

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1998

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 6 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/98/6/1
1 septiembre 1998
ORIGINAL: FRANCÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS - CHAD

RESUMEN

El Chad forma parte del grupo de países menos adelantados (MA) y también de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA) (el índice global de seguridad alimentaria familiar calculado por la FAO para el país fue de 64,5 en 1993-95). En 1997 se colocó, por su índice de desarrollo humano (IDH), en el 164° lugar, teniendo un producto nacional bruto (PNB) per cápita de 180 dólares EE.UU. (1995) y una tasa de mortalidad infantil (0-5 años) de 117 por mil.

La estrategia aquí propuesta forma parte de la estrategia más general que el PMA aplica actualmente en el Sahel. Ésta última consiste en utilizar las actividades de desarrollo a las que se presta ayuda alimentaria para reforzar la capacidad y las estrategias de supervivencia de las comunidades seleccionadas, y en caso de que se produzcan crisis alimentarias (generalmente a causa de sequías), para atenuar los efectos de las mismas. Asimismo esta estrategia permitirá al PMA responder con mayor rapidez a las situaciones de crisis, recurriendo a las actividades de desarrollo en curso para retirar de sus reservas los recursos necesarios.

Será necesario concertar acuerdos de colaboración con ONG u organizaciones similares a fin de que sea viable desarrollar actividades en sectores distintos del previsto actualmente (enseñanza primaria), como por ejemplo la ordenación de aguas y la recuperación nutricional, en los que la ayuda alimentaria puede desempeñar un papel importante.

El período relativamente corto que se propone para la ejecución de esta estrategia (1999-2000) se justifica por la necesidad de armonizar el ciclo de programación con los de los otros organismos de las Naciones Unidas. Puesto que el próximo ciclo de programación conjunta es el quinquenio 2001-2005, la Secretaría propone que el programa en el Chad se apruebe durante el segundo semestre del año 2000 y para el quinquenio mencionado, introduciéndose, si es necesario, algunas modificaciones en función de la evolución de la situación, de la política del Gobierno y de los programas que se propongan para el sistema en su conjunto.

El volumen total de los recursos necesarios se estima en 6 000 toneladas anuales, por un valor aproximado de cuatro millones de dólares EE.UU.

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 PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

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

Director regional: M. Zejjari tel.: 066513-2201

Jefe, Sección del Sahel, OSA/3: O. Sarroca tel.: 066513-2505

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



INTRODUCCIÓN

El contexto macroeconómico

1. La superficie del Chad se eleva a 1 284 000 kilómetros cuadrados y su población total está estimada actualmente en siete millones de habitantes, de los que un 80 por ciento reside en zonas rurales. El 54 por ciento de la población vive en la pobreza. El país no tiene salida al mar (el puerto más cercano se encuentra a 1 800 kilómetros de la capital), y menos de 400 kilómetros de su red vial resultan transitables durante todo el año.
2. La historia reciente del país está marcada por 30 años de guerra civil, que desquiciaron su economía y debilitaron las estructuras estatales. En 1991 comenzó un proceso de estabilización política y democratización que llevó, en 1996, a las primeras elecciones presidenciales, y en 1997 a elecciones legislativas. Esta evolución tan positiva está amenazada ahora por los trastornos civiles que volvieron a estallar en el sur del Chad a principios de 1998.
3. La economía se basa principalmente en el sector primario (agricultura y ganadería), que produce más del 40 por ciento del producto interno bruto (PIB). El algodón, único cultivo comercial del país, representa más del 78 por ciento de las exportaciones. Una población fundamentalmente rural, con un nivel de instrucción muy bajo, y el costo sumamente elevado de la energía (uno de los más altos del mundo), son otros tantos factores que obstaculizan la creación de la infraestructura necesaria para desarrollar otros sectores de la economía nacional. La principal fuente de empleo es el sector informal, y esto agrava aún más la situación de pobreza.
4. A partir de 1987 se ejecutaron en el país numerosos programas de ajuste estructural (PAE). Durante el período comprendido entre 1990 y 1996 el PIB registró un aumento promedio de 2,5 por ciento anual. En 1994, a pesar de las medidas adoptadas paralelamente a la devaluación del franco CFA, la afluencia neta de recursos externos se redujo considerablemente, y los efectos combinados de la devaluación y de la austeridad impuesta por el PAE se hicieron sentir duramente en los sectores más pobres de la población. Se ha adoptado un nuevo Plan nacional revisado para el período 1998-2005, que reorienta la política macroeconómica haciendo hincapié principalmente en la necesidad de “combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población chadiana”.
5. Si bien desde 1990 los donantes comenzaron a retirarse del Chad, y a pesar de la tendencia a la reducción de la asistencia oficial para el desarrollo registrada en estos últimos años, el país sigue dependiendo en gran medida de la ayuda externa. En 1996, la cuantía total de la ayuda para el desarrollo ascendió a 212 millones de dólares¹. Más del 80 por ciento de las inversiones proceden de la cooperación internacional.
6. Por último, a mediano plazo la situación macroeconómica podría modificarse gracias a la explotación de los yacimientos de petróleo que se han descubierto en el sur del país. Se prevé que a partir del año 2001 se obtendrán ingresos por un valor inicial de 125 millones de dólares anuales.

