

Signatura: EB 2011/102/INF.7
Fecha: 28 abril 2011
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

República Islámica del Afganistán

Informe sobre los progresos realizados en la ejecución del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Matteo Marchisio
Gerente del Programa en el País
Tel.: (+39) 06 5459 2862
Correo electrónico: m.marchisio@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
Oficial encargada de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 102º período de sesiones
Roma, 10 a 12 de mayo de 2011

Para **información**

Abreviaturas y siglas

ANDS	Estrategia nacional de desarrollo del Afganistán
ARDSS	Estrategia para el desarrollo del sector agrícola y rural
COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
GPP	Gerente del Programa en el País
ICARDA	Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas
NADF	Marco nacional de desarrollo agrícola
ONG	organización no gubernamental
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PIB	producto interno bruto
SyE	seguimiento y evaluación

República Islámica del Afganistán

Informe sobre los progresos realizados en la ejecución del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Aunque oficialmente no es obligatorio presentar a la Junta Ejecutiva informes sobre los progresos realizados en la ejecución de los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), la presente nota informativa se presenta a título excepcional habida cuenta del carácter singular de la intervención del FIDA en el Afganistán, y de que ese compromiso se contrajo cuando la Junta Ejecutiva debatió el COSOP del Afganistán en diciembre de 2008.

I. Introducción

A. Parámetros del COSOP

1. La Junta Ejecutiva aprobó el actual COSOP para el Afganistán en abril de 2008. El proyecto de programa había sido previamente examinado y acordado en una reunión presidida por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales a la que asistieron las partes interesadas fundamentales. Formulado en estrecha consulta con las autoridades afganas y los asociados en actividades de desarrollo, el COSOP tiene como finalidad apoyar y complementar las políticas y los programas del Gobierno del Afganistán y de otros asociados internacionales y nacionales en el fomento del desarrollo en beneficio de los pobres, conforme se contemplan en la Estrategia nacional de desarrollo del Afganistán (ANDS) y de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
2. El actual COSOP abarca un período de cuatro años, de 2008 a 2012, y es el primero que el FIDA ha elaborado para el Afganistán. Fue uno de los primeros COSOP que se formularon en el marco del nuevo proceso basado en los resultados del FIDA, cuyo diseño entraña una revisión a mitad de período de los resultados y los progresos realizados en la ejecución del COSOP.
3. La presente revisión a mitad de período fue realizada entre los días 19 y 27 de marzo de 2011, aproximadamente hacia la mitad del período de cuatro años. La misión de revisión a mitad de período mantuvo amplias consultas con ministerios clave, donantes y otros interesados directos.

B. Cambios en el contexto nacional desde la evaluación *ex ante* del COSOP

4. Desde 2008, el Gobierno ha ido ganando en capacidad y aptitudes para prestar servicios en el nivel más bajo. A pesar de ello, sigue habiendo importantes dificultades para establecer los instrumentos del estado necesarios para que la custodia resida plenamente en el pueblo afgano. Aún hay importantes limitaciones en materia de seguridad, pues la insurgencia se ha extendido más allá de las zonas que ocupaba en 2008, compitiendo con el Gobierno por el control de zonas antes estables. Por otro lado, la coordinación entre los donantes sigue siendo débil. Esta cuestión está siendo abordada actualmente por el Gobierno mediante la formulación de programas de prioridades nacionales como principal plataforma de financiación para la comunidad internacional, junto con un incremento del porcentaje de los fondos de asistencia que se canalizan directamente a través del Gobierno (se ha hablado de un aumento desde el 20% hasta un posible 50%). Las diferencias en materia de planificación, elaboración de presupuestos y creación de capacidad entre el centro, las provincias y los distritos por fin se están abordando mediante un incipiente cambio en la devolución de competencias y capacidad de decisión desde Kabul.

