



Anexo 1: El ejemplo de Tayikistán

Algunas cuestiones que han de examinarse

Antecedentes

1. Tayikistán es el país más pobre de Asia central: el 64% de la población vive por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares EE.UU. diarios por persona. Es un país sin litoral que abarca distintos sistemas geográficos, ecológicos y productivos y ocupa el lugar 122º entre los 177 países clasificados según el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas. La tasa no oficial de desempleo se estima que es del 33%. Las remesas procedentes de los ciudadanos tayikos que trabajan en el extranjero son una importante fuente de ingresos para los hogares: a causa de esa migración laboral, Tayikistán es el país de Asia central con el mayor número de hogares encabezados por mujeres, lo que exaspera las desigualdades de género y hace recaer una carga mayor sobre las mujeres, quienes se ven afectadas de manera desproporcionada por la pobreza y la discriminación. En Tayikistán se producen frecuentes catástrofes naturales, como terremotos, deslizamientos de tierras, corrientes de fango, avalanchas e inundaciones.
2. A excepción de los sectores del algodón y el aluminio, la industria nacional es limitada y las exportaciones, escasas. El país sufrió grandes daños durante la guerra civil que comenzó poco después de alcanzar la independencia en 1991 y acabó en 1997. Los programas de socorro, que tras la independencia se habían vuelto semipermanentes, comenzaron a suprimirse gradualmente en 2006 y 2007: a partir de ese momento, la asistencia ha pasado a centrarse en actividades de desarrollo a largo plazo.
3. Una crisis de la energía, que comenzó en diciembre de 2007, ha provocado cortes del suministro eléctrico destinado a las zonas rurales. Los suministros procedentes de dos países vecinos, Kirguistán y Uzbekistán, han sufrido bloqueos, lo que ha hecho que el gas y la electricidad escasearan aun más; ello, a su vez, ha repercutido en el suministro y el precio de los alimentos.
4. Tayikistán es un importador neto de alimentos y combustible. Desde finales de 2007 el precio del petróleo, el pan y los productos a base de trigo se ha duplicado, sobre todo a causa del elevado precio del trigo y de otros alimentos en los mercados internacionales. Los precios, a pesar de los esfuerzos desplegados por el Gobierno para estabilizarlos, siguen siendo elevados. En febrero de 2008, las Naciones Unidas lanzaron un llamamiento urgente en el que se instaba a aumentar los suministros de alimentos mediante la prestación de asistencia y apoyo directos a los medios de vida y la producción agropecuaria.

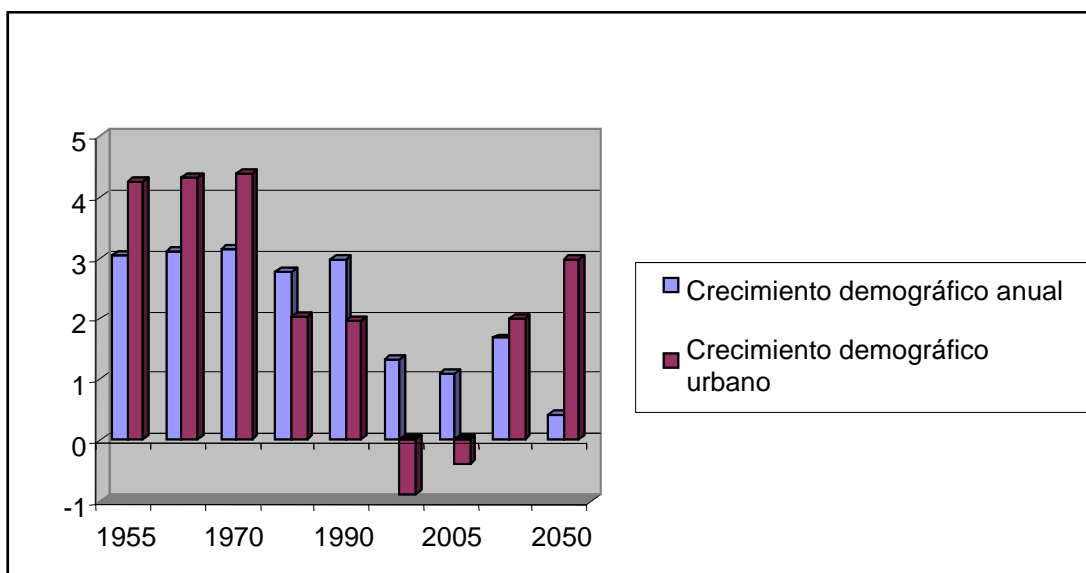
Crecimiento demográfico y urbanización en Tayikistán

