

Tercer período de sesiones
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 21-24 de octubre de 1996

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 6 del programa

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/96/6/Add.5
9 septiembre 1996
ORIGINAL: INGLÉS

TAYIKISTÁN

RESUMEN

La crisis por la que atraviesa actualmente Tayikistán empezó con la guerra civil de 1992-93. El conflicto no se ha solucionado por completo y los combates prosiguen en algunas partes del país. La inseguridad derivada de ello ha agravado el desplome de la economía. Tayikistán es el país más pobre de la Comunidad de Estados Independiente (CEI) y, desde 1995, está clasificado por la FAO como país de bajos ingresos con déficit de alimentos, y por el Banco Mundial como economía pequeña de bajos ingresos (ingresos anuales per cápita inferiores a 695 dólares).

Las revueltas sociales y económicas han dado lugar a enormes sufrimientos, y para los grupos vulnerables las condiciones son particularmente duras. La escasez de alimentos es aguda y generalizada. El PMA hace frente a las dificultades del país con operaciones de alimentación selectivas para situaciones de urgencia. La distribución de los alimentos ha sido realizada directamente por el PMA (utilizando la infraestructura de las autoridades locales existentes) o por las ONG, en estrecha coordinación con los organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, los organismos internacionales están de acuerdo en que las actividades deberían dejar de centrarse en la acción de socorro y pasar a la de rehabilitación y desarrollo. Con este fin, y reconociendo que la condición de Tayikistán es comparable con la de otros países en desarrollo que reciben regularmente asistencia del PMA, la Directora Ejecutiva ha aprobado su inclusión en el programa ordinario del PMA.

El Gobierno se ha comprometido sólo recientemente a adoptar medidas de reforma y los planes de los organismos internacionales de desarrollo se hallan en una fase inicial. El PMA trata directamente con las autoridades locales más bien que con los ministerios. Aunque las condiciones son difíciles, es aún posible utilizar la ayuda alimentaria del PMA para fines de rehabilitación y desarrollo. Tras haber comenzado ya algunas actividades de carácter experimental, entre los sectores clave identificados para la futura asistencia del Programa figuran: la promoción de parcelas privadas en las explotaciones agrícolas estatales para lograr la seguridad alimentaria familiar; la rehabilitación de la infraestructura urbana y rural descuidada o damnificada a causa de la guerra; la alimentación en instituciones; y el fomento del comercio de harina de trigo para panaderías privadas en pequeña escala.

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En agosto de 1996, un dólar equivalía a 295 rublos tayikos (RT).

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y a fin de recabar las observaciones oportunas.

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 regional: M. Hammam tel.: 5228-2208

Oficial responsable: P. Turnbull tel.: 5228-2800

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

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

Inseguridad alimentaria a nivel nacional

1. A raíz del desmembramiento de la Unión Soviética, en 1992-93 se produjo una guerra civil en Tayikistán, como consecuencia de la cual murieron al menos 50 000 personas y otras 850 000 se desplazaron lejos de sus lugares de origen; de éstas, 250 000 buscaron amparo en los países vecinos. Muchas aldeas fueron destruidas, las casas quedaron reducidas a escombros y la infraestructura fue gravemente dañada. Las continuas agitaciones que siguen registrándose en algunas partes del país, y que a menudo dan lugar a conflictos armados, demuestran que los problemas que incitaron a la guerra civil en Tayikistán siguen en gran medida sin resolverse. Las hostilidades se han producido sobre todo en las regiones montañosas centrales, entre las tropas gubernamentales, respaldadas por 25 000 soldados de la fuerza de paz de la CEI, en su mayor parte rusos y las fuerzas de la oposición. Las regiones de Garm y de la Provincia Autónoma (Oblast) de Gorno Badajshán (GBAO) a menudo quedan incomunicadas a causa de los conflictos civiles. La búsqueda de una solución política pacífica está obstaculizada por las complejas alianzas entre grupos étnicos y clanes. El Gobierno actual recibe apoyo principalmente de los clanes de Leninabad y Kuljab (Khatlon oriental). Las fuerzas de la oposición, entre las cuales figura una coalición de islamitas y laicos democráticos, están respaldadas sobre todo por Garm, Kurgan Tjube (Khatlon occidental) y el GBAO. La guerra y la consiguiente inseguridad han agudizado las graves dificultades económicas.
2. Tayikistán es el país más pobre y menos adelantado de la CEI. El nivel de ingresos, medido en base al producto interno bruto (PIB), se ha reducido marcadamente y ha pasado del 29 por ciento en 1992, al 11 por ciento en 1993, y al 21 por ciento en 1994. La producción industrial y agrícola, considerada en su conjunto, se estima inferior al 50 por ciento del nivel de 1990, y no hay ninguna prueba de que esta tendencia haya cambiado. Desde 1995, Tayikistán se ha incluido en el grupo de los países más pobres del mundo, ya que la FAO lo clasifica como país de bajos ingresos con déficit de alimentos, y el Banco Mundial como economía pequeña de bajos ingresos (ingresos anuales per cápita inferiores a 695 dólares).
3. Los servicios de asistencia de salud, abastecimiento de agua y saneamiento se han deteriorado de manera pronunciada. La tasa de mortalidad, si bien disminuyó en los años ochenta, ha aumentado en el decenio de los noventa, y en especial ha aumentado el índice de mortalidad infantil. Las enfermedades infecciosas ahora representan la segunda causa principal de mortalidad, tras las enfermedades circulatorias y respiratorias. El índice de crecimiento demográfico es del 2,9 por ciento, es decir, el más alto entre los índices de la CEI. La disponibilidad de alimentos tendrá que aumentar considerablemente todos los años para que puedan mantenerse apenas los niveles de consumo.
4. En la época soviética, los alimentos subvencionados y la amplia gama de servicios sociales permitían que el estado de nutrición de la población fuera satisfactorio en relación con el nivel de ingresos. La reducción o supresión de las subvenciones y el deterioro de la calidad de los servicios sociales han afectado en gran medida a la nutrición de la población pobre. Aunque la malnutrición aguda no se considera generalizada, hay indicaciones de malnutrición crónica. Según una encuesta de salud realizada por una ONG al final de 1994 en el GBAO, el nivel de malnutrición era bajo



(tres por ciento), pero el retraso del crecimiento es un fenómeno generalizado. Recientemente no se han efectuado encuestas nutricionales sistemáticas en otras partes del país, pero las ONG que administran dispensarios de asistencia médica han formulado observaciones similares en zonas como la de Khatlon. Una encuesta efectuada en 1996 en una de las zonas más expuestas al hambre epidémica en el GBAO ha revelado pérdida de peso entre los adultos y una actividad reducida entre los niños. La encuesta ha sugerido que la ingestión de algunas vitaminas es tan escasa que hay un elevado riesgo de enfermedades relacionadas con carencias de micronutrientes. El Ministerio de Salud estimó que a principios de los años noventa el 67 por ciento de las mujeres gestantes sufrían anemia, y que a partir de ese período su estado nutricional general empezó a deteriorarse. También existe un elevado riesgo de contraer el bocio debido al insuficiente suministro de yodo en la alimentación.