5. El Afganistán sigue siendo casi el país más pobre del mundo; según las Naciones Unidas, ocupa el puesto 155 de un total de 169 países¹. El país se ha visto afectado por una serie de conflictos que vienen sucediéndose hace casi tres decenios, con la invasión soviética de 1979. El último censo oficial fue realizado ese año, cuando la población era de 15,5 millones de habitantes. Las estimaciones de la población actual oscilan entre 24 millones (Oficina Central de Estadística del Afganistán, 2006) y 30 millones (Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial 2006); cerca del 80% de los afganos viven en zonas rurales. El Afganistán es un país joven: el 52% de la población tiene 17 años o menos.² Los varones representan el 54% de la población y las mujeres el 46%. La agricultura es el sector más importante en relación con el empleo que ofrece; el sector agrícola formal contribuye a cerca del 36% del producto interno bruto (PIB), y se estima que la producción ilícita de opio aporta un 47%.
6. Apenas el 17% de la población mayor de 25 años ha recibido algún tipo de educación formal; la cifra correspondiente a las mujeres es de apenas el 6%. La violencia estructural, incluida la marginación persistente de la mujer, se ve agudizada por los terribles niveles de pobreza.
7. Los ingresos del Gobierno son bajos y la asistencia internacional representa alrededor del 90% del gasto público total del país. El ingreso nacional bruto por habitante es de solamente USD 1 419. Desde 2001, tras la salida del régimen talibán, los progresos han sido considerables: se han establecido instituciones democráticas y ministerios; se han conseguido mejoras importantes en la atención sanitaria y la inmunización, y se han construido escuelas primarias, carreteras e infraestructura de transporte. Sin embargo, la mayoría de los afganos aún viven en condiciones de miseria e inseguridad, y la delincuencia está ahora poniendo en peligro los avances recientes. Además, existen importantes disparidades en la distribución geográfica de la ayuda; algunos de los principales donantes orientan una parte desproporcionada de sus fondos a las provincias meridionales, donde la insurgencia es más activa. La mayor parte de la ayuda se ha dirigido a Kabul y otros centros urbanos, en lugar de a las zonas rurales, y hasta hace muy poco la agricultura ha estado recibiendo insuficientes recursos.
8. Considerando la cuestión desde el punto de vista del grupo-objetivo del FIDA, el hecho macroeconómico más evidente es que la inflación de los precios al consumidor ha experimentado bruscos aumentos en numerosas ocasiones, impulsados en gran medida por el aumento del precio de los combustibles y los alimentos; este fenómeno refleja no solo las tendencias mundiales sino también el costo de transportar mercancías a través de este país sin litoral, además del hecho de que los países vecinos han restringido las exportaciones de trigo. En estas circunstancias, la productividad agrícola ha sufrido fluctuaciones, si bien en conjunto ha ido en aumento.
9. Desde 2009, el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería ha formado parte integral de un criterio global multiministerial de desarrollo rural que ha logrado la convergencia de sus propias necesidades institucionales con un conjunto de programas de prioridades nacionales surgidos del denominado Proceso de Kabul.
10. Las propias necesidades institucionales del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería evolucionaron en el marco de un cambio de liderazgo en el ministerio en octubre de 2008. Ese cambio impulsó la revisión de su estructura y sus programas de conformidad con la Estrategia para el desarrollo del sector agrícola y rural (ARDSS), que es un subconjunto de las prioridades de la ANDS. Más adelante, la ARDSS se transformó en el Plan General de Agricultura en 2009 y por último en el

¹ La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2010, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

² Evaluación nacional del riesgo y la vulnerabilidad 2005: Afganistán.

Marco nacional de desarrollo agrícola (NADF), la hoja de ruta para el sector agrícola durante los cinco años siguientes. Esta evolución se vio respaldada por los resultados del Proceso de Kabul, en el que se recabó la participación de 16 ministerios en los tres grupos temáticos de desarrollo: agrícola y rural, de recursos humanos y de la energía y la infraestructura, que gestionan en total más del 80% del presupuesto destinado a actividades de desarrollo. El grupo temático de desarrollo agrícola y rural está presidido por el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería y comprende al Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales, el Ministerio de Energía y Agua y el Ministerio de Lucha contra los Estupefacientes. Con la meta general de conseguir el desarrollo de comunidades rurales y pastorales prósperas, se han formulado cuatro programas de prioridades nacionales y se ha recomendado a la comunidad internacional que les preste apoyo. Esos programas son los siguientes: i) desarrollo nacional de los recursos hídricos y naturales; ii) desarrollo nacional amplio de la producción agrícola y los mercados; iii) acceso rural a nivel nacional, y iv) fortalecimiento nacional de las instituciones locales.

11. Por otra parte, a lo largo de los últimos años ha ido madurando el debate sobre la gobernanza a nivel subnacional, que ha concluido a cargo de la Dirección Independiente de Gobernanza Local y el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales. Se racionalizarán los mecanismos y entidades representativas existentes en los niveles de distrito y de comunidad mediante mejoras reglamentarias y transferencias de recursos para que se conviertan en consejos de distrito y consejos de aldea, con posibilidades de agrupación siguiendo criterios sociales y económicos. Los ministerios competentes podrán entonces decidir cómo articular un sistema de transferencias basadas en el presupuesto hacia las comunidades y los reglamentos necesarios para garantizar la transparencia y la responsabilización.
12. La situación de seguridad en el país ha venido deteriorándose durante los últimos años, incluso en las zonas que inicialmente se definieron como estables y que por ello fueron seleccionadas para la aplicación inicial del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería. En 2011 se ha ultimado un plan acordado internacionalmente para comenzar la transición física eslabonada de las cuestiones de seguridad de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en el Afganistán a las Fuerzas de Seguridad Nacionales del Afganistán; las seis primeras provincias fueron anunciadas en marzo de 2011. Todos esos acontecimientos tienen importantes repercusiones en la capacidad del Gobierno para prestar servicios en un entorno seguro y estable.