5. De todas las ex repúblicas soviéticas, Tayikistán es la menos urbanizada. En el decenio de 1980 contaba con 19 ciudades y 49 “asentamientos de tipo urbano”, término utilizado por los planificadores soviéticos para designar lugares poblados. Cuando se realizó el primer censo soviético, en 1926, época en la que Tayikistán era una república autónoma de Uzbekistán, sólo el 10% de sus habitantes vivía en centros urbanos; según el censo de 1959, el porcentaje era del 33%. Ese crecimiento reflejaba el desarrollo que el país había experimentado y el reasentamiento de

personas provenientes de otras zonas de la Unión Soviética para ocupar puestos de trabajo en el Gobierno, el partido y el ejército. La mayoría de esos inmigrantes se establecieron en las dos ciudades más pobladas de Tayikistán, Dushanbe y Leninobod (actualmente, Istravshan). Durante el período posterior a 1960, algunos centros poblados se reclasificaron como “urbanos” o se incorporaron a una ciudad preexistente, con lo que se dio la impresión de una mayor urbanización.

6. Desde 1945 hasta el decenio de 1980 la población urbana siguió creciendo. Entre el censo de 1959 y el de 1979, la población urbana de Tayikistán se duplicó con creces; la población rural creció casi con la misma rapidez. Sin embargo, en el decenio de 1970 la tasa de crecimiento de la población rural había comenzado a superar la de las zonas urbanas la cual, tras alcanzar el nivel máximo, del 35%, en el censo de 1979, había comenzado a disminuir.
7. Según el censo de 1989, el porcentaje de habitantes urbanos había descendido al 32,5%, a pesar de que la población urbana tayika había aumentado un 26% en el decenio de 1980. En 1991, el 17% de la población se concentraba en las cinco ciudades más grandes: Dushanbe, Khujand, Kulob, Qurghonteppa y Uroteppa. El censo de 1979 puso de manifiesto que las personas que emigraban de las ciudades superaban a las que inmigraban a las mismas; en el decenio de 1980, los inmigrantes urbanos procedieron predominantemente del mismo Tayikistán y no, como en los decenios anteriores, de otras repúblicas soviéticas. Dado que otros grupos étnicos emigraban de Tayikistán con mayor rapidez, fenómeno que comenzó en las postrimerías del período soviético, el porcentaje de tayikos residentes en centros urbanos aumentó. Aun así, los tayikos eran una de las nacionalidades soviéticas menos proclives a trasladarse de sus aldeas a las ciudades; quienes lo hacían eran, por lo general, hombres solteros que reaccionaban ante la escasez de empleo en las zonas rurales.
8. Hasta 2005, la tasa de crecimiento urbano en Tayikistán era más lenta que en el resto del mundo; entre los años 2000 y 2005 (véase el Gráfico 1) fue negativa. Sin embargo, según las proyecciones se prevé que esa tendencia cambie de acuerdo con la evolución a nivel mundial y que a partir de 2015 la tasa de crecimiento en las zonas urbanas sea superior a la registrada en las zonas rurales.

Gráfico 1: Crecimiento demográfico en Tayikistán (porcentaje)