El sistema alimentario

5. La escasez de alimentos es aguda y generalizada. Según los balances de cereales, se registra una fuerte dependencia con respecto a las importaciones, y la producción interna cubre menos de una tercera parte de las necesidades (véase el cuadro 1, Anexo I). En el anterior sistema de adquisiciones de planificación centralizada se habían sobrestimado las necesidades de cereales. La demanda total de cereales ha disminuido, lo que refleja la reducción del poder de adquisición y de la utilización de piensos (debido al abandono parcial de los productos ganaderos) y la reducción del desperdicio.
6. La transferencia de tierras productivas a la producción de cultivos alimentarios ha sido un proceso lento, pero la población rural ha hecho frente a los casos de escasez plantando trigo dondequiera que fuese posible. Aunque la superficie plantada con cereales parece haberse ampliado en los últimos años, la capacidad de los agricultores para incrementar la producción está gravemente limitada. Se registran una fuerte escasez de combustible y piezas de recambio, un deterioro general de la agricultura mecanizada y los sistemas de riego, y la falta de semillas de buena calidad. La política del Gobierno sigue otorgando prioridad al algodón (una importante fuente de divisas) en cuanto a tierras e insumos, en las explotaciones estatales. Las parcelas privadas, aunque pequeñas, se han transformado en una fuente de alimentos cada vez más importante que, sin embargo, no han podido ser aprovechadas en general, por las personas desplazadas en el interior del país (PDI) ni las amplias poblaciones urbanas, a las cuales se asignan parcelas de tierra muy pequeñas.
7. La agricultura no es vulnerable a la sequía considerando que la mayor parte de las tierras de cultivo son de regadío y que hay abundancia de recursos hídricos, pero el país sufre derrumbes de tierra y aludes de lodo que han cobrado muchas vidas y dañado bienes e infraestructura. Sin embargo, los recientes incidentes han provocado una escasa demanda de ayuda alimentaria de urgencia. Debido al duro invierno en las regiones montañosas y a las frecuentes avalanchas (por ejemplo, en el GBAO y Garm), la accesibilidad es precaria salvo en los meses de verano. Antes del invierno, cuando es posible transportar los suministros, se establecen por adelantado depósitos de reservas.
8. La alimentación contiene una gran proporción de cereales, alrededor del 50 por ciento del peso. En los años noventa ha aumentado la dependencia con respecto a los cereales, al subir considerablemente el precio de la carne y la leche. Durante la era soviética, las familias de las zonas urbanas tenían una alimentación más variada gracias a la disponibilidad de alimentos importados pero, con la marcada disminución de las importaciones en los años noventa, la alimentación es ahora similar en las zonas rurales y las urbanas.



9. Las entregas de ayuda alimentaria a Tayikistán han aumentado pronunciadamente en los últimos cinco años y la ayuda alimentaria ha llegado a representar una proporción relativamente grande del total de las importaciones de cereales. Casi la mitad de las importaciones de cereales, que en 1995 ascendían a 400 000 toneladas, se efectuaron en concepto de ayuda alimentaria (véase el cuadro 2, Anexo I). La mayor parte (80 por ciento) de los alimentos entregados se han destinado a los programas. Aunque el PMA ha constituido el principal organismo de ayuda alimentaria de socorro en Tayikistán, las asignaciones totales de ayuda alimentaria de socorro a las ONG han excedido de las contribuciones al PMA. Las distribuciones efectuadas por el PMA en los últimos cuatro años representan el 40 por ciento de las entregas totales de alimentos de socorro (véase el cuadro 3, Anexo I).

Personas pobres afectadas por el hambre

10. En los últimos cuatro años, las tasas anuales de inflación han superado el 500 por ciento y hoy las familias tienen que gastar la mayor parte de sus ingresos en alimentos, debido al marcado aumento de los precios. En 1990 la proporción de ingresos de las familias urbanas gastados en productos alimenticios fue del 37 por ciento, y en 1993 se alcanzó el 67 por ciento. Para las familias del campo, la proporción subió del 45 al 71 por ciento durante el mismo período y, desde 1993, aumentó aún más para ambas categorías de hogares. El Gobierno normalmente mide la pobreza comparando los ingresos con el costo de una "cesta de alimentos para el consumo" mínima. En 1993, entre el 80 y el 90 por ciento de la población estaba por debajo de la línea de pobreza. Las condiciones han empeorado mucho desde entonces, pero el Gobierno no ha podido efectuar encuestas por falta de recursos.
11. A los precios del mercado libre, el valor de la ración complementaria mensual del PMA, que satisface casi la mitad de las necesidades individuales de calorías, asciende a 1 250 rublos tayikos (RT) (4,30 dólares). Se trata del triple del sueldo mensual de un empleado (400 RT) y casi del doble del de un maestro o un médico (700-750 RT). La población sobrevive a duras penas entre las actuales dificultades, y muchos gastan todos sus ingresos para comprar alimentos. Ningún trabajador puede sustentarse a sí mismo o a su familia solamente con el salario que percibe, la gente busca otros medios de sobrevivir, y la mendicidad ya difundida está aumentando.
12. La población rural hace frente a esta situación aumentando su dependencia de minúsculas parcelas concedidas por el Estado y las explotaciones colectivas. Las mujeres llevan a cabo gran parte de su trabajo en las parcelas privadas. En el ámbito de las familias campesinas que viven en las explotaciones agrícolas colectivas, hoy la mano de obra adulta es sustituida por los niños para que los adultos puedan buscar otras oportunidades de trabajo. En las escuelas rurales sólo se registra un índice de asistencia del 50 por ciento, y las niñas representan únicamente el 25 por ciento en las clases objeto de estudio.
13. En las zonas urbanas, la superficie de las parcelas de tierra asignadas es muy limitada y la población depende de otros mecanismos de supervivencia. En los últimos años muchas personas se han sustentado vendiendo sus bienes, pero la población pobre ya ha agotado todos los recursos de este tipo, y muchos han emprendido actividades de pequeño comercio. Se contrata a niños para que trabajen en el sector no estructurado; por eso, la asistencia escolar ha disminuido marcadamente dado que la necesidad inmediata de ganar dinero para comprar alimentos básicos deja en un segundo plano el objetivo de



la educación.

Repatriados y personas desplazadas en el interior del país (PDI)

14. Como consecuencia de la guerra civil de 1992-93, 850 000 personas tuvieron que abandonar su hogar. La mayor parte, unas 600 000, quedaron desplazadas dentro del país y, según las estimaciones, otras 250 000 buscaron asilo cruzando la frontera: 60 000 hacia el Afganistán y 195 000 hacia otras repúblicas de la CEI.
15. Para finales de 1993, la mayoría de las PDI habían regresado a sus zonas de origen. La repatriación fue en su mayor parte voluntaria, pero las PDI tuvieron condiciones de vida aún más difíciles a causa de la destrucción de sus casas, una grave recesión económica y las vejaciones sufridas. La mayoría de las PDI restantes pueden encontrar amparo en casa de sus familiares y amigos, pero muchas han tenido que utilizar cualquier instalación disponible, incluso los edificios públicos. Muchos repatriados y PDI, en especial los que pertenecen a los grupos más vulnerables, han tenido que depender de las organizaciones humanitarias para satisfacer sus necesidades de subsistencia.

