

Signatura: EB 2014/111/INF.7
Fecha: 11 de marzo de 2014
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

República Islámica del Afganistán

Informe de situación 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
Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 111º período de sesiones
Roma, 8 y 9 de abril de 2014

Para **información**

República Islámica del Afganistán

Informe de situación del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

I. Introducción

A. Resumen del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

1. El programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) vigente del FIDA para el Afganistán se presentó a la Junta Ejecutiva del Fondo para su examen en abril de 2008. El COSOP abarcaba inicialmente un período de cuatro años, de 2008 a 2012, y fue el primero que el FIDA elaboró para el Afganistán. Dado que en la cartera solo había dos proyectos relativamente "jóvenes" cuyas enseñanzas iniciales apenas se acababan de extraer, y habida cuenta, asimismo, de que para 2014 estaba previsto que concluyese la transición de las fuerzas de seguridad internacionales a las nacionales, el período del COSOP se amplió hasta 2014.
2. La revisión a mitad de período del COSOP se llevó a cabo en marzo de 2011 y los exámenes anuales de la situación se realizaron en 2012 y 2013. En el presente informe de situación se tienen en cuenta las recomendaciones formuladas y los progresos señalados en la revisión y los exámenes, así como la evolución del entorno político y de seguridad en vista de la retirada prevista de las fuerzas de seguridad internacionales y las próximas elecciones generales, acontecimientos que tendrán lugar en 2014.
3. El COSOP se formuló en un contexto de inestabilidad en lo relativo a la seguridad y el orden público en el país y de limitaciones considerables de capacidad y acceso. En consecuencia, se adoptó intencionadamente un enfoque flexible para alcanzar las metas y los objetivos fijados, sustentado por un proceso de examen y diálogo continuos por medio de exámenes anuales y un proceso consultivo en curso en el que participan el Gobierno y los principales interesados de los ámbitos nacional e internacional.
4. 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) reforzar la capacidad de planificación, el desarrollo de empresas y el crecimiento económico en el plano local (prestando especial atención a las instituciones locales de fomento, los empresarios privados y las entidades de gobierno local); 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.
5. La cartera actual del FIDA consiste en dos operaciones, financiadas mediante donaciones con arreglo al marco de sostenibilidad de la deuda: el Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería y el Proyecto de Ganadería y Agricultura Comunitarias. Varias enseñanzas importantes extraídas durante la ejecución del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería se incorporaron debidamente al diseño del Proyecto de Ganadería y Agricultura Comunitarias.

B. Contexto político actual

6. La guerra y la inestabilidad han asolado el Afganistán durante más de tres decenios. Durante los últimos 10 años, las fuerzas internacionales y el Gobierno del Afganistán han estado en guerra con los talibanes. A pesar del considerable apoyo internacional y de la presencia de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, el control que ejerce el Gobierno es endeble. Las redes informales de

poder, como las estructuras étnicas o tribales y los antiguos comandantes muyahidines, reciben la misma consideración, o incluso más, a la hora de configurar la dinámica política, social y económica del Afganistán.

C. Seguridad

7. El proceso de transferencia de responsabilidades en materia de seguridad de las tropas internacionales al Ejército Nacional Afgano y la Policía Nacional del Afganistán concluirá para finales de 2014. Sigue siendo un motivo de preocupación la sostenibilidad de las Fuerzas de Seguridad Nacionales del Afganistán cuando los donantes dejen de aportar fondos en el futuro.

D. Perspectivas para después de 2014

8. A pesar de que durante el último decenio se han logrado avances considerables en los ámbitos económico y social, en particular en la gobernanza y el desarrollo institucional, la situación del país no es tan buena y en los últimos años se han registrado peores resultados en muchos indicadores. El Afganistán sigue siendo uno de los países menos adelantados del mundo, con un producto interno bruto (PIB) per cápita de tan solo USD 528 en 2010-2011. Más de un tercio de la población vive por debajo de la línea de pobreza, más de la mitad se encuentra en situación de vulnerabilidad y corre el grave riesgo de caer en la pobreza, y tres cuartas partes de los afganos son analfabetos.

