil al lugar del proyecto. En cambio, la ración diaria normal de siete kilogramos resulta más difícil de introducir en Jalalabad y Herat, donde las raciones de APT podrían venderse en el bazar. En estos casos, se hace venir a las ciudades a las PDI y los pobres del campo especialmente, para que trabajen como jornaleros, sobre todo porque los proyectos que llevan a cabo otros organismos de las Naciones Unidas y ONG compiten por la mano de obra especializada con unos incentivos monetarios más atractivos.
19. En algunos casos, el contraste de intereses ha dado lugar a malas experiencias. Cuando se trató de construir una carretera en las afueras de Herat, las autoridades municipales optaron por un enfoque de empleo intensivo de equipo, con lo que quedaron en entredicho los objetivos del PMA de contribuir a crear empleo. Las autoridades municipales no pudieron costear el combustible necesario para las máquinas pesadas y no tuvieron más remedio que vender algunos alimentos del proyecto en el mercado local para cubrir esos gastos.
20. Esta situación arroja luz acerca del debate actual que se libra en Afganistán sobre "el procedimiento y el resultado". El procedimiento de selección del proyecto concuerda generalmente con los objetivos del PMA. En lo que a las autoridades locales se refiere, el apoyo del PMA sirve de medio para obtener un fin: empleo para el personal, un perfil comunitario para las autoridades políticas y una carretera que tanta falta hace. El producto contribuye, por lo tanto, a la recuperación socioeconómica de la zona. Si la construcción de la carretera no llega a beneficiar a la población vulnerable inmediata, esto puede deberse más a una confusión de ideales en todo el abanico de actividades que van del socorro a la rehabilitación que a un dilema sobre el fondo de la cuestión.
21. Las normas de trabajo parecen haber sido adoptadas por algunos copartícipes en la ejecución que gozan de una cierta creatividad en las zonas urbanas, debido en parte a un mercado de trabajo inestable y a la competencia ejercida por unos salarios más altos, o a fluctuaciones en los precios del trigo en algunas épocas del año que afectan al valor de la ración del PMA. La selección de actividades de los participantes y el nivel de las normas de trabajo pueden también responder a presiones políticas. No siempre cabe presumir la autoselección de los más vulnerables.
22. Cuando se emprenden proyectos sobre la base de contratos, que dependen evidentemente del valor monetizado de los alimentos más bien que del valor "consuntivo" de los mismos, hay razones para efectuar pagos en dinero más que mediante proyectos de APT. A menudo el PMA se encuentra con que tiene que realizar proyectos cuando no hay ningún organismo más idóneo, al tener una situación de recursos más

favorable.

23. En la ejecución de los proyectos de APT (al igual que en otras actividades que reciben apoyo de organismos de las Naciones Unidas y ONG), ha habido gran preferencia por las zonas urbanas debido al gran número de repatriados y PDI que deciden establecerse en ciudades ante la falta de servicios sociales e infraestructura en las zonas rurales, donde no siempre está claro en qué medida las actividades de APT consiguen el objetivo de aliviar la pobreza. En los proyectos de infraestructura, los dueños de las tierras pueden, por ejemplo, conseguir que los aparceros hagan todo el trabajo, con lo cual el deseo del PMA de llegar a los más pobres queda satisfecho, pero se plantean dudas sobre quién se beneficia a la postre de la riqueza creada.