Otros grupos vulnerables

16. Si bien el poder adquisitivo de los consumidores se ha reducido drásticamente, por lo que se refiere a la mayor parte de la población, la caída de los niveles de vida ha afectado en especial a los grupos vulnerables. Los servicios sociales se han reducido considerablemente a raíz del dramático descenso de los ingresos fiscales y ahora sólo ofrecen una asistencia limitada. Debido a limitaciones presupuestarias, se ha dejado de proporcionar comidas en las escuelas, salvo en aquellas que reciben apoyo del PMA y las ONG.
17. Los grupos más vulnerables son los que antes dependían de los subsidios estatales de asistencia social y cuyos mecanismos de supervivencia son muy limitados (por ejemplo, venta de bienes personales, regalos de familiares y amigos, acceso ocasional a alimentos subvencionados, y mendicidad). En el suroeste del país (Khatlon), hay un porcentaje relativamente elevado de mujeres cuyos maridos han muerto durante la guerra civil o han quedado desplazados, ya sea dentro del país o como refugiados. La guerra ha dejado a más de 25 000 viudas y 50 000 huérfanos. En la actualidad, el número total de personas pertenecientes a los grupos más vulnerables se estima en 620 000 (véase el mapa que figura en el Anexo II). Muchos de los beneficiarios seleccionados para recibir alimentos de socorro forman parte de la población urbana pobre.
18. Las personas aptas para el trabajo dentro de los grupos más vulnerables podrían participar en actividades generadoras de ingresos, de ofrecérseles la posibilidad. Los que no pueden realizar ningún trabajo, ni pueden confiar en sus lazos familiares, necesitan un sistema de seguridad social selectivo y sostenible. A corto y medio plazo, las perspectivas de recaudar ingresos suficientes para que el Gobierno pueda establecer un sistema de este tipo son muy escasas.
19. La aguda contracción de la economía ha provocado mucho desempleo e incluso los que están oficialmente empleados rara vez reciben sus salarios, cuyo valor ha llegado a ser insignificante. La concentración de personas desempleadas es mayor en las zonas urbanas, mientras que en las explotaciones colectivas y estatales no se ha podido pagar a la mano de obra, si excluimos los pagos especiales efectuados en especie. Las mujeres constituyen la mayoría de las personas desempleadas debido a que se han eliminado



muchos de los puestos de asistencia social que antes dominaban.

20. El obstáculo que encuentran las personas desempleadas y subempleadas para lograr la autosuficiencia consiste en la falta de medidas de reforma económica que creen oportunidades de trabajo. Según se prevé, se realizarán iniciativas privadas para contribuir en la mayor medida posible a este proceso; sin embargo, los organismos internacionales ya han programado tomar parte en actividades de desarrollo que abarquen planes generadores de ingresos.
21. La mayoría de los grupos vulnerables sufren inseguridad alimentaria de carácter crónico, aunque la disponibilidad general de alimentos tiende a disminuir en los meses invernales; además, en ese período se necesitan más calorías para mantener una temperatura corporal suficientemente alta. Las personas aptas para el trabajo que tienen acceso a parcelas privadas suelen experimentar el período de menor disponibilidad de alimentos inmediatamente antes de la cosecha de verano.

POLÍTICAS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO PARA HACER FRENTE A LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas de carácter general

22. Sólo recientemente se ha comprometido el Gobierno de Tayikistán a realizar la reforma económica. Actualmente está tratando de seguir las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) de modo que puedan concederse líneas de crédito. El FMI recomienda que se establezcan políticas de responsabilidad financiera con arreglo a las cuales las empresas paguen impuestos al Estado. La capacidad del Gobierno para recaudar impuestos es incierta y seguramente los avances a este respecto serán lentos, por lo cual tendrá pocas posibilidades de reanudar el pago de los subsidios sociales.

Políticas en materia de seguridad alimentaria

23. Antes, la seguridad alimentaria era responsabilidad de la dependencia soviética de planificación central. Las actuales alianzas políticas dentro de la CEI no permiten mantener el mismo nivel de seguridad alimentaria. El Gobierno está poco preparado para hacer frente a los casos de catástrofe, debido a la situación de dependencia heredada de las anteriores autoridades soviéticas. No hay vínculos comerciales ni mecanismos de pago sólidamente establecidos y el Gobierno parece carecer de la experiencia necesaria para negociar las importaciones en el momento oportuno. Las existencias han disminuido hasta alcanzar niveles peligrosamente bajos y el Gobierno no ha podido establecer ninguna reserva estratégica.
24. Tayikistán tiene una capacidad muy limitada para movilizar un volumen suficiente de suministros de cereales mediante importaciones comerciales. La deuda acumulada excede del PIB anual, y ni el Gobierno ni el banco central cuentan con reservas de divisas importantes. La producción de los principales productos de trueque, a saber, el algodón y el aluminio, ha disminuido marcadamente y es insuficiente para cubrir las importaciones básicas. Si los ingresos de divisas previstos para todo 1996 se utilizaran exclusivamente para comprar cereales sólo cubrirían el 70 por ciento de las necesidades de importación de trigo pronosticadas a los precios vigentes. Los interlocutores comerciales no quieren proporcionar cereales en condiciones de crédito. La capacidad de importación se ha



reducido ulteriormente a causa de los elevados precios de los cereales en el mercado internacional y de las malas cosechas recogidas en la Federación de Rusia y Kazakstán, que son los proveedores tradicionales. Los precios actuales de los cereales son superiores a los registrados durante un decenio; además, al no tener Tayikistán salida al mar, las posibles zonas de procedencia de cereales son limitadas.

25. El Ministerio del Sector Cerealero se ha encargado de obtener los cereales. Sin embargo, en el marco de las reformas propuestas concertadas con el FMI, en lugar de asignar fondos para las compras, el ministerio tendría que recoger el producto de la venta de harina y pan y utilizar los fondos generados para continuar las compras. Se prevé que el sector privado se hará cargo de la importación, pero no está claro cuán rápidamente podrá llegar a contar con la capacidad necesaria para importar cantidades de cereales suficientes. Además, ha habido mensajes contradictorios acerca de las intenciones del Gobierno, y se han obtenido algunas indicaciones de que podría mantenerse el sistema de pedidos estatales para la adquisición de cereales. Los objetivos de adquisición siguen vigentes y los canales estatales establecidos los están alcanzando mediante ofertas de precios de adquisición que se ajustan a los precios observados en el mercado. Algunas explotaciones han querido vender al Gobierno en condiciones de crédito. Los ganaderos han evitado los sistemas de distribución estatales, optando por el incipiente sector privado al por menor.
26. El Gobierno ha procurado ofrecer cierto nivel de seguridad alimentaria familiar mediante el suministro de pan (y otros productos básicos) racionado y subvencionado, pero la escasez general de harina ha dado lugar a que el pan proporcionado por el Estado sólo cubra una pequeña parte de las necesidades. Se han reducido las subvenciones de pan, pero el pan estatal sigue siendo cuatro veces más barato que el del mercado libre.

Políticas en materia de ayuda alimentaria

27. El Gobierno y los donantes bilaterales concertaron las condiciones para utilizar el producto de la venta de la ayuda alimentaria. Los fondos de contraparte generados se han destinado por lo general al sector social, en especial al pago de los subsidios de asistencia social. Sin embargo, el valor monetario de los fondos ha resultado mermado rápidamente por la devaluación y la inflación. Se ha comprobado, además, que es difícil realizar el seguimiento de los fondos. Como consecuencia de ello, la ayuda alimentaria para los programas ha tenido pocas repercusiones directas en el bienestar de los grupos más pobres.
28. Hasta la fecha se ha utilizado un limitado volumen de ayuda alimentaria para los fines del proyecto. La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC) y las ONG han cooperado con las autoridades locales en la ejecución de proyectos de alimentación en escuelas y hospitales y de proyectos de alimentos por trabajo (APT). El interés de los ministerios del Gobierno central por la ayuda alimentaria a los proyectos se ha limitado a la presentación de peticiones de alimentos para pagar a los funcionarios públicos en régimen de APT, a lo cual el PMA se ha opuesto, salvo en el caso de las campañas para situaciones de urgencia, tales como la lucha contra la langosta y las epidemias. Además, los debates sobre la ayuda alimentaria a los proyectos no han dado resultados definitivos a nivel de la capital. Las autoridades de distrito, en cambio, han demostrado un fuerte interés por utilizar la ayuda alimentaria en apoyo de los esfuerzos de rehabilitación, y el PMA ha recibido muchas solicitudes y algunas propuestas constructivas para realizar actividades de APT.