II. Resumen y pertinencia del COSOP del FIDA

13. Desde la evaluación *ex ante* inicial del COSOP, se ha avanzado considerablemente en las políticas nacionales en materia de desarrollo, gobernanza y seguridad. La finalización y aprobación de la Estrategia nacional provisional de desarrollo del Afganistán (I-ANDS), que pasó a convertirse en un marco de desarrollo amplio y completo en la ANDS (2008-2013), llevó a la ulterior articulación de estrategias sectoriales en 2009. A continuación tuvo lugar el Proceso de Kabul, que se inició en los preparativos de la Conferencia de Kabul (julio de 2010) y dio lugar a una agrupación sectorial de ministerios afganos con el fin de completar una lista de programas de prioridades nacionales.

A. Objetivos estratégicos

14. El COSOP aborda la pobreza rural generalizada en un país destrozado por la guerra y que se caracteriza por las difíciles condiciones de vida, las desigualdades y las desventajas socioeconómicas. Define el papel que podría desempeñar el FIDA en el fomento de alianzas y asociaciones estratégicas, constituyendo de ese modo una plataforma de diálogo y coordinación con el Gobierno y otras partes interesadas internacionales y locales. Es flexible, pues en él se prevén exámenes de revisión anuales para adaptarlo al frágil proceso de consolidación del Estado, mantenimiento de la paz, reconciliación y reconstrucción posterior al conflicto.

15. El objetivo general del COSOP es disminuir las disparidades de género y mejorar la condición social y económica de las comunidades vulnerables y marginadas. Sus objetivos específicos son: i) robustecer la capacidad de las instituciones locales de fomento, los empresarios privados y las entidades de gobierno local para la planificación de ámbito local, el desarrollo de las empresas y el crecimiento económico; ii) aumentar el acceso a servicios financieros centrados en las zonas rurales, y iii) incrementar los activos, las competencias y la productividad de los hogares rurales.
16. Mientras la situación de seguridad siga siendo inestable y la cartera en el país siga madurando, en el corto a medio plazo el FIDA habrá de reducir su extensión geográfica para alcanzar una modalidad operacional más integrada y complementaria que propicie la cofinanciación con otros donantes. Al mismo tiempo, también es preciso reconocer que, si bien hay zonas geográficas más necesitadas de las inversiones del FIDA, la situación de seguridad en ellas sigue presentando dificultades, incluso para los grandes programas nacionales.

B. Pertinencia del COSOP

17. Teniendo en cuenta los numerosos cambios y enmiendas introducidos desde 2008 y la evolución en los niveles normativo e institucional, así como las intervenciones encaminadas a conseguir la estabilización de la seguridad en todo el país, el COSOP aún se ajusta a grandes rasgos a los marcos de políticas y las directrices pertinentes del Gobierno.
18. El COSOP también se inscribe debidamente en el objetivo general del Marco Estratégico del FIDA (2011-2015) y apoya plenamente los cuatro objetivos: i) una base más sólida y resistente de recursos naturales y activos económicos para las mujeres y los hombres pobres del medio rural, ii) mejor acceso de las mujeres y los hombres pobres del medio rural a un conjunto de servicios, iii) el fortalecimiento de capacidades (tanto de mujeres y hombres pobres del medio rural como de sus organizaciones) para aprovechar las nuevas oportunidades, y iv) mejores entornos institucionales y normativos para las economías rurales en las que opera el FIDA.

C. Relaciones de asociación y políticas

19. La ejecución del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería aprovechó las valiosas relaciones de asociación con organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales clave en un momento en que el Gobierno aún carecía de la capacidad necesaria para lograr una cobertura completa en la prestación de servicios. En la ejecución del programa, el FIDA ha encontrado cada vez más oportunidades para colaborar directamente con el Ministro de Agricultura y para llegar a decisiones de coordinación y basadas en el programa dentro del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería. Hasta la fecha, las principales cuestiones normativas incluyen las siguientes: las reformas necesarias para aumentar las capacidades generales del personal del ministerio en las provincias y los distritos, las mejoras precisas en materia de extensión agrícola y el apoyo a la ganadería, y el marco jurídico que permita a las instituciones de microfinanciación movilizar los ahorros de las comunidades rurales.

D. Gestión de la cartera y marco crediticio

20. En el COSOP se destacan los aspectos de la gestión de la cartera que podrían mejorarse, por ejemplo: i) mejor diseño de los proyectos para limitar el potencial de malgasto de los fondos que se les asignan; ii) aumento del apoyo a la ejecución para mejorar la atención a la pobreza y a las cuestiones de género, y iii) generación de datos de seguimiento y evaluación (SyE) más útiles. La asignación correspondiente al Afganistán con arreglo al sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS) fue de USD 26,9 millones para 2007-2009. En el actual ciclo del PBAS se han previsto USD 29,7 millones para un nuevo proyecto.