Fuente: Globalis: <http://globalis.gvu.unu.edu>

Seguridad alimentaria urbana¹

¿Cuántas personas padecen inseguridad alimentaria?²

9. Se calcula que 500.000 personas residentes en las zonas urbanas padecen inseguridad alimentaria:
i) 200.000 personas, es decir, el 15% de la población urbana, están aquejadas de inseguridad alimentaria grave: su régimen alimentario —principalmente pan, papas y pasta, con poco aceite, azúcar y verduras y ninguna legumbre seca o producto de origen animal— es poco variado; los niños comen dos veces al día, los adultos menos de dos, y ii) 300.000 personas, o sea, el 22%, sufre inseguridad alimentaria moderada: su régimen alimentario, que es ligeramente mejor aunque no deja de ser insuficiente, conlleva a corto y medio plazo el riesgo de padecer carencia de minerales y vitaminas; los adultos y niños comen una media de dos veces al día.
10. Las tasas de malnutrición aguda y crónica entre los niños menores de 5 años ponen de manifiesto, según los parámetros internacionales, una situación de “deficiencia”: el 7,8% sufre de emaciación y el 20,5% de retraso del crecimiento. La malnutrición aguda es mayor en las zonas urbanas que en las rurales, donde se registra el 4,7%; la malnutrición crónica es inferior al 27,5%, pero las diferencias no son importantes.
11. Alrededor del 63% de la población urbana goza de seguridad alimentaria. Estos porcentajes son parecidos a las estimaciones relativas a las zonas rurales efectuadas en mayo de 2008, en plena temporada de carestía: el 11% de la población estaba aquejada de inseguridad alimentaria grave, el 23%, de inseguridad alimentaria moderada y el 66% gozaba de seguridad alimentaria.

¿Quién padece inseguridad alimentaria?

12. Las características socioeconómicas de los hogares que adolecen de inseguridad alimentaria son comparables en ciudades distintas.
13. Los hogares en situación de inseguridad alimentaria grave:
 - no pueden permitirse una canasta básica de alimentos compuesta de trigo, aceite y azúcar; el pan, las papas, el aceite y el azúcar son las principales adquisiciones; los gastos en concepto de salud representan el costo no alimentario más importante, pues constituye el 9% del total;
 - la situación relativa a las fuentes más importantes de ingresos es la siguiente: el 30% depende de pensiones y subsidios; el 21%, de remesas; el 21% recurre a trabajos ocasionales; el 20% recibe un salario del Gobierno; las ganancias de otro tipo son escasas e irregulares; el 60% de los hogares cuenta únicamente con un miembro capaz de generar ingresos;
 - poseen pocos activos; muy pocos hogares disponen de efectivo o ahorros; la mayoría no tiene acceso a un huerto familiar; el 15% que sí cuenta con esa posibilidad, cultiva una superficie media de sólo 0,02 hectáreas;
 - en general no son autosuficientes durante más de un mes en lo que a verduras y fruta se refiere; sólo el 8% posee ovejas, cabras o aves de corral, y
 - casi el 50% de esos hogares está encabezado por mujeres, es decir, un porcentaje doble respecto de los hogares que gozan de seguridad alimentaria, y tienen una media de 4,4 miembros, en lugar de los 6 de los demás hogares.

¹ PMA. 2008. “Emergency Food Security Assessment in Urban Areas of Tajikistan”. Roma.

² Las cifras se han extrapolado de los porcentajes registrados en las siete ciudades que formaban parte de la muestra, que representan el 25% de la población urbana. Se recomienda realizar una encuesta de hogares para determinar las características principales de los hogares aquejados de inseguridad alimentaria en las ciudades no incluidas en la muestra, con el fin de realizar cálculos más precisos y contribuir a la labor de programación. En las ciudades incluidas en la muestra, el 21% de los hogares se hallaba en situación de inseguridad alimentaria grave, el 34% adolecía de inseguridad alimentaria moderada y el 45% gozaba de seguridad alimentaria.

14. Los hogares en situación de inseguridad alimentaria moderada:

- apenas pueden permitirse una canasta de alimentos básicos;
- en lo relativo a los ingresos la situación es la siguiente: el 64% tiene un solo miembro que genera ingresos y depende de una sola fuente de ingresos; el 40% recibe un salario del Gobierno; el 32% depende de remesas; el 10% recurre a trabajos ocasionales diarios; el resto se dedica a una combinación de comercio en pequeña escala y autoempleo.
- tienen una base de activos modesta: el 13% dispone de efectivo u otros ahorros; el 17% tiene acceso a un huerto familiar, de una superficie media de 0,022 hectáreas; algo más de la mitad consigue ser autosuficiente hasta tres meses como máximo en lo que a fruta y verdura se refiere; el 15% cría ovejas, cabras y aves de corral, y
- en el 33% de los casos, se trata de hogares encabezados por mujeres.