29. En cuanto a los alimentos de socorro, el Gobierno ha ayudado a reunir información para la selección de los beneficiarios. El Ministerio de Trabajo y Protección Social (MTPS) ha representado un elemento clave para facilitar listas de posibles beneficiarios, que el PMA ha utilizado como punto de partida y ha perfeccionado manteniendo debates con las autoridades locales, a saber, los comités ejecutivos de distrito y los jefes de kishlak (aldea). El PMA ha conseguido aprovechar las instalaciones del gobierno local (almacenes y centros de distribución) para sus operaciones locales de distribución.
30. Por otro lado, cuando se produjeron interrupciones en el proceso de tramitación de cereales, el Gobierno recurrió a tomar en préstamo existencias de ayuda alimentaria. Las reservas de cereales han llegado a niveles peligrosamente bajos y los retrasos en la entrega de la ayuda alimentaria o de otras importaciones pueden llegar a suspender la producción de pan, lo cual puede causar disturbios, sobre todo en las zonas urbanas. El PMA ha coordinado a menudo las iniciativas de las ONG y los donantes para asegurar el reembolso de los préstamos de cereales y ha señalado también al Gobierno que las distribuciones de socorro no deberían ser interrumpidas por dichas desviaciones de ayuda alimentaria.
31. El Gobierno no tiene experiencia en relaciones exteriores, ya que antes este sector estaba en manos de Moscú, lo que causa cierta ambigüedad en las relaciones entre políticos o funcionarios y donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas y ONG internacionales. El PMA ha alentado al Gobierno a facilitar información sobre la situación general del suministro de alimentos, pero su sistema de gestión de datos para la administración de los alimentos es frágil.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

Eficacia de la selección de los beneficiarios

32. En el marco de un llamamiento de las Naciones Unidas, el PMA comenzó las distribuciones de alimentos a mediados de 1993 en Khatlon, que era la zona más gravemente afectada por la guerra civil. Los repatriados, las PDI y la población más afectada por los efectos de la guerra ascendían en total a 500 000 personas. Dado que estos grupos tenían acceso a algunos alimentos, las raciones tenían carácter complementario. El personal del PMA en el Afganistán ayudó a satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados de Tayikistán y proporcionó un paquete especial de raciones para los repatriados.
33. A mediados de 1994, el PMA, en cooperación con el MTPS, dejó de orientar las operaciones de alimentación hacia la población afectada por la guerra según criterios geográficos, y pasó a aplicar un programa de alcance nacional destinado a los grupos vulnerables cuyas condiciones sociales resultaran claramente deterioradas. De este modo, es decir, asignando los alimentos de socorro conforme al criterio de pobreza, se han reducido también las tensiones regionales, mientras que antes, cuando se adoptaba el criterio de las personas afectadas por la guerra, los alimentos de socorro se concentraban principalmente en una sola región. La ayuda del PMA se ha dirigido, pues, a pensionistas en edad avanzada, hogares sin medios de subsistencia (en especial, hogares encabezados por mujeres y viudas de guerra con niños) y personas residentes en instituciones (como por ejemplo huérfanos, minusválidos y personas hospitalizadas). Estos grupos se han reconocido como grupos en situación de extrema inseguridad alimentaria. El PMA no



orienta la ayuda de manera específica a los repatriados y las PDI, pero éstos pueden reunir los requisitos necesarios para formar parte de los grupos vulnerables y así puede abarcarse a muchos de los beneficiarios a los que se presta asistencia en Khatlon. De los actuales beneficiarios del PMA, alrededor del 50 por ciento son pensionistas, el 40 por ciento familias monoparentales, y el 10 por ciento instituciones.

34. En 1994-95, el PMA y otros organismos de ayuda alimentaria de socorro empezaron a coordinar sus distribuciones de alimentos de socorro y casi todas las zonas geográficas quedaron cubiertas en el marco del programa destinado a los grupos vulnerables. En 1995, la disponibilidad de alimentos del PMA permitió extender las distribuciones, por conducto de las ONG, a zonas como Garm y el GBAO y actividades como las de APT para la reconstrucción de viviendas dañadas por la guerra, que tenían mayor prioridad.
35. Casi todos los alimentos del PMA se han distribuido gratuitamente en concepto de ayuda de socorro. De este modo se ha conseguido mantener la seguridad alimentaria de los grupos más vulnerables, si bien las raciones proporcionadas tenían un carácter exclusivamente complementario y cubrían el 40 por ciento de las necesidades calóricas individuales. La población ejerce fuertes presiones para que se le incluya en las listas de distribución del Programa y los supervisores del PMA han tenido que controlar dichas listas con mucha atención a fin de que reciban raciones sólo quienes reúnen las condiciones exigidas.
36. En la distribución de alimentos de socorro se ha mantenido, en cierta medida, la integridad profesional del MTPS. Durante tres años el Gobierno no ha estado en condiciones de pagar los subsidios de asistencia social, y si el MTPS no hubiese participado en las distribuciones de alimentos de socorro no habría tenido nada que proporcionar a los grupos más vulnerables. La Oficina en el país está convencida de que el ministerio y las autoridades locales han aprendido mucho trabajando junto con el PMA; la enseñanza más importante es que los pocos recursos tienen que asignarse solamente a las personas que resultan más vulnerables a la escasez de alimentos. Estas lecciones podrán aprovecharse en el futuro, cuando las comunidades o autoridades locales tengan recursos suficientes para reanudar el programa de asistencia social.
37. Hasta la fecha, se han utilizado para APT sólo una pequeña parte de los alimentos de socorro del PMA. Se proporcionó harina de trigo (1 000 toneladas), por conducto de una ONG ("Save the Children" - EE.UU.), para reconstruir los edificios dañados por la guerra. Se suministraron unas 50 toneladas de alimentos a los trabajadores del programa de lucha contra la langosta, para que realizaran una campaña para casos de urgencia respaldada por el PNUD/FAO. A mediados de 1996, se dio comienzo a los proyectos experimentales del PMA destinados a ampliar la superficie de las parcelas privadas para producir cultivos alimentarios en las explotaciones estatales. El primero (sovjóz de Sadvin), en el distrito de Kumsangir, está dirigido a todas las familias que viven en la explotación, mientras que el otro (sovjóz de Navruz), en el distrito de Vaksh, se dirige únicamente a las familias encabezadas por mujeres, dado que hay escasez de tierras y que estas familias representan el grupo más vulnerable entre las personas aptas para el trabajo. Cada proyecto se destina a unas 160 mujeres jefes de familia y sus 1 000 familiares, y requiere alrededor de 50 toneladas de harina de trigo al año.