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, EL HAMBRE Y LA POBREZA

Inseguridad alimentaria en el ámbito nacional

7. La carencia general de información estadística actualizada, tanto a escala nacional como regional, dificulta considerablemente, entre otras cosas, el análisis de la pobreza y la inseguridad alimentaria en el Chad. Por ejemplo, no existe un mapa nacional de pobreza; los datos de que se dispone actualmente sobre la producción agrícola no son suficientemente precisos, y a causa de la falta de información se hace difícil estimar la situación alimentaria de los hogares. Por el mismo motivo resulta muy arduo establecer la vinculación entre pobreza e inseguridad alimentaria en la situación del Chad.

Contexto social

8. La tasa de crecimiento demográfico natural de la población chadiana es de 2,8 por ciento anual, y en promedio cada familia tiene 5,5 niños; la producción agrícola, con un crecimiento anual de sólo 2,3 por ciento al año, no consigue garantizar al país la seguridad alimentaria.
9. Se sabe muy poco sobre la difusión de la malnutrición, careciéndose de estadísticas nacionales sobre el fenómeno. Se calcula que el índice de malnutrición infantil es de 20 a 30 por ciento en el departamento de Kanem, ocho por ciento en el de Biltine, 13 por ciento en N'djamena y 19 por ciento en Faya. En el sector de la salud, sólo el 30 por ciento de la población tiene acceso a los servicios de base, que por otra parte son decididamente insuficientes (un médico cada 30 000 habitantes, 61 camas de hospital cada 100 000 habitantes). Las tasas de mortalidad infantil y materna se elevan, respectivamente, a 132 por mil y 800-1 000 por 100 000.
10. El sector educativo, aunque en los últimos años ha registrado algunos progresos, sigue presentando grandes deficiencias y resultados que no son satisfactorios, especialmente por lo que respecta a la educación primaria. Se estima que el 80 por ciento de la población es analfabeta, lo que constituye un obstáculo importante para la realización de una política general de desarrollo y, en particular, para el crecimiento de la agricultura. El índice bruto de escolarización primaria se ha estimado para 1995/96 en un 48 por ciento, del cual un 63 por ciento corresponde a los varones y un 32 por ciento a las niñas.

Reservas alimentarias y utilización de los alimentos

11. La agricultura se basa sobre todo en la producción de cereales (a la que se destina el 90,5 por ciento de las tierras cultivadas actualmente): principalmente mijo *penicillaire*, sorgo de decrecida y pluvial, maíz y, en medida mucho menor, arroz y trigo. Durante el período comprendido entre 1992 y 1996 la producción bruta anual alcanzó un promedio de 716 000 toneladas anuales; la producción per cápita va en descenso desde 1961. La producción nacional de arroz y de trigo es escasa por más que exista un potencial considerable de tierras de regadío, por ejemplo para el arroz (sólo se explota el 0,24 por ciento de las tierras regables, que en total podrían llegar a cinco millones de hectáreas).
12. Los recursos ganaderos, segunda riqueza del país (alrededor de 12 millones de cabezas en 1995) se hallan subexplotados. Las regiones del norte y el centro, donde se concentra el 84 por ciento de la cabaña ganadera nacional, practican la ganadería trashumante. Como consecuencia de la degradación ambiental las rutas del pastoreo se han extendido hacia el



sur (a veces a más de 1 000 kilómetros de distancia), y la trashumancia puede durar hasta ocho meses por año.