## **Problemática de las diferencias por razón de sexo**

24. En una sociedad conservadora como es el caso reconocido de Afganistán, las circunstancias de la guerra parecen haber reforzado el concepto de que las mujeres son vulnerables y necesitan protección, lo que puede entrañar un control incluso más rígido de sus movimientos y actividades cuando las familias se hallan desplazadas. Sin embargo, esta situación ha introducido algunos cambios en los cometidos de la mujer: por ejemplo, las viudas y las mujeres de familias económicamente vulnerables se han visto obligadas a independizarse de las fuerzas económicas, y a controlar incluso recursos como las tierras, la distribución de la ayuda alimentaria y espacios de mercado. Sin embargo, las relaciones entre los sexos no parecen haber cambiado tanto a nivel básico.
25. La problemática de las diferencias de trato por razón de sexo debe recibir una atención prioritaria junto al alivio de la pobreza. Así por ejemplo, los proyectos de infraestructura rural juegan un papel decisivo en cuando a aumentar la seguridad alimentaria de hombres y mujeres por igual y ejercen un mayor impacto general que, por ejemplo, los proyectos de tejeduría de base urbana para mujeres. En cambio, por lo que respecta a la participación, es probable que las mujeres beneficiarias sólo aporten pequeñas contribuciones a la formulación y el diseño del programa del PMA para Afganistán en lo que a un futuro inmediato se refiere.
26. Aun cuando en los documentos de los proyectos del PMA se reconoce expresamente a la mujer como parte del grupo objetivo (agentes y/o beneficiarias), hace falta una mayor concienciación sobre la problemática de las diferencias por razón de sexo, especialmente a nivel de suboficinas. Incluso en proyectos pensados expresamente para la mujer no siempre cabe suponer que las mujeres seleccionadas como objeto de los mismos vayan a tener forzosamente acceso a mayores de ingresos o riqueza. El proyecto para la tejeduría y teñido tradicional de alfombras concebido para las mujeres de Herat no ha garantizado automáticamente el acceso de las participantes a los recursos ni su control sobre ellos (la compra de materiales y la venta de las alfombras estuvieron organizadas por hombres); las sastras que desarrollan su trabajo a domicilio y que habían participado en un proyecto llevado a cabo en Jalalabad siguen ganando mucho menos que los sastres que trabajan en el bazar.
27. La prohibición que existe sobre la educación femenina para las niñas mayores de ocho años en las zonas controladas por el movimiento de los talibanes ha restringido las actividades del PMA, como la construcción de escuelas para niñas y la organización de clases de alfabetización. Sin embargo, la misión observó que había posibilidades para que el PMA "continúe así hasta que se le indique otra cosa" y explorar métodos sencillos de apoyar esas actividades, tal vez mediante actividades de base doméstica, como lo han

demostrado satisfactoriamente varios programas de ONG.

28. A pesar de unos esfuerzos encomiables realizados, el personal femenino que trabaja en las suboficinas del PMA sigue constituyendo una prioridad urgente, especialmente para el seguimiento de proyectos que de ordinario son inaccesibles para el personal masculino. En la mayoría de las capitales provinciales existe un gran conjunto de mujeres afganas instruidas que quieren y pueden trabajar para el PMA siempre que se les otorgue la suficiente privacidad y protección. El temor a las represalias, especialmente en las zonas controladas por los talibanes, parece sumarse a las limitaciones del personal de las suboficinas para tantear otras alternativas innovadoras. Tendría también que haber un mayor apoyo a este respecto por parte de la Oficina en el país y del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas.

## Capacidad de ejecución

29. La Oficina en el país ha tratado de superar las limitaciones que obstaculizan su capacidad de absorción y la realización de intervenciones alimentarias de "calidad" y entre las que se cuentan las siguientes: la falta de instituciones estatales locales activas con capacidad para ejecutar programas de asistencia alimentaria; la ausencia de organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales que lleven a cabo programas operativos, y la escasez de recursos; el hecho de que efectivos de personal del PMA no sean suficientes para hacer frente al aumento de las necesidades de planificación, evaluación y seguimiento de proyectos, y la consiguiente limitación del alcance y las posibilidades que se ofrecen para la ayuda alimentaria. La Oficina en el país ha puesto en marcha un enfoque basado en el concepto de "proyectos generales" (véase más abajo), además de hacer mayor hincapié en los proyectos grandes y reducir el número de proyectos menores cuyo seguimiento resulta demasiado difícil y engorroso.
30. Aparte de otras organizaciones de las Naciones Unidas asociadas, el PMA trabaja con las siguientes categorías de copartícipes en la ejecución (cuyos conceptos en cuanto al enfoque y la ejecución pueden variar notablemente): a) ONG con una verdadera base comunitaria, capacidad de gestión y espíritu de asistencia social; b) ONG "contratistas"; c) autoridades regionales y/o municipales del lugar; y d) "shuras" o asambleas comunales rurales o comarcales. La misión expresó una cierta preocupación por la falta de capacidad del PMA de seguir de cerca la distribución y destino selectivo de los alimentos a través de sus socios colaboradores en la ejecución.
31. El estudio de los antecedentes acumulados ha sido un elemento importante para la selección de las entidades colaboradoras. Sin embargo, el éxito o el fracaso de un proyecto no está en función exclusivamente de la capacidad técnica o de gestión de la entidad colaboradora. También es importante que la creación de capacidad a nivel institucional responda a un conocimiento compartido por todas las partes interesadas (donantes, entidades ejecutoras, participantes y beneficiarios) de los objetivos sociopolíticos y de desarrollo. Por consiguiente, es menester, examinar detenidamente la capacidad, las ideas y las estrategias de financiación de las entidades colaboradoras con objeto de establecer un programa más estricto de consulta y capacitación en los casos necesarios.
32. Antes de 1990, Afganistán no poseía tradición alguna de ONG aparte de un pequeño número de organizaciones de asistencia social con sede principalmente en la capital. Tras la firma de los Acuerdos de Ginebra no se practicó de una forma sistemática, la inclusión de ONG afganas recién creadas en actividades para la reconstrucción de la sociedad civil.