Aspectos positivos y negativos de la formulación y la ejecución

38. El PMA se ha hecho cargo de la distribución desde el comienzo, aunque las ONG también entregan pequeñas cantidades de productos. Esto no sólo ha acrecentado el control del PMA sobre las operaciones, sino que también ha resultado más eficaz en función de los costos, ya que muchas ONG internacionales necesitan dinero en efectivo para sufragar los elevados gastos de apoyo. Algunos donantes han respaldado las operaciones del PMA en Tayikistán sobre todo porque la mayor parte de las distribuciones de alimentos han sido directas y no han dependido de que se subcontratara a ONG como organismos de ejecución asociados.
39. El PMA fue el primer organismo en distribuir ayuda alimentaria de socorro y ha mantenido su posición de principal distribuidor. Esto, junto con el diálogo constructivo entablado con otros organismos y donantes internacionales, le ha ayudado a desempeñar y mantener la función de coordinador de la ayuda alimentaria. Esta coordinación se ha extendido a cuestiones operativas, de hecho, el Programa ha proporcionado alimentos a las ONG para colmar los vacíos que se produjeron en el proceso de tramitación y ha representado a otros organismos de ayuda en las negociaciones con el Gobierno.
40. Debido a la insuficiencia de fondos, se han producido trastornos en el proceso de tramitación del PMA que han provocado interrupciones en las distribuciones o una reducción de las mismas. A menudo se han prolongado las operaciones de compra de los productos, en especial dentro de la región de la CEI, y se han registrado retrasos en la ejecución, lo que ha dado lugar a críticas por parte de los donantes.
41. Las pérdidas posteriores a la entrega excedieron del dos por ciento en 1994-95. El PMA obtuvo un almacén más seguro y amplio (en Yavan, cerca de Dushanbe) e hizo rotar a su personal con el fin de identificar más fácilmente las pérdidas. Al parecer, casi todas las pérdidas se habían producido durante el transporte desde el punto de entrega en el interior del país (PEIP) hasta Termez y los almacenes del PMA. A raíz de las protestas presentadas por el PMA y el Gobierno, la Dirección de Ferrocarriles de Tayikistán indicó que indemnizaría los daños producidos por dichas pérdidas. Las pérdidas del Programa desde mediados de 1995 han sido en total muy inferiores al uno por ciento.
42. El año pasado se mejoró considerablemente el seguimiento, lo que ha reducido las pérdidas y desviaciones de productos y asegurado que las personas seleccionadas reciban sus raciones. Sin embargo, por el hecho de haber detectado, con éxito los casos de uso indebido de los alimentos del PMA, a menudo los supervisores, y otros funcionarios interesados han visto en peligro su propia seguridad personal. El PMA ha tratado de asegurar que las autoridades locales protejan a su personal, aunque la policía puede ofrecer poca asistencia y a menudo está implicada en los propios robos.



Eficacia en función de los costos

43. El PMA ha utilizado una ración estándar que abarca una gama limitada de productos, lo que ha facilitado la sincronización de las distribuciones. Desde el comienzo se han utilizado alimentos a granel, normalmente en sacos de 50 Kilogramos de harina de trigo y azúcar, y latas de aceite vegetal de cinco litros. Los alimentos utilizados son productos básicos relativamente baratos, lo que contribuye a reducir los costos y el riesgo de desviaciones. Según un examen de los costos totales que debe sufragar el PMA para entregar sus productos alimenticios, el costo por tonelada a cargo del Programa es muy inferior a los precios de la harina de trigo en el mercado libre, mientras que los costos del aceite vegetal y el azúcar son similares (véase el cuadro 4, Anexo I). Habida cuenta de la ventaja comparativa que ofrece la harina de trigo, el PMA podría examinar la posibilidad de eliminar el aceite vegetal y el azúcar, y aumentar, en su lugar, la proporción de harina de trigo.
44. La tasa de inflación ha sido muy elevada desde el derrumbe de la Unión Soviética, con un índice anual del 1 000 por ciento en 1992, del 2 000 por ciento en 1993, del 1 500 por ciento en 1994, y del 500 por ciento en 1995. La ayuda alimentaria en especie ofrece un beneficio distinto del que proporciona el dinero en efectivo porque el valor que asume para los beneficiarios no se deteriora durante el período de ejecución. Los ingresos procedentes de la monetización de la ayuda alimentaria destinada a los programas sociales se han devaluado rápidamente a causa de la inflación (y de la introducción de la nueva moneda). Hasta la fecha, el PMA no ha monetizado ninguno de sus productos alimenticios; sin embargo, dado que hay señales de que la inflación está más controlada, examinará la posibilidad de monetizar sus productos en el futuro.

Repercusiones en los mercados y la producción interna

45. El PMA ha proporcionado alrededor del 40 por ciento de los alimentos de socorro, que resultan esenciales si se comparan con la producción comercializada. La producción de cereales que se comercializa anualmente se estima en unas 150 000 toneladas; las entregas anuales de cereales para socorro han ascendido a más de 60 000 toneladas en 1995, y se situarán en un nivel similar para finales de 1996. Las explotaciones colectivas y estatales no han conseguido alcanzar los objetivos de adquisición del Gobierno, y dado que el carácter agudo y generalizado de la escasez de alimentos en Tayikistán es evidente, las entregas de alimentos del PMA parecen haber tenido pocas repercusiones negativas sobre la producción y los mercados. Además, la ayuda alimentaria del PMA se ha dirigido únicamente a los grupos más vulnerables que tienen un acceso limitado a los productos agrícolas del mercado libre, cuyos precios son muy elevados.

Seguimiento y rendición de informes

46. Las distribuciones del PMA se han llevado a cabo en cooperación con las autoridades del gobierno local (comités ejecutivos de distrito), bajo la supervisión directa de los supervisores del Programa, quienes vigilan también el transporte de los productos alimenticios desde los almacenes del Programa hasta los centros de distribución cerca de los hogares de los beneficiarios seleccionados. Las distribuciones finales a estos beneficiarios son competencia de las autoridades locales, y los supervisores del PMA asisten a las operaciones y efectúan también encuestas posteriores a la distribución para garantizar que las personas que tienen derecho a la ayuda alimentaria reciban sus raciones.



47. Los supervisores trabajan activamente con los funcionarios locales y los de distrito, con quienes mantienen debates y negociaciones para asegurar que se cumplan los requisitos del PMA. El noventa por ciento de los supervisores son mujeres, cuya inteligencia, energía y empeño han sido decisivos para poder llegar a los hogares necesitados encabezados por mujeres y promover su participación en el proceso de adopción de decisiones en cuanto a la distribución de alimentos. Durante el período de distribución, el PMA emplea a más personal local en cada distrito cuya tarea es comprobar las listas de beneficiarios.
48. Los informes presentados por la Oficina en el país han sido satisfactorios, y todos los meses se han enviado informes sobre la situación de la disponibilidad de alimentos (FASREP) e informes sobre la situación general (SITREP). Los FASREP incluyen datos sobre alimentos de las ONG. El sistema de seguimiento de alimentos establecido por la oficina en el país ("Track"), con una base de datos para cada vagón de ferrocarril (en la que se identifican el número del vagón, el peso de la mercancía que consta en el conocimiento de embarque, y las pérdidas de peso de la mercancía no descargada por destino), ha sido fundamental para los informes presentados por los donantes individuales así como para determinar las causas de tales pérdidas. La Oficina redacta un informe trimestral sobre la situación de las operaciones del PMA en la CEI, en el que se incluye una sección sobre Tayikistán.

Conclusiones

49. La distribución de alimentos de socorro está claramente justificada. El PMA, en cooperación con las ONG, asegura un reparto equitativo de los alimentos disponibles entre los grupos más vulnerables. Los organismos de las Naciones Unidas, las ONG y los donantes presentes en Tayikistán cada vez están más de acuerdo en cuanto a que las actividades humanitarias deberían ampliarse con miras a pasar de operaciones exclusivamente de urgencia a actividades de rehabilitación y desarrollo. En el marco de las operaciones de urgencia, el PMA está empezando a utilizar la ayuda alimentaria de manera más constructiva con el fin de apoyar las actividades de desarrollo.