E. Cambios desde la evaluación *ex ante* del COSOP

9. Desde la evaluación *ex ante* inicial del COSOP, se ha avanzado considerablemente en las políticas nacionales en materia de desarrollo y gobernanza. La finalización y aprobación de la Estrategia nacional de desarrollo del Afganistán provisional, que pasó a convertirse en un marco de desarrollo amplio y completo, llevó a la ulterior articulación de estrategias sectoriales en 2009 como parte de dicha estrategia nacional. A continuación tuvo lugar el "Proceso de Kabul", cuyo resultado fue la Conferencia de Kabul (julio de 2010), en la que se gestó una agrupación sectorial de ministerios afganos con el fin de completar una lista de programas de prioridades nacionales.

F. Alineación del COSOP con la Estrategia nacional de desarrollo del Afganistán

10. El objetivo general del COSOP de disminuir las disparidades de género y mejorar la condición social y económica de las comunidades vulnerables y marginadas está en consonancia con los siguientes pilares de la estrategia nacional:
 - **Pilar de desarrollo económico y social. Sección de agricultura y desarrollo rural (sector 6) de la estrategia:** la meta del Gobierno es lograr un crecimiento favorable a los pobres de las zonas rurales mediante el aumento de la productividad de la agricultura en cuanto que actividad lícita, la creación de incentivos para las inversiones no agrícolas, el desarrollo de la infraestructura rural y el apoyo al acceso al desarrollo de competencias y servicios financieros que den a las personas, los hogares y las comunidades la posibilidad de participar de forma lícita y productiva en la economía.
 - **Pilar de desarrollo económico y social. Protección social (sector 7) de la estrategia:** la meta del Gobierno es aumentar las capacidades, las oportunidades y la seguridad de la población afgana en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad por medio de un proceso de empoderamiento económico para reducir la pobreza y aumentar la autosuficiencia.

G. Marco de desarrollo agrícola nacional

11. En octubre de 2008, un examen de la estructura y los programas del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería tuvo como consecuencia el desarrollo de cuatro elementos: i) la gestión de los recursos naturales para velar por la rehabilitación de

la base de recursos naturales del Afganistán y su uso productivo y sostenible por parte de la población rural del país; ii) la producción y la productividad agrícolas, para aumentar de forma sostenible la producción y la productividad de los agricultores y pastores del Afganistán a través del suministro de mejores insumos y servicios y la promoción de la labor investigadora; iii) la regeneración económica para fomentar el crecimiento económico sostenible e integrador en el sector de la agricultura en cuanto que actividad lícita; como consecuencia, los ingresos y las oportunidades de empleo para la población del Afganistán se incrementarán y se diversificarán y el Estado afgano aumentará sus ingresos, y iv) una institución dinámica con un funcionamiento adecuado, competente y eficaz (el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería y sus departamentos subnacionales) mediante un proceso de reforma y ajuste estructural.

H. Gobernanza subnacional

12. Las capacidades gubernamentales en los ámbitos político y administrativo han mejorado de forma ostensible. Sin embargo, dichas mejoras se concentran en el entorno de Kabul y se registran importantes problemas de capacidad en los planos provincial, de distrito y comunitario. La mayoría de los proyectos financiados por donantes continúan ejecutándose principalmente por conducto de asociados en la ejecución del sector privado y organismos de las Naciones Unidas.