La creación de capacidad y la financiación han sido irregulares y se admite de forma generalizada que una gran mayoría de las ONG afganas nacionales fueron creadas como agencias de servicios para programas de donantes externos y no han asimilado ni el espíritu del voluntariado ni la capacidad interna para llegar a ser ONG como tales. Puede alegarse que el PMA debiera invertir en la creación de capacidad de ONG en Afganistán con objeto de ayudar a que cobren un carácter "paraestatal" cuando prevalezca la paz.

33. El PMA ha seguido valiéndose eficazmente del ACBAR (un importante órgano coordinador de las ONG) como "filtro" para el intercambio de información, la coordinación sectorial y regional y, últimamente, para el seguimiento de algunos proyectos generales del PMA llevados a cabo a través de las ONG. Como sigue habiendo casos de prácticas poco satisfactorias, como son la duplicación de tareas e incluso extorsiones, la misión reconoció los esfuerzos desplegados por el ACBAR para "vigilar" a las ONG miembros y proporcionar una base de datos con una investigación más cabal sobre las actividades de la ONG. El SWABAC (otro órgano coordinador de las ONG), en su calidad de organismo principal ejerce una función análoga en los proyectos piloto generales que se llevan a cabo en Kandahar.
34. Dada la corta experiencia existente con el enfoque de proyectos generales, no se ha podido apreciar si ha cumplido realmente las expectativas. Sin embargo, este enfoque reducirá el número de colaboradores directos que rinden cuentas al PMA, al propio tiempo que permitirá detectar las ONG que no funcionan adecuadamente. El efecto inmediato a corto plazo será una mayor utilización de las ONG de donantes, aunque la estrategia no excluirá la utilización de ONG nacionales de prestigio o grupos de departamentos estatales que funcionen bien. Esta idea potenciará el seguimiento, que actualmente sufre las consecuencias de las limitaciones de personal que padece el propio PMA. Por otro lado, el aumento de la capacidad de ejecución, sumado a una reducción de las intervenciones en pequeña escala, en muchas de las cuales se manejan cantidades inferiores a las 50 toneladas (pues ese es el mínimo para la aprobación por las suboficinas) puede contribuir a programar la ayuda del PMA de forma más sistemática y conseguir mayores efectos en una extensión geográfica más amplia.
35. El impresionante aumento registrado en la colaboración con organismos afiliados de las Naciones Unidas (unos 252 proyectos en 1995) podría atribuirse, por una parte, al reconocimiento por las entidades colaboradoras de que la ayuda alimentaria del PMA ha desempeñado un cometido importante en la situación de Afganistán y por otra, al hecho de que el nivel de recursos del PMA destinados al país se haya mantenido relativamente alto en comparación con los recursos limitados de que disponen los demás organismos. La colaboración de la Oficina del PMA en Afganistán, a través de su dependencia de operaciones de logística (UNILOG), ha sido muy apreciada pues ha ayudado a los organismos de las Naciones Unidas y a las ONG a transportar material de socorro desde Pakistán a sus puntos de destino en el interior de Afganistán a unos costos razonables.