13. El componente básico de la alimentación chadiana son los cereales. Cálculos retrospectivos del balance de cereales efectuados entre 1987 y 1995 (que dieron un promedio de 125 kilogramos por habitante) indican un consumo inferior en 11 por ciento al aporte recomendado de 141 kilogramos anuales por habitante. Sin embargo, esta cifra oculta diferencias importantes en el consumo por persona entre las distintas zonas agroclimáticas: Por ejemplo, en la zona saheliana, donde la producción es deficitaria, entre los componentes de la alimentación familiar los cereales ocupan un lugar relativamente más importante que en otras zonas.

Balance de cereales

14. La producción neta disponible cubre sólo el 75 por ciento, aproximadamente, de las necesidades del país. Por ejemplo, para la campaña agrícola 1997/98 las necesidades se evaluaron en 1 132 600 toneladas (con un consumo medio ajustado de 141 kilogramos por habitante al año), la producción disponible en 801 200 toneladas y el déficit neto en 240 700 toneladas de cereales. Si bien en los últimos diez años el país no ha sufrido crisis alimentarias de grandes proporciones, persisten focos de inseguridad alimentaria y malnutrición, especialmente en la zona saheliana. Lamentablemente el intercambio entre las zonas deficitarias y las que disponen de excedentes, que podría aumentar la disponibilidad de cereales, resulta difícil por el escaso desarrollo de la red vial (ciertas prefecturas muy productivas permanecen aisladas durante cinco o seis meses por año). Además, el mercado de cereales, deficiente y disperso, alienta la especulación y la subida rápida de los precios, lo que impide a los hogares más pobres adquirir en el comercio los productos de que carecen.
15. Para colmar, al menos en parte, este déficit, el Chad recurre a importaciones comerciales, sobre todo del Camerún y Nigeria, y a la ayuda alimentaria. Desde la década de los sesenta el volumen de las importaciones comerciales ha fluctuado considerablemente (70 000 toneladas anuales en promedio).
16. El volumen medio de las entregas de ayuda alimentaria (en cereal equivalente) desde 1985 se calcula aproximadamente en 30 000 toneladas por año, con variaciones considerables (desde un mínimo de 2 000 toneladas hasta un máximo de 52 000). En estos últimos cinco años (1993-97) el valor medio descendió a 20 358 toneladas (suma de toda la ayuda), de las que el 71 por ciento correspondió a ayuda para proyectos y el 29 por ciento a ayuda a programas. Durante el mismo período las entregas de ayuda de urgencia se elevaron solamente a 9 601 toneladas. La asistencia del PMA representó el 53 por ciento de las entregas totales de ayuda selectiva (proyectos y operaciones de urgencia).
17. El déficit alimentario que se ha descrito obedece en primer lugar a causas estructurales. El aprovechamiento de las tierras cultivables es insuficiente (1,2 millones de hectáreas de tierras explotadas, mientras que el potencial es de 20 millones de hectáreas). La falta de políticas sectoriales, las deficiencias de las instituciones encargadas de la supervisión técnica y el crédito, la utilización de aperos agrícolas primitivos y la práctica de la agricultura extensiva, que da origen a graves problemas ecológicos, representan otros tantos obstáculos para el crecimiento demográfico y el aumento de la productividad que el país necesitaría.
18. También el régimen de precipitaciones, sumamente irregular (tanto en cuanto a la cantidad como a la distribución geográfica de las lluvias) tiene un efecto perjudicial en la



producción. Los cambios climáticos que afectan a toda la región subsahariana determinan un avance gradual del desierto hacia el sur, que reduce en forma definitiva la superficie cultivable.