III. Progresos realizados en la ejecución

A. Impacto de los cambios recientes en los objetivos del COSOP

21. El objetivo general del COSOP, consistente en disminuir las disparidades de género y mejorar la condición social y económica de las comunidades vulnerables y marginadas, sigue estando alineado en los niveles estratégico y de políticas. Sin embargo, ese objetivo y sus metas concretas habrán de ser objeto de ligeras enmiendas y aclaraciones con el fin de lograr una alineación similar con los recientes acontecimientos y orientaciones dentro del sector del desarrollo agrícola y rural.
22. **Objetivo general: disminuir las disparidades de género y mejorar la condición social y económica de las comunidades vulnerables y marginadas.** Este objetivo general sigue estando en consonancia con las prioridades nacionales (ADNS), sectoriales (ARDSS) y ministeriales (NADF), las cuales han puesto de relieve en su totalidad la clara necesidad de reducir las disparidades étnicas y de género. En todas las intervenciones que el FIDA seguirá apoyando en el país, las inversiones se concentrarán predominantemente en las mujeres y en las oportunidades estratégicas de mejorar su productividad y su condición socioeconómica. Las mujeres han quedado muy rezagadas en el Afganistán a causa de los años de reclusión, discriminación y violencia a que se las ha sometido.
23. El NADF promueve la integración de las cuestiones de género en los proyectos agrícolas por medios como la promoción de la cría de aves de corral, la producción de lácteos, la horticultura, la producción de semillas, la cría de abejas, el logro del apoyo de los representantes comunitarios, la participación de hombres y mujeres, la demostración de la contribución de las mujeres a la agricultura, el reconocimiento de la diversidad de situaciones que viven las mujeres, el fortalecimiento de la capacidad empresarial de las mujeres, el trabajo con personal femenino, y el uso de una programación de la agricultura que integre diversas actividades como la alfabetización y la aritmética básica, conocimientos técnicos para la generación de ingresos y la producción de alimentos, aptitudes empresariales básicas (análisis de mercados, teneduría de libros), y educación en salud y nutrición. La combinación de esas actividades aumenta la confianza de las mujeres en sí mismas y con ello su capacidad para adoptar decisiones y ser proactivas en el apoyo a su familia y su comunidad.
24. En reconocimiento de las dificultades del contexto, los proyectos financiados por el FIDA seguirán apoyando actividades concretas en las que las mujeres han desempeñado tradicionalmente un papel fundamental, como la gestión del ganado pequeño y de sus productos. Además, se elaborará un conjunto integrado de servicios para las mujeres en colaboración con asociados principales. Los proyectos financiados por el FIDA tendrán además por destinatarias a comunidades desatendidas y vulnerables, como los *kuchis* nómadas, que han padecido a causa del cierre de muchas rutas tradicionales y de la prolongada sequía que ha destruido la mayor parte de su ganado. Esta comunidad trashumante corre verdadero peligro de perder su modo de vida tradicional, y precisa urgentemente ayuda.
25. **Objetivo estratégico 1. Fortalecer la capacidad de planificación, desarrollo de empresas y crecimiento económico en el plano local.** Aunque aún es pertinente en la fase piloto frente a la repetición de intervenciones clave, debe hacerse menos hincapié en el enfoque eslabonado. Teniendo en cuenta los actuales cambios constitucionales en la gobernanza subnacional (es decir, la formación de consejos de aldea y de distrito) y el hecho de que varios programas nacionales se están centrando en la creación de instituciones y el apoyo a la planificación en el nivel local, debe adoptarse un criterio multiministerial sostenido con los ministerios señalados en el COSOP inicial.
26. Este objetivo debe centrar sus actividades en el apoyo a las novedades recientes en materia de dirección estratégica y aumento de la capacidad dentro del sector del desarrollo agrícola y rural en el país. El objetivo debería definir un mandato más

claro para facilitar la labor y fortalecer al personal de los ministerios en la zona del programa del FIDA. Para ello se combinarán paquetes técnicos y de gestión basados en las aptitudes y orientados por la demanda, y paquetes y proyectos con el fin de promover un criterio de aprendizaje basado en la experiencia.