II. Progresos realizados en la ejecución

A. Objetivos estratégicos

13. **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, sectoriales y ministeriales del Gobierno, las cuales han puesto de relieve en su totalidad la clara necesidad de reducir las disparidades étnicas y de género. Las mujeres han continuado estando en el centro de atención de las intervenciones del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería y del Proyecto de Ganadería y Agricultura Comunitarias, diseñado en fecha más reciente. Los jóvenes representan una esfera en la que es preciso hacer más hincapié en los proyectos en curso y futuros, desde el punto de vista del desarrollo de sus competencias y su acceso a oportunidades de empleo remunerado.
14. **Objetivo estratégico 1: reforzar la capacidad de planificación, desarrollo de empresas y crecimiento económico en el plano local.** Recientemente se han producido varios cambios constitucionales en la gobernanza nacional que propugnan la constitución de consejos de aldea y de distrito; asimismo, se han puesto en marcha distintos programas nacionales para el desarrollo institucional y el apoyo a la planificación a nivel local.
15. **Objetivo estratégico 2: aumentar el acceso a los servicios financieros centrados en las zonas rurales.** En los últimos años, el sector de la microfinanciación ha progresado considerablemente en el Afganistán; con todo, la población rural pobre carece de acceso a los productos financieros que tanto necesita. A través del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería, y en asociación con el Servicio de apoyo a inversiones en microfinanciación para el Afganistán, la Fundación Aga Khan y el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC), el FIDA ayuda a desarrollar una gama diversificada de productos financieros ajustados a las necesidades del sector rural que tienen en cuenta consideraciones de género y están de conformidad con las modalidades de financiación islámicas, y que contribuirán a ampliar la difusión de los servicios financieros entre las comunidades rurales mediante sus vinculaciones con el sector comercial.

16. **Objetivo estratégico 3: incrementar los activos, las competencias y la productividad de los hogares rurales.** Se estableció un amplio objetivo inicial de forma intencionada para incorporar las necesidades y prioridades que fueran surgiendo debido a los cambios rápidos que tienen lugar en los conceptos y el marco de desarrollo institucionales y gubernamentales. Según la experiencia de la ejecución del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería, y las consultas mantenidas con una amplia gama de interesados en el transcurso de la revisión a mitad de período y la fase de diseño del Proyecto de Ganadería y Agricultura Comunitarias, conviene continuar prestando mucha atención a las actividades en el ámbito de la ganadería dirigidas a la población más vulnerable, al mismo tiempo que se presta apoyo a iniciativas para poner en marcha empresas rurales aprovechando las iniciativas existentes. Además, el pilar central de este objetivo pasó a ser la localización en cadenas de valor y la infraestructura productiva en la agricultura, prestando particular atención a las mujeres siempre que fuera posible.

B. Productos

17. **Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería.** El programa fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA el 30 de abril de 2009 con un costo total de USD 26,01 millones. La contribución del FIDA es de DEG 16 millones (USD 23,62 millones en el momento de la aprobación de la donación). El convenio de donación entró en vigor el 24 de agosto de 2009.
18. A petición del Gobierno, y habida cuenta del desempeño satisfactorio del programa, en diciembre de 2013 la Junta Ejecutiva aprobó una financiación adicional por el monto de USD 6 millones, junto con una prórroga de dos años, a fin de ampliar el alcance, extender los resultados y difundir las innovaciones y mejores prácticas del programa de una manera rentable. En consecuencia, la fecha actual de terminación del programa es el 30 de septiembre de 2016 y la fecha de cierre de la donación es el 31 de marzo de 2017.
19. **Proyecto de Ganadería y Agricultura Comunitarias.** Este proyecto es la segunda operación en el marco del COSOP vigente y aprovecha la experiencia extraída del Programa de Apoyo a la Microfinanciación Rural y la Ganadería. Fue aprobado por la Junta Ejecutiva del FIDA en diciembre de 2012 y en junio de 2013 se procesó la primera solicitud de retiro de fondos y comenzó la ejecución del proyecto.

III. Resultados del programa

A. Resultados generales

20. A pesar de que el entorno operacional presenta muchas dificultades, los productos y los efectos directos del programa del FIDA en el país en el marco del COSOP vigente han sido razonablemente buenos. Esto ha sido posible, en gran medida, gracias a la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) en calidad de asociados en la ejecución, una necesidad fruto de las graves limitaciones de capacidad en el ámbito de las operaciones, es decir, a nivel provincial y de distrito.