ORIENTACIÓN DE LA AYUDA DEL PMA EN EL FUTURO

50. El PMA tiene previsto introducir actividades de APT que permitan una supresión metódica de las distribuciones de socorro y espera que la mayor seguridad alimentaria de que gozarán los participantes en los proyectos de APT permita reducir la población a la que va dirigida la ayuda de socorro. Además, lo que es aún más importante, propone realizar actividades de APT que permitan aumentar de manera sostenible la seguridad alimentaria familiar de los pobres del campo dándoles un mayor acceso a la tierra. Las familias que obtengan acceso a la tierra en las explotaciones estatales mediante acuerdos de aparcería, en régimen de APT (véase a continuación), podrían excluirse del programa de alimentación de grupos vulnerables.
51. El PMA centrará sus esfuerzos de desarrollo en las zonas donde distribuye alimentos de socorro, dado que sería difícil mantener el control en otras zonas donde no cuenta con ninguna estructura de distribución ni con supervisores. Las ONG que se encargan de la alimentación de socorro están emprendiendo también iniciativas de desarrollo en las zonas geográficas en las que operan. En un principio El PMA se propone llevar a cabo una acción de rehabilitación solamente en Khatlon.



52. Las condiciones fijadas por los donantes para las promesas de contribución multilaterales con fines específicos determinan la medida en que la ayuda alimentaria de urgencia puede utilizarse para actividades de APT. La mayoría de los donantes son bastante flexibles a ese respecto y están a favor de que la ayuda alimentaria se destine a la rehabilitación y el desarrollo. Según se prevé, las fuentes de financiación se desviarán hacia los canales que apoyan las actividades de rehabilitación (por ejemplo, la DG VIII de la Unión Europea más bien que el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea).

Asistencia de urgencia prevista para 1996-97

53. El grupo destinatario es similar, en cuanto a su tamaño y composición, al de 1994 y 1995. El PMA ha lanzado un llamamiento para satisfacer las necesidades de alimentos de socorro de 400 000 personas, de un total de 620 000 que constituyen el grupo más vulnerable. El Programa tiene previsto distribuir alimentos directamente a 270 000 personas en Khatlon y a 27 000 personas en el GBAO (dado que el Gobierno prácticamente no distribuye harina de trigo en el GBAO, han prevalecido las distribuciones a la población en general - a cargo de la Fundación Aga Khan (AKF) -, mientras que las distribuciones del PMA, dirigidas únicamente a los grupos más vulnerables, resultan complementarias a las de la AKF). Además, al igual que en 1995, el Programa prevé alcanzar a otras 83 000 personas en los distritos republicanos subordinados (DRS) y en Dushanbe, y a 20 000 personas en el GBAO, con la IFRC y las ONG como organismos de ejecución asociados. Se prevé que las 220 000 personas restantes de la población vulnerable seleccionada recibirán ayuda alimentaria por medio de contribuciones directas a la IFRC/ONG. Estas han recibido directamente de los donantes contribuciones en alimentos para socorro, y algunas se han encargado también de distribuir productos para el PMA en los DRS/Dushanbe y el GBAO.

Ayuda prevista para la rehabilitación y el desarrollo

54. Teniendo en cuenta que gran parte de la infraestructura ha sido destruida, las personas aptas para trabajar tienen muchas posibilidades de realizar trabajos a cambio de raciones de alimentos en actividades de reconstrucción. Entre estas personas puede haber repatriados y PDI, así como personas desempleadas e indigentes. Los planes de desarrollo nacional del Gobierno se encuentran aún en una fase temprana y se han aplicado pocas medidas de reforma. Si bien hay algunas indicaciones de que se está haciendo hincapié en la privatización y la reforma agraria, el Gobierno procede muy lentamente a ese respecto. Hasta la fecha, los bancos de desarrollo no han emprendido ninguna iniciativa de reconstrucción importante, y las líneas de crédito que el Gobierno ha negociado con el FMI este año sólo ascienden a 22 millones de dólares. Así pues, los esfuerzos de rehabilitación del PMA podrían representar una parte relativamente grande de la ayuda exterior. Las actividades de rehabilitación del PMA se diseñan basándose en la experiencia adquirida durante la ejecución de los programas de alimentación de urgencia. Dado que en Tayikistán hay una escasa experiencia en actividades de APT, se adopta un enfoque experimental.
55. En el caso de la mayor parte de las actividades de rehabilitación serán necesarios insumos adicionales (por ejemplo, artículos no alimentarios) además de los recursos alimentarios que pueda proporcionar el PMA. Los insumos complementarios, tanto materiales como humanos, del Gobierno, los donantes y otros asociados para el desarrollo, tales como los miembros del Grupo consultivo mixto sobre políticas (GCMP)



y las ONG, serán factores decisivos para el éxito de las actividades.

Actividades de desarrollo identificadas

Promoción de parcelas privadas para lograr la seguridad alimentaria familiar

56. El PMA puede representar el "puente" de alimentos necesario para permitir que en la producción agrícola se realice una transición hacia la producción privada de cultivos alimentarios con el fin de lograr una mejora sostenible de la seguridad alimentaria de las familias rurales.
57. Las explotaciones estatales y colectivas asignan parcelas privadas a las familias, aunque se trata de parcelas muy pequeñas, generalmente de menos de un décimo de hectárea. Sin embargo, la mayor parte de las explotaciones tienen tierras de regadío "de reserva" dado que la limitada disponibilidad de insumos y la falta de efectivo para pagar a los trabajadores han reducido la superficie cultivada. Además, en la actualidad una superficie relativamente amplia de tierras de regadío se destina a la producción de forraje. Al registrarse una menor demanda de ganado, las zonas para forraje podrían arrendarse a las familias asentadas en las explotaciones privadas, sin provocar interrupciones importantes en la producción existente. Por ello, incluso sin la reforma agraria, el PMA ha identificado una oportunidad concreta para ampliar la superficie de las parcelas privadas en las explotaciones de modo que a cada familia pueda arrendarse de 0,5 a una hectárea de tierra.
58. El PMA está ejecutando proyectos piloto destinados a promover los cultivos alimentarios mediante acuerdos privados de arrendamiento de la tierra en las explotaciones estatales (sovjóz), en Khatlon. Los participantes pagarán al sovjóz una cifra equivalente al 30 por ciento de los cultivos a cambio del arrendamiento de la tierra y las instalaciones de riego, y se harán cargo de todos los demás costos de producción (incluidas las semillas). Gracias a las actividades de APT, los participantes no tendrán que perder tiempo en busca de alimentos y además podrán trabajar en la tierra del sovjóz y en la parcela arrendada. El PMA examinará la posibilidad de otorgar préstamos (en harina de trigo) de carácter individual que permitan obtener insumos agrícolas mediante el trueque. En caso de que se compruebe que la carencia de insumos constituye un verdadero impedimento, se pedirá enérgicamente a los donantes y otros organismos que contribuyan al suministro de insumos no alimentarios. Podrán participar asimismo los organismos de las Naciones Unidas y las ONG. El sovjóz prestará asesoramiento técnico a los participantes, pero también se solicitará asesoramiento externo. Durante el primer año de cultivo, los participantes recibirán APT y, según se prevé, en los años siguientes llegarán a ser autosuficientes en alimentos.
59. La Oficina en el país estima que este experimento podría repetirse en todas las explotaciones agrícolas estatales. Aunque no se ha completado la encuesta detallada realizada en la zona del proyecto, en Khatlon se han identificado unas 200 granjas estatales que podrían emprender este tipo de iniciativa en régimen de APT, en beneficio inmediato de unas 150 familias por explotación, estimando provisionalmente las necesidades alimentarias en 10 000 toneladas de harina de trigo. En caso de que la tierra disponible sea limitada, en la selección del proyecto se otorgará prioridad a las campesinas, y en especial a las familias encabezadas por mujeres, a la hora de asignar las tierras por arrendar. Hay indicaciones de que las mujeres, ya sea en calidad de miembros o de jefes de la familia, están más interesadas en las parcelas privadas.