27. **Objetivo estratégico 2. Aumentar el acceso a los servicios financieros centrados en las zonas rurales.** Aunque este objetivo sigue siendo un criterio válido y pertinente para promover un crédito adaptado y que tenga en cuenta las peculiaridades culturales de las comunidades rurales, el actual entorno normativo sigue siendo relativamente confuso. Las instituciones de microfinanciación existentes aún no cuentan con el marco reglamentario y el apoyo necesarios para amortiguar las externalidades, como los cambios en las políticas o la reinterpretación de los reglamentos vigentes.
28. También está empezando a tomar forma el énfasis reciente de varios ministerios, entre ellos el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería, en la formalización del acceso al crédito rural por medio de las instituciones gubernamentales. Así pues, sería aconsejable adoptar un enfoque más prudente y tener presente la situación institucional y todo avance en la ejecución dentro del sector a principios de 2012, durante la revisión a mitad de período del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería. Sobre la base de las conclusiones y los progresos que se hayan realizado para entonces, será posible adoptar una decisión más informada sobre las inversiones del FIDA en el sector de la microfinanciación rural durante el período restante del COSOP y en adelante.
29. **Objetivo estratégico 3. Apoyo técnico a las inversiones agrícolas productivas prioritarias dirigidas por la comunidad.** El objetivo inicial es muy amplio y exige mayor aclaración, especialmente en el detalle de las inversiones del FIDA. Además de la modificación del título, la definición y las relaciones de este objetivo se vinculan a las prioridades y las necesidades existentes en el nivel comunitario con insumos sencillos y prácticos. Por otro lado, el cambio de título también refleja necesidades y prioridades nacionales nuevas y combinadas que van tomando forma como componentes pertinentes de los programas nacionales prioritarios propuestos.
30. Las amplias consultas celebradas con gran diversidad de interesados directos, indican que estos coinciden en el mantenimiento de un firme interés en las actividades pecuarias dirigidas a los más vulnerables, así como en el apoyo a iniciativas para poner en marcha empresas rurales, capitalizando las iniciativas existentes. Además, la atención especial a las cadenas de valor y la infraestructura productiva en la agricultura, prestando particular interés a las mujeres siempre que sea posible, debería convertirse en el pilar central de este objetivo.
31. Dado que se seguirá alentando a los ministerios a trabajar por conducto de las autoridades provinciales y los consejos de distrito y de aldea, este objetivo proporcionará algunos de los recursos técnicos, de gestión y físicos que necesitarán esos órganos para atender el aumento de la demanda y las expectativas en materia de prestación de servicios. Ello serviría para fortalecer los lazos con el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales y permitiría al FIDA diversificar la cartera entre ministerios para superar las cuestiones relativas a la capacidad de absorción del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería.

B. Productos

32. **Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería.** La ANDS señala a la agricultura como su sector prioritario en el sentido de que no solo proporciona a la población (que sigue creciendo aunque a menor ritmo) un suministro de alimentos suficiente y seguro sino que también actúa como principal impulsor del crecimiento en beneficio de los pobres. Aunque se diseñó para que se adaptara a la ARDSS, el Programa también está debidamente alineado con el NADF. Su propósito es brindar a los pequeños agricultores, los propietarios de ganado y los

que aspiran a tener ganado un acceso sostenible a la microfinanciación, con atención especial a las mujeres, los hogares encabezados por mujeres, los que no tienen acceso al crédito y los *kuchi*. Ello se logrará facilitando los servicios de microfinanciación y los paquetes técnicos de ganadería que sean necesarios para iniciar empresas rurales nuevas, más productivas o más rentables basadas en la ganadería.

IV. Resultados del programa

A. Factores externos que afectan a los resultados del programa

33. El Afganistán sigue padeciendo una serie de limitaciones que influyen en el avance de la cartera del FIDA. Esas limitaciones son las siguientes: i) las fluctuaciones en la situación de seguridad, que han hecho difícil mantener un acceso sostenido a las comunidades, así como realizar actividades de seguimiento y misiones. Las provincias que fueron seleccionadas para la ejecución tenían una situación estable en relación con la insurgencia, pero ahora están afectadas por ella. Esta situación se agudizará con el inicio gradual del traspaso de la seguridad nacional desde la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad a las fuerzas nacionales en todo el país; ii) las graves carencias de capacidad y de recursos del personal de los ministerios en los niveles de distrito y de provincia también sigue siendo muy alta. Aunque esto se ha resuelto en parte gracias al apoyo de los proveedores de servicios del programa, las carencias de conocimientos y de recursos siguen siendo un obstáculo de primer orden para la plena asunción y coordinación de las actividades en agricultura por el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería en los niveles más bajos; iii) la formalización de funciones y responsabilidades de las instituciones del nivel local se ha visto llena de incoherencias, que solo recientemente se han aclarado con arreglo a los parámetros constitucionales. La puesta en marcha de los consejos de aldea y de distrito ya está en buen camino, bajo los auspicios de la Dirección Independiente de Gobernanza Local. Esta nueva y más amplia definición de esas instituciones ayudará al FIDA a identificar coordinadores, insumos y actividades clave para asegurar su mayor legitimación como plataformas de desarrollo apropiadas para alcanzar los objetivos del COSOP.
34. El FIDA también se enfrenta a numerosos obstáculos en el entorno normativo. Solo en agricultura hay aún alrededor de 91 reglamentos que todavía no se han aplicado en los ámbitos de las políticas, los marcos reglamentarios y la aplicación de las mejores prácticas. Además, el sector de la microfinanciación ha tenido grandes dificultades para conseguir la exención de ciertos gravámenes, así como para recibir autorización para acoger ahorros por medio de instituciones de microfinanciación depositarias. Esas cuestiones requieren debida diligencia además de un enfoque específico en cada caso para las cuestiones legislativas más complejas, lo que hace poco probable que se resuelvan a corto plazo.