## Cuestiones de coordinación

36. En la actualidad parece existir un sistema gemelo de coordinación - el del PNUD y el de la Oficina de las Naciones Unidas de Coordinación de la Asistencia Humanitaria al Afganistán (UNOCHA), cuyos resúmenes informativos se solapan en esa zona gris que hay entre el socorro y el desarrollo<sup>1</sup>. UNOCHA coordina la ayuda alimentaria y se encarga de los llamamientos unificados. El PNUD concentra su atención en los aspectos de rehabilitación y desarrollo, aunque por decisión propia no interviene en la programación del desarrollo como tal, dado el clima actual de incertidumbre en Afganistán.
37. Sobre la base del "Plan de Acción para la Rehabilitación Inmediata del Afganistán"<sup>2</sup>, el PNUD ha desempeñado cada vez más una función de coordinación de las actividades a través de los comités de iniciativas de rehabilitación (CIR). El PMA ha participado activamente en todos ellos, tanto a nivel nacional como regional. A pesar de la situación todavía inestable existente en el país, los objetivos del plan parecen oportunos y convenientes: a saber, desarrollar un modelo de gestión según el cual las ONG y, en última instancia, los organismos estatales, cada vez participen más en las actividades y que pueda llegar a convertirse en plataforma para una labor más amplia de rehabilitación en el futuro, realizada a nivel nacional con colaboradores multilaterales y bilaterales bajo un gobierno por todos reconocido. La misión considera que el PMA, como principal fuente individual de ayuda de las Naciones Unidas al país y con una red de siete suboficinas, saldrá indudablemente favorecida de la coordinación más regular a nivel de campo que le pueden brindar dichos comités.
38. En la búsqueda de un punto apropiado de entrada para la comunidad internacional de ayuda en una sociedad civil tan compleja como la del Afganistán, en 1995 la Oficina de Servicios para Proyectos (OSP) de las Naciones Unidas, fomentó la creación de las shuras de rehabilitación de distrito (SRD) y la ejecución exclusiva de las actividades a través de ellas, argumentando que era urgente volver a crear un aparato cívico y de consenso. Las SRD funcionan a un nivel por debajo del provincial (sujetas a la injerencia política/militar de los partidos) y por encima del nivel de aldea o familiar (sujetas a distorsiones vecinales/individuales). Diríase que es una forma pragmática de llevar a cabo proyectos de rehabilitación con un cierto grado de participación de la comunidad y de identificación con el proyecto. Las shuras, aunque no son elegidas democráticamente, por lo visto son representativas y pueden expresar un consenso.
39. El PNUD expresó su preocupación por el hecho de que algunas actividades de rehabilitación del PMA a nivel rural puedan socavar el proceso de determinación y realización de proyectos prioritarios a través de las SRD, cuya finalidad es establecer estructuras que puedan afrontar cuestiones de desarrollo a más largo plazo, incluida una buena gestión. El PMA/Afganistán ha aducido que la utilización exclusiva de las SRD como punto de partida para la identificación de proyectos tal vez no utilice todo el potencial de iniciativas procedentes de las autoridades regionales que funcionan (Mazar,

---

<sup>1</sup>Dado que en Afganistán se necesitará todavía por algunos años una combinación de actividades de socorro y de rehabilitación, es importante que se revise a fondo la continuación del cometido de la UNOCHA y que se aclare su función frente al PNUD, para satisfacción tanto de los organismos de las Naciones Unidas como de la comunidad más amplia de donantes y de ONG.

<sup>2</sup>Preparado bajo la dirección del PNUD y hasta la fecha el único enfoque programático importante para toda la familia de las Naciones Unidas.

Kabul) o de los organismos de las Naciones Unidas y de las ONG. Aunque los esfuerzos del PNUD merecen atenta consideración, el reto que tiene ante sí el PMA es localizar el canal más apropiado para el consenso comunitario y responder inmediatamente a cualesquiera excesos.

---

## RECOMENDACIONES

40. Aparte de una serie de recomendaciones detalladas que figuran en el informe completo, he aquí algunas de las recomendaciones principales:

### Sobre la transición

- a) El PMA debe llevar a cabo un nuevo examen de su posición en el debate sobre el socorro y el desarrollo. Debe desarrollar una metodología para identificar los usos y abusos de la ayuda alimentaria en situaciones prolongadas de refugiados y en una economía política de guerra.
- b) Junto con otros organismos de las Naciones Unidas y ONG, el PMA debe examinar las opciones para mejorar la sociedad civil en Afganistán. Esta labor debería basarse, sobre todo, en la determinación de las conexiones que mantienen las entidades ejecutoras colaboradoras con las instituciones consensuales y sostenibles (p. ejemplo, organizaciones de base comunitaria, cooperativas de agricultores, asociaciones comerciales, administración local y shuras).
- c) El PMA debe aumentar el número de sus efectivos de personal a nivel de campo y estudiar las cualificaciones específicas del personal situado en puestos superiores de las suboficinas con el fin de responder a las exigencias de un trabajo complejo en el marco de la transición del socorro al desarrollo.