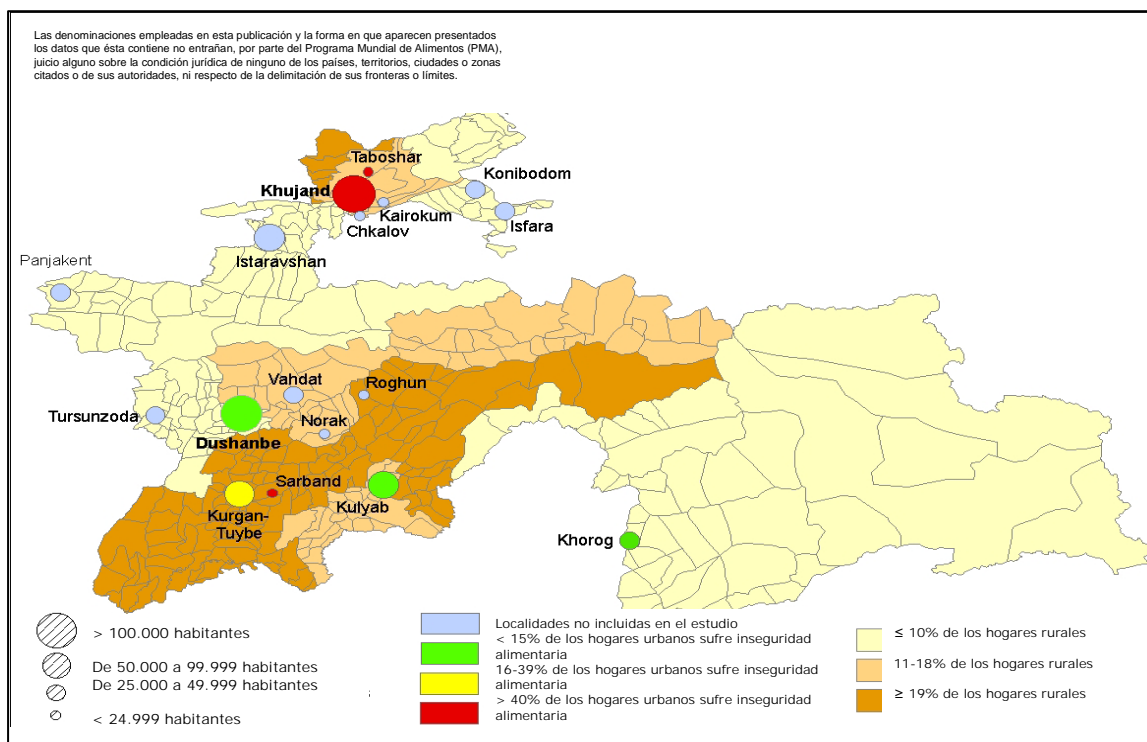
15. Los hogares que gozan de seguridad alimentaria:

- disponen de más miembros que generan ingresos —dos en alrededor del 50% de los casos— y de ingresos más cuantiosos; las actividades son parecidas a las de los hogares aquejados de inseguridad alimentaria, y
- tienen acceso a un huerto familiar en el 30% de los casos, el doble que en los otros hogares, y cultivan una superficie media mayor, de 0,032 hectáreas; el 70% es autosuficiente en fruta y verduras hasta un máximo de tres meses; el 26% cría animales.

¿Dónde reside la población aquejada de inseguridad alimentaria?

16. Los porcentajes más elevados de hogares aquejados de inseguridad alimentaria se registran en Taboshar (89%), Khujand (82%), Sarband (71%) y Kurgan-Tuybe (58%). En lo que a hogares aquejados de inseguridad alimentaria grave se refiere, destacan Khujand (45%) y Taboshar (46%), situados ambos en la región de Sughd. En cuanto a los hogares que sufren inseguridad alimentaria moderada, los porcentajes más elevados corresponden a Sarband (59%), Taboshar (43%), Kurgan-Tuybe (42%) y Khujand (37%).

Mapa 1: La seguridad alimentaria en las zonas urbanas y rurales



¿Por qué esos hogares adolecen de inseguridad alimentaria?