B. Calificación de los resultados del programa

35. El informe sobre la situación del proyecto para el Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería asigna al proyecto la calificación de moderadamente satisfactorio. Los informes sobre la situación de los proyectos incluyen calificaciones de los resultados con arreglo a un conjunto de criterios. Dado que actualmente el FIDA solo cuenta con un proyecto en el Afganistán, los resultados del programa en el país reflejan los resultados de ese proyecto.
36. Sobre la base de las consultas con los interesados clave y de la disponibilidad presupuestaria dentro del FIDA, el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería recomendó encarecidamente que el diseño y la ejecución de nuevos proyectos atendiesen las necesidades inmediatas y a más largo plazo, que abarcan desde la infraestructura agrícola productiva hasta el apoyo técnico para el personal de extensión del ministerio en los niveles provincial y de distrito.

C. Gestión de la cartera y supervisión de los proyectos

37. Desde 2009, el FIDA ha realizado una misión de supervisión parcial y apoyo a la ejecución (del 8 al 15 de octubre de 2010) para el Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería, que se centró en el componente 1 (microfinanciación rural) y dio lugar a 42 recomendaciones detalladas. A continuación, del 8 al 31 de marzo de 2011, se realizó una misión completa de supervisión y apoyo a la ejecución del programa. Se distribuyó un proyecto de memorando como parte de la reunión recapitulativa con el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería en Kabul que está siendo revisado y ultimado para presentarlo a mediados de abril de 2011. El FIDA presta apoyo directo por medio del oficial del programa en el país que trabaja en Islamabad y que se ocupa de la coordinación con el Gobierno y otros donantes según procede, con apoyo habitual del Gerente del Programa en el País (GPP).
38. El GPP celebra reuniones bisanuales de revisión de la cartera con los directores de los proyectos para debatir los progresos realizados y planificar el futuro apoyo del FIDA a la ejecución. Además, el FIDA celebra talleres anuales de gestión de proyectos para todos los proyectos en la región de Asia y el Pacífico; en ellos, los gerentes de los proyectos tienen la oportunidad de reunirse y mantener contactos con altos directivos del FIDA.

D. Seguimiento y evaluación, gestión de los conocimientos y enseñanzas extraídas

39. El COSOP afirma que el FIDA promoverá una gestión de los conocimientos eficaz de acuerdo con su estrategia de gestión de los conocimientos recurriendo a varios mecanismos. Uno de ellos era la revisión anual del COSOP. Sin embargo, esto no siempre ha sido posible debido al retraso en el inicio del proyecto del FIDA por cuestiones relacionadas con el cumplimiento de contratos por proveedores de servicios, así como por un entorno normativo menos propicio para la promoción del componente 1 (microfinanciación rural), que impidió que interlocutores clave prestaran los servicios necesarios.
40. De todos modos, se ha realizado la revisión a mitad de período del COSOP, que recomienda la adopción de una revisión anual. Aunque el proceso de gestión de los conocimientos se ha incorporado al diseño del proyecto, no se ha designado a personal debidamente cualificado para integrar este proceso en las actividades del proyectos o para aplicar las prácticas utilizadas en otros lugares dentro del ministerio por conducto de la Dirección General de Programas (antes Dependencia de Ejecución y Coordinación de Programas). El programa proveerá un miembro del personal de dedicación exclusiva que ayudará específicamente a la Dirección General a adoptar prácticas de gestión de los conocimientos del FIDA con el fin de facilitar la coordinación y difusión de conocimientos dentro del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería.
41. Después de amplias consultas con interesados clave en la ejecución y el seguimiento, se manifestó un consenso general sobre la necesidad de una mayor focalización geográfica y un diseño más selectivo para poder contrarrestar la creciente inseguridad. Además, actividades más selectivas para conseguir mayor sostenibilidad generarían oportunidades de cofinanciación con otros donantes en la misma zona. Esas actividades deberían centrarse en los aspectos "básicos" (infraestructura productiva basada en la comunidad, desarrollo ganadero, entre otros) con el fin de mejorar sus sostenibilidad.
42. La participación activa del FIDA en foros de donantes no ha sido posible por su falta de presencia en el país. El FIDA tiene a su disposición muchas oportunidades de compartir su experiencia regional y en los países que podrían influir en las políticas y llevarían al examen de las mejores prácticas. Entre los foros mencionados figuran el equipo de las Naciones Unidas en el país, el grupo de seguridad alimentaria y agricultura de las Naciones Unidas y diversos grupos de trabajo técnicos y de

coordinación de los donantes. Ante la propuesta de aumento de la cartera del FIDA, debe estudiarse debidamente la posibilidad de promover la presencia del Fondo, aunque sea con carácter semipermanente.