Infraestructura rural/urbana

60. La mayor parte de la producción de cultivos depende del riego, pero las instalaciones han sido destruidas durante la guerra civil o se han deteriorado. Es probable que la infraestructura de riego básica quede como bien estatal y que las obras de rehabilitación en régimen de APT den beneficios públicos. La infraestructura, como las escuelas, se está deteriorando por falta de fondos gubernamentales.
61. El PMA, el UNICEF y la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP) han identificado las actividades prioritarias en el sector de la salud pública a las que se prestará asistencia mediante APT. Entre éstas figuran: la construcción de letrinas (en especial en escuelas, hospitales y otras instituciones públicas); la reparación de los baños públicos que están en malas condiciones debido a que no se han arreglado o que fueron destruidos durante la guerra civil; y el establecimiento de bombas manuales.
62. El PMA se propone seguir apoyando las actividades de rehabilitación en régimen de APT, y los organismos de ejecución asociados se encargarán del suministro de los insumos no alimentarios y la prestación de servicios de supervisión técnica.

Alimentación en instituciones

63. Antes de que se recortaran los gastos sociales, las escuelas realizaban actividades de alimentación. Para promover la asistencia de las niñas, el PMA estudiará la posibilidad de proporcionar raciones para llevar a casa a las familias que mandan a sus hijas a la escuela. El Ministerio de Educación seleccionará a las familias que reúnan los requisitos exigidos, y los alimentos se distribuirán en el marco del programa para grupos vulnerables.
64. Las residencias para ancianos y los hospitales han resultado muy afectados por el recorte en los gastos del Gobierno. Al no contar con ningún mecanismo de supervivencia propio quienes residen en estas instituciones, son muy vulnerables a la escasez de alimentos. Algunas ONG han establecido ollas comunes para los pensionistas.
65. El PMA examinará la posibilidad de seguir prestando apoyo a la alimentación en instituciones por conducto de las ONG, siempre y cuando haya disponibilidad de alimentos, se hayan evaluado las necesidades de urgencia, y los organismos de ejecución asociados cuenten con las capacidades necesarias. El PMA no prevé realizar en el futuro inmediato ningún proyecto de alimentación escolar de alcance nacional.

Promoción del comercio de harina de trigo para pequeñas panaderías privadas

66. Siempre que haya condiciones favorables para la monetización (inflación baja en los precios de la harina de trigo), podría diversificarse la fabricación del pan permitiendo que pequeños empresarios locales tengan acceso a la harina de trigo, sobre todo en las zonas donde hay pocas panaderías estatales o está muy limitado el acceso a la harina de trigo. Esta podría venderse en pequeños lotes en subastas o mediante ventas negociadas en determinadas zonas urbanas o rurales. El producto de la venta en rublos tayikos podría utilizarse para proyectos de desarrollo de la OSP destinados a las zonas pobres, en sustitución del componente en moneda local, lo cual, si se hiciera inmediatamente, evitaría las pérdidas por devaluación. En la selección de los proyectos se hará hincapié en la promoción de mujeres empresarias. Análogamente, podrían proporcionarse préstamos en harina de trigo a quienes carecen de suficiente capital inicial. Los préstamos se



reembolsarían en especie, es decir, proporcionando pan a las instituciones sociales de la zona (como por ejemplo, hospitales, orfanatos y ollas comunes). Según prevé el PMA, este componente no se ejecutará durante el próximo año; sin embargo, en 1996-97, el Programa examinará más a fondo la viabilidad de esta opción.

Alcance de la programación conjunta con otros organismos

67. El PMA asegura la coordinación con las operaciones de urgencia de las ONG mediante reuniones periódicas (cada dos semanas) y contactos de trabajo de carácter informal, y también prepara informes recapitulativos para mantener informados sobre la situación de las operaciones a todos los organismos y donantes interesados. Ya ha quedado bien afianzada la función del Programa de coordinador de toda la ayuda alimentaria a nivel nacional.
68. Las operaciones del PMA se han coordinado con los otros organismos de las Naciones Unidas mediante evaluaciones entre organismos. Entre 1993 y 1995, el DAH estuvo a cargo de la coordinación inicial de las actividades humanitarias por conducto de su "organismo principal" (la OACNUR). El DAH transfirió su función coordinadora al PNUD en 1996, pero se han llevado a cabo pocas actividades conjuntas. La FAO ha realizado un programa de urgencia de lucha contra la langosta, pagando a los trabajadores de campo con cargo a su partida de APT, y apoyándose en acuerdos con el Ministerio de Agricultura concertados por conducto del PNUD. El PMA y el UNICEF han identificado algunas actividades conjuntas en régimen de APT. Se examinarán otras posibilidades en coordinación con los miembros del GCMP (FIDA, FNUAP, PNUD y UNICEF).
69. Las ONG internacionales seguirán actuando: a) en los lugares donde haya suficientes alimentos del PMA disponibles y las distribuciones en la zona abarcada por la ONG se consideren un factor sumamente prioritario; o bien b) en los lugares donde las ONG ofrezcan una ventaja especial ya sea mediante el suministro de insumos no alimentarios y apoyo técnico, o por medio de un buen canal de distribución al que tengan acceso exclusivo.

Modalidades de asistencia del PMA

70. Algunos países de la CEI son grandes exportadores de cereales alimenticios y pueden realizar compras regionales (transacciones triangulares). El Programa ha efectuado compras regionales directas, gracias a las cuales se ha obtenido grandes ahorros. Sin embargo, en la actualidad la compra regional directa no parece constituir una opción atractiva para el PMA, ya que los abastecedores han resultado ser muy poco fiables y el costo de los productos ha subido de manera pronunciada.
71. El PMA prevé seguir adquiriendo productos alimenticios de Europa occidental, Europa oriental, los Estados Unidos y tal vez la CEI. Los alimentos se transportan: bien a) por barco; hasta los puertos del mar Báltico (Riga o Ventspils) o del mar Negro (Novorossijsk) para proseguir luego por ferrocarril; o bien b) por ferrocarril, directamente desde la Europa oriental o los países de la CEI. Los productos se envían por conducto del centro logístico del PMA en Termez, en Uzbekistán (que se utiliza también para las operaciones en el Afganistán) y luego se desvían por ferrocarril hacia los puntos de entrega seleccionados en Tayikistán, normalmente hacia los principales almacenes del PMA, en Shartuz, Yavan y Kallininabad. No obstante, en el caso del GBAO, los productos se envían directamente por ferrocarril a Osh (Kirguistán) y se transportan desde ahí por camión hasta los almacenes del PMA situados en cada uno de los ocho



distritos del GBAO.