17. La inseguridad alimentaria en Tayikistán es principalmente el resultado de un acceso limitado a los alimentos. Los hogares urbanos dependen en gran medida de los mercados: en pocos casos son capaces de producir sus propios alimentos, y los que cultivan huertos o crían animales no pueden satisfacer sus necesidades más que durante unos pocos meses. Así pues, los ingresos que perciben determinan su capacidad adquisitiva de alimentos, que se ve limitada por la falta de empleo y la pobreza generalizada.
18. Esta situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad crónicas se agravó el año pasado a causa del alza de los precios de los alimentos, los cortes de electricidad y gas, la disminución del empleo y la reducción de los sueldos.
19. Los hogares aquejados de inseguridad alimentaria grave se ven afectados ante todo por factores estructurales que reflejan la inseguridad alimentaria crónica, como la falta de miembros capaces de trabajar, los bajos ingresos, la falta de acceso a crédito o capital, la edad avanzada y las enfermedades.
20. Alrededor del 80% de los hogares que sufren inseguridad alimentaria moderada también se ven afectados por la inseguridad alimentaria crónica. El alza de los precios de los alimentos ha empeorado sin duda la situación de todos los hogares aquejados de inseguridad alimentaria crónica. La inseguridad alimentaria de los demás hogares se considera transitoria porque tienen la capacidad de recuperarse de la crisis actual por sí mismos, a menudo recurriendo a las remesas provenientes del extranjero.
21. La mayoría de los hogares dedica dos terceras partes de sus gastos a los alimentos. El margen para aumentar ese gasto es escaso, a no ser que se reduzcan los gastos en otros aspectos básicos, como la salud, la escolarización y el combustible para calefacción.
22. Los hogares han desarrollado varios mecanismos de supervivencia para hacer frente a las crecientes dificultades. Los hogares en situación de inseguridad alimentaria recurrían cada vez más frecuentemente a estrategias que tenían efectos negativos en la salud y los medios de vida a corto y medio plazo: i) el 80% había contraído nuevas deudas en los seis meses anteriores, sobre todo para comprar alimentos; ii) tres cuartas partes habían reducido la cantidad consumida en las comidas o el número de comidas diarias; una proporción parecida había tomado alimentos prestados o dependía de la ayuda de terceros; iii) casi la mitad había reducido los gastos sanitarios, frente a una cuarta parte de los hogares que gozaban de seguridad alimentaria, y iv) entre el 10% y el 12% habían dejado de enviar a sus hijos a la escuela, frente al 4% de los hogares en situación de seguridad alimentaria. Nada menos que el 40% de los hogares aquejados de inseguridad alimentaria grave y el 20% de los que sufrían inseguridad alimentaria moderada transcurrían días enteros sin comer nada.
23. Un número limitado de hogares recurría a estrategias menos dañinas, como la ayuda de parientes, la migración o la búsqueda de trabajo.
24. La combinación de inseguridad alimentaria en los hogares, prácticas inadecuadas de alimentación complementaria y enfermedades frecuentes es una probable explicación del alto porcentaje de niños malnutridos.

Posibilidades de intervención recomendadas¹

25. Las personas más afectadas por la inseguridad alimentaria son los miembros de los hogares encabezados por mujeres, los pensionados y los hogares en los que algún miembro está enfermo. Los más jóvenes y los niños en edad escolar de esos hogares son quienes más riesgos corren en lo que a nutrición y educación se refiere.
26. A no ser que los precios disminuyan enormemente y se aumenten las pensiones y los salarios para adaptarse a la inflación y a los elevados precios de los alimentos, es poco probable que mejore la situación de los hogares aquejados de inseguridad alimentaria crónica: el 33% de la población urbana, es decir, 437.000 personas.