43. Por último, las enseñanzas que se desprenden del SyE del proyecto financiado por el FIDA se están documentando y transmitiendo al equipo de gestión del programa en el país. Además, se ha recomendado que el FIDA contrate por corto plazo a un consultor internacional encargado de ayudar a la Dirección General de Programas a establecer un sistema con apoyo de la Dependencia de Gestión de los Conocimientos de la División de Asia y el Pacífico. El funcionario asignado por el Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería podría actuar como interlocutor y facilitador en este proceso y velar por que las enseñanzas se divulguen de acuerdo con las mejores prácticas.

E. Armonización y alineación

44. El FIDA sigue siendo un asociado activo del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería y participa en la reunión de alto nivel del ministerio cuando se le solicita. El Fondo también interviene en las actividades de armonización y coordinación de Gobierno y donantes en el Afganistán y mantiene relaciones de asociación con los donantes mediante visitas regulares siempre que el oficial de enlace en el país o el GPP están presentes. Habida cuenta de lo limitado de la cartera, este grado de participación ha sido suficiente, pero habrá de examinarse de nuevo a la luz de un compromiso de medio a largo plazo con el Afganistán y del diseño y la ejecución de un segundo proyecto más adelante en 2011, que duplicará las actividades del FIDA.
45. El FIDA está firmemente empeñado en la armonización y la alineación, velando por que:
- los proyectos existentes y todos los proyectos planificados estén alineados con la ANDS del Gobierno;
 - el apoyo financiero del FIDA siga los procesos fiduciarios en vigor y no funcione de forma paralela al mecanismo de utilización de recursos existente, determinado por el Ministerio de Finanzas;
 - la financiación del FIDA siga los procedimientos de ejecución presupuestaria del Gobierno y los procedimientos nacionales en materia de adquisiciones siempre que sea posible;
 - la unidad de gestión del proyecto esté estrechamente ligada al Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería;
 - se organicen el menor número posible de misiones (solo dos desde 2009) a fin de reducir la carga administrativa para el Gobierno.

F. Asignación del FIDA para el Afganistán

46. Dentro del actual ciclo del PBAS se han destinado USD 29,7 millones para un nuevo proyecto en el Afganistán.

G. Proceso de consulta relativo al COSOP

47. De acuerdo con las cláusulas pertinentes del COSOP, un equipo de revisión a mitad de período procedente del FIDA visitó el Afganistán en marzo de 2011. El principal objetivo de la misión era revisar el diseño del COSOP en vigor a la luz de las novedades y los cambios en la esfera del desarrollo rural y las circunstancias exógenas desde 2008. La misión examinó las prioridades del COSOP en ese momento en yuxtaposición con el nuevo Marco Estratégico del FIDA (2011-2015), los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Plan Nacional de Acción para la Mujer y los recientes marcos estratégicos de desarrollo como el ANDS y el NADF junto con hojas de ruta y plazos para los programas de prioridades nacionales.
48. La misión se reunió con funcionarios clave del Gobierno en el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería, el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rurales, agentes de instituciones financieras (Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan, First Micro Finance Bank, Red de Desarrollo Aga

Khan, Fondo de Desarrollo Agrícola y el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh). También se celebraron reuniones con asociados clave en la ejecución como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Comité Neerlandés para el Afganistán y el Centro Internacional de Investigación Agrícola en las Zonas Secas (ICARDA). Además los miembros de la misión mantuvieron amplias reuniones con organismos de las Naciones Unidas y representantes de la comunidad internacional de donantes (FAO, Programa Mundial de Alimentos, Banco Asiático de Desarrollo, Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Banco Mundial) para debatir los actuales ámbitos de inversión y las posibilidades de cofinanciación en el futuro.

49. El 26 de marzo de 2011 se celebró una reunión recapitulativa organizada por el Ministro de Agricultura. Los participantes manifestaron su acuerdo con la recomendación de la misión de que se hicieran pequeñas enmiendas y aclaraciones en los tres principales objetivos del COSOP y de que se incluyera un nuevo proyecto dentro del plazo de duración del COSOP.

V. Prioridades para el FIDA durante el resto del período del COSOP

A. Prioridades de inversión

50. Las prioridades de inversión del COSOP vigente, expuestas en los tres objetivos principales, siguen estando alineadas en general con el marco del sector de desarrollo rural del Afganistán. El Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería utiliza un modelo de creación de capacidad sumamente interesante e innovador centrado en los profesionales jóvenes. El programa ha concedido a ocho jóvenes licenciados de universidades locales (facultades de veterinaria, zoología y agronomía), entre ellos una mujer, la oportunidad de colaborar en sus actividades sobre el terreno. Los jóvenes están sumamente motivados e informan periódicamente a la dirección del programa, ofreciendo una valoración independiente de las necesidades de los beneficiarios, las limitaciones a la aplicación del programa y la calidad de las medidas adoptadas. Esta iniciativa fue encomiada por la misión como una valiosa oportunidad de apoyar a jóvenes profesionales afganos para que aumenten su capacidad de trabajar sobre el terreno en el contexto de un programa internacional de desarrollo. Se recomendó al FIDA que formalice este modelo para reproducirlo en el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería y todos los proyectos de inversión con apoyo institucional siempre que sea posible.