### Sobre las estrategias y componentes de la OPR

- a) Debe continuarse el apoyo a las PDI en los campamentos, con raciones alimentarias limitadas, hasta la supresión progresiva prevista de la ayuda. Debe proseguir la asistencia a las actividades profesionales en los campamentos.
- b) El PMA debe promover y financiar un estudio sobre la situación socioeconómica de los PDI en los campamentos y fuera de ellos para arrojar más luz sobre la importancia de los diversos factores de "atracción y rechazo".
- c) El producto de los proyectos de panaderías (plan en dos niveles) debe mantenerse aparte de otras cuentas del PMA y servir de fuente de insumos no alimentarios para actividades de rehabilitación en las regiones respectivas.
- d) Debe continuar un apoyo limitado a la alimentación institucional; la ayuda del PMA debe evitar el asumir responsabilidades por gastos recurrentes específicos, como el apoyo a personal hospitalario.
- e) Con objeto de fomentar el reasentamiento de los que regresan a las zonas rurales, el PMA debe fomentar la realización de proyectos de rehabilitación rural. Las obras públicas en las zonas urbanas promovidas por las autoridades locales no

deben tener prioridad sobre proyectos rurales menos "visibles" que emanen de los grupos comunitarios.

- f) El PMA y sus socios de ejecución deben prestar más atención a la selección (tanto geográfica como por beneficiarios) incluso en casos en que las actividades de APT resulten ventajosas, comparadas con el trabajo asalariado.

### **Sobre la problemática de las diferencias por razón de sexo**

- a) El PMA debe realizar un esfuerzo concertado para contratar personal femenino capacitado, más sensible a la problemática de las diferencias por razón de sexo, para sus suboficinas en particular.
- b) Con objeto de calibrar los efectos sobre los niveles de ingresos de las mujeres a través de proyectos conexos, debe recogerse información básica sobre las circunstancias en que se hallaban antes del proyecto esas mismas mujeres.
- c) Al enseñar a las mujeres nuevas labores generadoras de ingresos, como punto de referencia han de tenerse en cuenta las exigencias del mercado, en lugar de tratar de acoplar los conocimientos actuales a mercados que han cambiado considerablemente debido a los desplazamientos habidos.
- d) El PMA debe examinar con las organizaciones asociadas de las Naciones Unidas la posibilidad de condicionar, en el futuro, la rehabilitación de una escuela de niños a una rehabilitación igual y subsiguiente de una escuela de niñas en la misma zona.

### **Sobre la capacidad, colaboración y coordinación en materia de ejecución**

- a) En interés de unas intervenciones de calidad, el PMA debe ser muy consciente de las limitaciones de absorción cuando programe el nivel conveniente de recursos alimenticios destinados a Afganistán.
- b) Ante los beneficios previstos, debe practicarse y desarrollarse la idea de proyectos de carácter general.
- c) El PMA debe seguir estudiando la posibilidad de realizar programaciones conjuntas con otros organismos de las Naciones Unidas que estén ejecutando programas en Afganistán. En el ámbito de su mandato, el PMA debe apoyar, incluso más activamente, esfuerzos de coordinación por parte del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de programas regionales de rehabilitación que tengan mayores posibilidades de ser sostenibles.
- d) El PMA debe examinar más a fondo el nivel adecuado a través del cual canalizar sus intervenciones de ayuda alimentaria, incluidas las negociaciones con el PNUD sobre la participación de las SRD.
- e) Especialmente en programas sociales, el PMA ha de prestar mayor atención a la capacitación organizativa y a la creación de capacidad de ONG "auténticas" con un demostrado historial de ejecución, e invertir más en ello. De forma análoga, el PMA debe seguir más de cerca a sus colaboradoras en la ejecución (p. ejemplo, en

los proyectos de APT) para que comprendan bien el mandato y las estrategias del PMA.

---

## **ENSEÑANZAS APRENDIDAS Y CONSECUENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICA**

41. En situaciones complejas en las cuales las estructuras gubernamentales y administrativas a todos los niveles se encuentran en franco deterioro, el PMA tiene que prepararse para apoyar activamente la creación de capacidad de las entidades colaboradoras, incluidas las ONG locales, mediante capacitación y financiación.
42. Es menester que el PMA estudie la manera de asegurar más firmemente la financiación de situaciones complejas de urgencia. Para aportar una contribución sustancial al proceso de transición que va del socorro al desarrollo, la financiación tendría que reorganizarse al margen de medidas a corto plazo o especiales.
43. En situaciones complejas y en el marco de la transición, para una planificación eficaz son indispensables conocimientos analíticos y de gestión. El PMA tendrá que tener en cuenta que a la hora de contratar y mantener el personal, el empleo exclusivamente de personal de "socorro" a corto plazo puede ser insuficiente y poco adecuado en situaciones que exigen un conocimiento más a fondo de la dinámica de una situación de urgencia "permanente", y del proceso de transición.programa

@@@.@@@ @@

04/09/00 2:58A9/P9