27. Es necesario realizar las intervenciones a corto plazo siguientes:
- la utilización, limitada en el tiempo, de transferencias de alimentos y efectivo y de cupones, o bien de una combinación de los mismos, para mejorar el régimen alimentario de los hogares en situación de inseguridad alimentaria grave y evitar que siga deteriorándose el de los hogares aquejados de inseguridad alimentaria moderada;
 - actividades de alimentación suplementaria selectiva y enriquecimiento de los alimentos destinados a los niños en los hogares, junto a actividades de comunicación y sensibilización, con el fin de restablecer el estado nutricional de los individuos malnutridos, y
 - actividades de alimentación escolar y exención de los pagos —o bien suministro de efectivo o cupones— de la atención de salud y los derechos de matrícula escolar para los hogares más pobres, con el fin de detener el descenso en la utilización de los servicios de atención de salud y restablecer el acceso.
28. Se recomienda realizar paralelamente las siguientes intervenciones a más largo plazo:
- establecer redes de protección social para los hogares aquejados de inseguridad alimentaria dotados de un solo miembro que genere ingresos, utilizando transferencias de efectivo o cupones;
 - propugnar la mejora de la alimentación infantil y la alimentación complementaria;
 - promover un ajuste de las pensiones, los subsidios y los jornales del trabajo ocasional;
 - respaldar o poner en marcha programas de obras públicas y empleo para los hogares cuyos miembros estén buscando trabajo, y
 - conceder donaciones o créditos para el inicio de las actividades y prestar asistencia técnica a las pequeñas empresas.
29. Para el 4% de la población —59.000 personas— que, según los cálculos, viven en situación de inseguridad alimentaria moderada y transitoria, no es preciso realizar ninguna intervención a corto plazo porque se prevé que su situación mejore con la llegada de nuevas remesas. Orientar la ayuda hacia esos hogares es un reto: los mecanismos de autoselección o las transferencias sujetas a determinadas condiciones son posibilidades que deberían estudiarse.

Programas y mecanismos de coordinación en Tayikistán: PNUD, UNFPA, UNICEF y PMA

30. Las Naciones Unidas se han comprometido a prestar ayuda al Gobierno de Tayikistán para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en 2015, tal como se articulan en la Estrategia de desarrollo nacional y en el documento de lucha contra la pobreza (DELP). Los organismos de las Naciones Unidas presentes en Tayikistán están decididos a cooperar con mayor eficacia y eficiencia, así como a colaborar con las contrapartes nacionales y otros asociados, para superar los obstáculos económicos, sociales y políticos que impiden el desarrollo.
31. Los organismos de las Naciones Unidas en Tayikistán se han comprometido a lo siguiente:
- i) colaborar más estrechamente mediante la integración de los distintos programas en el plano normativo y sobre el terreno;
 - ii) proseguir con la ampliación de los servicios comunes, y
 - iii) aumentar la capacidad para trabajar al unísono. Para 2009, las Naciones Unidas tienen la intención de haber integrado los procesos de planificación y ejecución lo suficiente como para que Tayikistán sea uno de los 20 países piloto dotados de una oficina conjunta, conforme a las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas.

Programas

32. Las metas de la asistencia del PMA son: i) aumentar la seguridad alimentaria en los hogares; ii) preservar y rehabilitar los activos; iii) aumentar la producción de alimentos, y iv) promover las inversiones en el capital humano. Estos objetivos se están logrando mediante una combinación de asistencia de socorro constante destinada a los grupos vulnerables y las víctimas de las catástrofes

naturales, y la ejecución de actividades de recuperación, como son los programas de alimentos por trabajo, alimentación suplementaria y apoyo a los enfermos de tuberculosis. Mediante las actividades de alimentos para la educación se contribuye asimismo a desarrollar el capital humano y se promueven las prioridades gubernamentales de aumentar la matrícula escolar y reforzar la enseñanza primaria, dos aspectos mencionados en el DELP:

33. La cooperación con el UNICEF tiene por objeto: i) apoyar el desarrollo de un entorno normativo propicio a la alimentación de los niños pequeños, y ii) mejorar el estado nutricional de los niños menores de 2 años mediante la promoción de la lactancia materna exclusiva, prácticas de alimentación complementaria apropiadas y oportunas para bebés de más de 6 meses y el enriquecimiento de los alimentos destinados a los niños con micronutrientes en el ámbito del hogar. El programa en el país del UNICEF respalda el establecimiento de nuevos centros de alimentación terapéutica y el aumento de la capacidad del sistema sanitario para responder con prontitud a los problemas ligados a la nutrición, en particular los que afectan a los niños y a sus familias.

Mecanismos de coordinación

34. Los mecanismos de coordinación que se pusieron en marcha durante la fase más grave de la emergencia humanitaria se han convertido en grupos de coordinación centrados en sectores específicos, con la participación multisectorial de los organismos y el Gobierno para abordar los problemas de socorro y desarrollo. Se celebran con regularidad reuniones dedicadas a los sectores principales; cuando es necesario, se convocan encuentros sobre otros temas de interés. Los organismos principales, por lo general, presiden esos grupos sectoriales.