B. Prioridades de gestión

51. La próxima revisión a mitad de período para el programa brindará la oportunidad de examinar el diseño en conjunto, particularmente en relación con la viabilidad del componente de microfinanciación. Además, la revisión podrá evaluar los efectos de las recomendaciones de la reciente misión de supervisión. Esas recomendaciones también influirán en gran medida en el diseño del nuevo proyecto que se ha propuesto.

C. Proyectos en tramitación

52. El próximo proyecto aprovechará las enseñanzas extraídas en relación con la necesidad de una mayor focalización geográfica y la capacidad de respuesta a las necesidades expresadas por los beneficiarios y los asociados. Dentro de la actual asignación del PBAS (2010-2012) por valor de USD 29,7 millones, el proyecto deberá estructurarse en torno a elementos ligados entre sí y anclados en la prestación de servicios básicos y las necesidades de los beneficiarios. Así, con arreglo a las prioridades manifestadas por las comunidades por medio de planes de desarrollo comunitario (facilitados por el programa de solidaridad nacional), el nuevo proyecto podría ofrecer conjuntos de medidas de apoyo que irían desde una

infraestructura de producción agrícola básica hasta paquetes de capacitación para facilitar la transferencia de conocimientos entre los agentes de extensión del nivel de distrito y las comunidades o los grupos de agricultores.

D. Consideraciones fundamentales para el diseño de los proyectos en tramitación

53. Sigue habiendo un sólido consenso en cuanto a que la actual estrategia de focalización para los beneficiarios debe seguir prestando atención a las pequeñas comunidades de zonas remotas que viven exclusivamente de la agricultura y la ganadería, e incluir a los hogares encabezados por mujeres y las comunidades marginadas. Sin embargo, con los acontecimientos recientes en el ámbito de la gobernanza local y la formalización de grupos en el nivel comunitario, ahora está más claro cuáles son las condiciones de intervención más apropiadas y la inclusión de instituciones comunitarias, empresarios privados, ONG locales, y personal del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería de los niveles provincial y de distrito.
54. Sigue habiendo un dilema en cuanto a la cobertura geográfica prevista del nuevo proyecto. Se han señalado necesidades específicas destacadas en el oeste del país, mientras que tal vez haya que hacer mayor hincapié en las provincias de las tierras altas centrales para compensar la baja cobertura debida a la inseguridad o al aislamiento de esas zonas. Además, también debe prestarse la debida atención a los primeros éxitos y las potenciales complementariedades en la actual zona de operaciones del proyecto.
55. Sin embargo, esa decisión también ha de sopesarse frente a la decisión estratégica que ha de tomar el FIDA, entre centrar su trabajo en las zonas más desatendidas del país donde hay pocas inversiones de los donantes, o la de buscar y capitalizar las sinergias y la complementariedad con las actividades realizadas por los donantes en las zonas destinatarias iniciales del FIDA.

VI. Conclusión

56. El actual COSOP del FIDA está bien alineado con el ANDS, al igual que los proyectos actuales y previstos. El próximo COSOP del FIDA probablemente se formulará en 2012 y habrá de tener en cuenta acontecimientos y cuestiones decisivas que se encuentran en el horizonte inmediato, como la posible culminación del traspaso de las cuestiones de seguridad de las fuerzas internacionales a las fuerzas nacionales, prevista en 2014. Además, los programas de prioridades nacionales surgidos del Proceso de Kabul se encontrarán en su primer ciclo de aplicación y revisión. De este proceso del cual se extraerán muchas enseñanzas a medida que el Gobierno intenta adoptar un enfoque de la prestación de servicios "a nivel de todo el Gobierno". Ambos factores influirán enormemente en la estabilización general de la seguridad en el país, dando lugar a un entorno propicio en el que sean posibles el acceso y la prestación de servicios.
57. En el ámbito de la gobernanza subnacional, las asambleas de desarrollo de distrito y los consejos de desarrollo comunitario están convirtiéndose en consejos de distrito y de aldea, respectivamente. La formalización de los mecanismos existentes de desarrollo social en plataformas de servicio civil en el nivel más bajo también entrañará la realineación de todos los donantes para conseguir la coherencia con sus sectores prioritarios y su localización geográfica.
58. En el Afganistán, el FIDA ha alineado debidamente sus prioridades sectoriales, pero aún ha de examinar su especificidad geográfica. El nuevo diseño de proyecto previsto en 2011 examinará este aspecto, teniendo en cuenta las ventajas comparativas de los proveedores de servicios disponibles para la ejecución y las posibilidades de cofinanciación con otros donantes.