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

21. Para el ciclo 2013-2015 del sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), el Afganistán dispondrá de una financiación indicativa adicional de USD 50 millones, que permitirá diseñar otro proyecto a comienzos de 2014.
22. A continuación figuran las prioridades de desarrollo teniendo en cuenta la experiencia actual, las prioridades y el marco de desarrollo del Gobierno, las capacidades disponibles, las necesidades de los grupos objetivo del FIDA y las prioridades de inversión de otras instituciones financieras de desarrollo:

- mantener un enfoque regional con respecto a la seguridad, el acceso y la pobreza, pero con una mayor concentración del ámbito geográfico y la gama de intervenciones;
- seguir reforzando las instituciones de microfinanciación y el Servicio de apoyo a inversiones en microfinanciación para el Afganistán y brindar un apoyo constante al desarrollo de productos de microfinanciación innovadores y pertinentes a nivel local;
- aumentar la atención prestada a los jóvenes desempleados del medio rural en lo relativo a las actividades de desarrollo de competencias y de creación de empresas;
- explotar las oportunidades de cofinanciación con el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Mundial; en particular, analizar la posibilidad de vincular los proyectos centrados en las comunidades financiados por el FIDA con proyectos más amplios de inversión en infraestructura, sobre todo del sector de los recursos hídricos y el riego, a fin de potenciar su repercusión;
- aumentar las inversiones para el fomento de la capacidad de los organismos gubernamentales, en especial a nivel provincial y de distrito; la participación de asociados en la ejecución del sector privado se vinculará al desarrollo simultáneo de la capacidad de los funcionarios gubernamentales y al traspaso sucesivo de responsabilidades en materia de ejecución, y
- promover un foro de coordinación conjunta de los donantes en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería a fin de mejorar las sinergias entre los proyectos financiados por los donantes y la labor de coordinación con el objeto de colaborar con el Ministerio para su reestructuración completa y el desarrollo de su capacidad.

IV. Conclusión

23. Varias novedades importantes tendrán lugar en fechas próximas, como la transición de las fuerzas de seguridad internacionales a las nacionales y las elecciones generales nacionales, acontecimientos previstos para 2014. Además, los programas nacionales prioritarios se encuentran en su primer ciclo de ejecución y examen, de los que se extraerán numerosas enseñanzas pertinentes durante los próximos dos años y ayudarán a configurar la orientación del nuevo COSOP y la cartera del FIDA.
24. La seguridad y el acceso continuarán determinando la focalización de la futura cartera.
25. Debe prestarse más atención al fomento de la capacidad a los niveles provincial y de distrito. La participación de proveedores de servicios del sector privado y de las ONG debe considerarse, por una parte, como un mecanismo de ejecución provisional y vincularse directamente al desarrollo de la capacidad de los organismos asociados y, por otra, como un mecanismo para la transferencia sucesiva de responsabilidad en materia de ejecución y operaciones a los organismos gubernamentales.
26. Actualmente, el Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería cuenta con más de 80 proyectos financiados por donantes con unidades y enfoques de ejecución independientes. Esta situación, además de forzar las capacidades del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería hasta sus límites, no favorece el sentido nacional de apropiación. Resulta apremiante contribuir a la reestructuración interna del Ministerio de Agricultura, Riego y Ganadería para gestionar la asistencia externa de una forma más integrada.

27. Gracias a la disponibilidad de financiación adicional para el ciclo 2013-2015 del PBAS, y en vista de que las instituciones financieras internacionales más importantes se encuentran en proceso de articular sus estrategias provisionales de inversión, debe hacerse más hincapié en la opción de la cofinanciación. A ser posible, el próximo proyecto financiado por el FIDA deberá vincularse con un proyecto que financie la infraestructura rural productiva de tamaño medio y grande a fin de optimizar el impacto.
28. Con la apertura de una oficina del FIDA en el Afganistán, decisión aprobada recientemente por la Junta Ejecutiva, el Fondo se encontrará en una situación más favorable para seguir de cerca los problemas a los que se enfrenta el país y mejorar las relaciones con el Gobierno y la comunidad de donantes. El resultado más probable es que aumente la eficacia, en particular del diálogo sobre políticas, y se preste un apoyo más sólido a los asociados en la ejecución.