72. Con el fin de acrecentar la base de información necesaria para las operaciones en Tayikistán (y otras repúblicas del Asia central), en 1994 y 1995 el PMA ha llevado a cabo una evaluación de la infraestructura logística y de transporte existente, e identificado rutas de transporte alternativas y nuevas oportunidades de compras regionales. De este modo se puede contar con una base de conocimientos que permite planificar operaciones para contingencias, en caso de que se produzca una situación de urgencia en gran escala. Se prevé que esta actividad se ampliará en 1996-97.

Necesidades de recursos

73. El PMA entregó más de 30 000 toneladas en 1995 y se prevé que entregará una cantidad parecida en 1996. Sobre la base de la viabilidad del programa propuesto, se estima que las necesidades anuales de recursos del PMA para operaciones de socorro y actividades de APT en Tayikistán ascienden actualmente a unas 34 000 toneladas, con un costo total aproximado de 20 millones de dólares (véase el Cuadro 5, Anexo I). Se prevé que las necesidades disminuirán a medida que las repercusiones de los proyectos de APT mejoren la seguridad alimentaria en las zonas rurales. Aunque la Oficina del PMA en el país espera recibir parte de los recursos que necesita por medio del programa ordinario, el Programa seguirá haciendo llamamientos para obtener recursos mediante contribuciones de donantes multilaterales con fines específicos, y de hecho prevé suplir la mayor parte sus necesidades a través de este canal.

CUESTIONES ESENCIALES Y RIESGOS

Seguridad

74. La situación de seguridad es muy precaria y existe el riesgo de que vuelva a desatarse una guerra civil en gran escala, pese a la presencia de las fuerzas de paz de la CEI y a los continuos esfuerzos de las Naciones Unidas por mantener la cesación del fuego entre el Gobierno y las fuerzas de la oposición. Las regiones de Garm y del GBAO resultan frecuentemente inaccesibles a causa de las hostilidades. En la zona de operaciones principal del PMA (Khatlon) se verifican incidentes ocasionales que ponen en peligro la seguridad, pero hasta la fecha las operaciones del PMA han sufrido pocas interrupciones.

Política del Gobierno y cooperación con las autoridades locales

75. El Gobierno ha vacilado mucho a la hora de aplicar la reforma económica, y duda en comprometerse a emprender iniciativas para incrementar la actividad privada. El PNUD ha tenido dificultades para ejecutar algunos proyectos de acción rápida. Si bien el Gobierno se ha comprometido oficialmente a aceptar los objetivos del FMI en materia de privatización, su reacción frente a los esfuerzos dirigidos a promover las panaderías privadas no es clara. En consecuencia, en este sector se propone adoptar un enfoque experimental prudente. Sin embargo, según el PMA es improbable que la política gubernamental central constituya una amenaza para la expansión de las parcelas privadas, ya sea que las explotaciones agrícolas se privaticen o no; de hecho, las familias se harían cargo de la tierra sin aprovechar o infrautilizada o, de todas maneras, que no se utiliza para producir cultivos para la exportación.



76. Debido a la insuficiencia de los recursos de que disponen las autoridades locales, se está reduciendo la capacidad de los comités ejecutivos de distrito y los jefes de kishlak para participar en las operaciones logísticas y de distribución. Es probable que en el futuro el PMA pueda necesitar menos asistencia de las autoridades locales en transporte por carreteras secundarias y distribución, y que los costos de TIAM y los de apoyo directo tengan que incrementarse en consecuencia.

Delincuencia organizada

77. Los delincuentes organizados representan un peligro considerable tanto para el éxito de los proyectos como para el personal del PMA. Las bandas de criminales parecen haberse impuesto en la mayor parte de las zonas de actividad económica, y se cree que tienen controlado gran parte del sector privado emergente y que condicionaran las operaciones de la industria administrada por el Estado, sobre todo el mercado negro conexo. Al parecer, la delincuencia organizada está suprimiendo la iniciativa privada; por ello, si se quiere evitar la interferencia de estas bandas, es necesario formular y administrar con mucha atención nuevas iniciativas destinadas a promover la realización de actividades generadoras de ingresos.



ANEXO I

CUADRO 1: DISPONIBILIDAD Y UTILIZACIÓN MEDIA DE CEREALES 1990-96
(miles de toneladas)

	Promedio 1990-92	1993/94	1994/95	Estimaciones 1995/96	Previsiones 1996/97
Disponibilidad interna	620	335	265	234	225
Existencias iniciales	350	80	26	6	5
Producción	270	255	239	228	220
Utilización	1 720	1 135	674	760	775
Utilización de los alimentos	870	660	498	600	600
Utilización de piensos	400	309	60	50	50
Otros usos	200	140	110	105	100
Existencias de cierre	250	26	6	5	25
Necesidades de importación/exportación	1 100	800	409	526	550
Importaciones como % de los productos utilizados	64	70	61	69	71
Consumo per cápita (kg/pa)	160	120	90	109	109

Fuente: Sistema mundial de información y alerta - FAO.

**CUADRO 2: ENTREGAS TOTALES DE AYUDA ALIMENTARIA (PROGRAMA,
PROYECTO Y OPERACIÓN DE SOCORRO)**

	1991	1992	1993	1994	1995
Entregas totales de ayuda alimentaria (toneladas)	0	58 600	84 000	109 700	195 200
Entregas de ayuda alimentaria per cápita (kg)	0	10,5	14,6	18,5	32,0

Fuente: INTERFAIS - PMA.



**CUADRO 3: DISTRIBUCIONES DE ALIMENTOS DE SOCORRO 1993-96
(toneladas)**

	1993	Porcentaj e %	1994	Porcentaj e %	1995	Porcentaj e %	1996	Porcent aje %
PMA	7 000	34	12 000	38	33 696	46	24 485	37
AKF	13 400	68	13 700	44	21 100	29	20 500	31
SC- EE.UU.					4 500	6	5 000	8
GAA			3 521	11	4 147	6	4 600	7
CARE			1 127	4	4 558	6	4 000	6
IFRC			128	0	2 394	3	5 000	8
MCI			822	3	2 317	3	2 000	3
Total	20 400	100	31 298	100	72 712	100	65 585	100

AKF = Fundación Aga Khan; SC-EE.UU. = Save the Children - EE.UU.

GAA = Agroacción alemana; CARE - CARE Internacional.

IFRC = Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja; MCI = Mercy Crop Internacional.

Fuente: PMA, Tayikistán.

CUADRO 4: RELACIÓN COSTO-EFICACIA

	Costo total para el PMA ¹ (dólares/toneladas)	Mercado libre de Tayikistán (abril de 1996) (dólares/toneladas)	Costo para el PMA como % de los precios del mercado libre
Harina de trigo	549	889	62
Aceite vegetal	1 220	1 185	103
Azúcar	664	649	102

¹ Abarca el costo de los productos, el transporte marítimo y terrestre, la superintendencia, los costos de TIAM y los costos de apoyo directos e indirectos.



**CUADRO 5: NECESIDADES DE RECURSOS DEL PMA PARA TAYIKISTÁN
ABRIL DE 1996 - MAYO DE 1997**

	Cantidad (toneladas)	Dólares/tonelada	Valor (costo) en dólares
Harina de trigo	30 800	360	11 088 000
Aceite comestible	2 010	950	1 909 500
Azúcar	1 340	430	576 200
Total de productos	34 150		13 573 700
Transporte marítimo/terrestre		101	3 465 876
TIAM (transporte interno, almacenamiento y manipulación)		25	853 750
Costos de apoyo directos			683 482
Costos de apoyo indirectos (4,8 por ciento)			891 687
Costos totales			19 468 495



ANEXO II



@@@.@@@ @@

04/09/00 10:09A9/P9