Análisis geográfico

19. Los primeros resultados del análisis de vulnerabilidad realizado por el PMA en el Chad permiten identificar los factores determinantes de la inseguridad alimentaria en la zona saheliana. Dicha zona representa el 43 por ciento del territorio nacional, y en ella reside el 52 por ciento de la población. Según el Sistema de alerta rápida algunos distritos sahelianos soportan, desde hace 10 años, graves dificultades alimentarias a causa de las sequías frecuentes. El problema del acceso al agua (para uso doméstico, ganadero o agrícola) constituye un elemento clave de la seguridad alimentaria en esta región. Las técnicas de regulación de aguas para la agricultura y la ganadería están escasamente desarrolladas, pese a existir en la zona un potencial hidráulico que se debería explotar.
20. En esta zona, donde predominan las actividades de pastoreo, la ganadería es más bien una forma de ahorro que una fuente de ingresos y de producción agropecuaria. Las condiciones de la producción cerealera, de por sí muy precarias, se combinan con un elevado gasto en alimentos del presupuesto familiar, sobre todo de los hogares pobres (77 por ciento en Ouadaï y 75 por ciento en Abéché). A ello se suma el hecho de que la educación no constituya una prioridad en la estrategia de supervivencia de la población. El índice de alfabetización es sumamente bajo especialmente entre las mujeres, y existe un problema muy grave de escolarización, en particular de las niñas. La falta de instrucción limita el uso de los servicios de extensión agrícola, así como la adopción de nuevas técnicas productivas y de gestión de los recursos naturales. Se trata, pues, de una zona del país expuesta a la inseguridad alimentaria y con un déficit ya crónico en su producción de alimentos.
21. La zona agroclimática sudanesa, situada en el sur del país (10 por ciento del territorio, 46 por ciento de la población), se caracteriza por un nivel de pobreza mayor que el del resto del país. Sin embargo, la porción del presupuesto familiar que los hogares pobres destinan a alimentos es proporcionalmente más baja que en la zona saheliana. Parece crítica, en cambio, la situación sanitaria; así lo atestigua la elevada tasa de mortalidad infantil, que es consecuencia, a su vez, de las malas condiciones de vida y especialmente de las dificultades en el abastecimiento de agua potable y de la carencia de saneamiento. Estos problemas, comunes a todo el país, se hacen particularmente graves en el sur. Por otra parte, la tasa de escolarización es relativamente alta incluso entre las niñas.
22. Por último, la zona sahariana, donde la densidad demográfica es muy baja (dos por ciento de la población total del país), presenta indicadores de vulnerabilidad que se podrían considerar medianos con respecto a las características generales del país.

Población beneficiaria

23. Pese a la carencia general de datos ya señalada, se puede extraer la conclusión de que la pobreza afecta principalmente a la población rural. La fuente principal de ingresos de los hogares rurales pobres es la agricultura. La pobreza suele tener mayor peso en las familias encabezadas por mujeres; a causa de la guerra civil que azotó al país muchas mujeres han tenido que asumir el papel de jefas de hogar. También se han visto obligadas a vender su fuerza de trabajo o realizar otras actividades, como la corta de leña, para asegurar el sustento a sus familias.



24. Los niños de hogares pobres son las primeras víctimas de esta situación, puesto que la situación socioeconómica de sus padres no les permite estudiar. Por tal motivo en este grupo de población es particularmente alto el número de niños de seis a 15 años que trabajan.
25. Por consiguiente, los grupos más expuestos a la inseguridad alimentaria serían las familias rurales de la zona saheliana, puesto que en comparación con el resto del país deben gastar en alimentos una parte mucho mayor de su reducido presupuesto; presentan la tasa de escolarización más baja, sobre todo en el ciclo primario; puesto que la zona acusa un déficit alimentario crónico se ha podido establecer que la tasa de mortalidad infantil es elevada, a pesar de que los datos recogidos son incompletos. Entre los sectores de población más expuestos a la inseguridad alimentaria se cuentan las mujeres (sobre todo las jefas de hogar) y los niños. Son éstos los grupos más vulnerables, y se calcula que comprenden aproximadamente a 1,3 millones de personas.

PRIORIDADES Y POLÍTICAS DEL GOBIERNO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Políticas sectoriales

26. En el sector del desarrollo rural, el objetivo del Plan nacional revisado consiste en aumentar la producción y la productividad aumentando el uso de insumos (semillas mejoradas, abonos, etc.), fomentando la tracción animal, aplicando técnicas y métodos de producción más eficaces y mejorando la capacitación. En el plano social, la finalidad de tal política es mejorar el suministro de alimentos y aumentar los ingresos de la población más pobre. La estrategia del Gobierno se basa en la ordenación de aguas (riego en pequeña y gran escala, realización de pequeños diques) y la modernización de los equipos agrícolas.
27. Las finalidades del nuevo Plan en el ámbito sanitario se relacionan con la promoción y la protección de la salud maternoinfantil, y con la mejora de la nutrición, del suministro de agua potable y del saneamiento. En el ámbito educativo las prioridades establecidas son la escolarización, especialmente de niñas (para llegar a la misma tasa de los varones, 63 por ciento) y la alfabetización de adultos.

Políticas en materia de seguridad alimentaria y ayuda alimentaria

28. Si bien en 1994 se propuso un programa completo de seguridad alimentaria nacional, el CILSS (Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel) constata, al evaluar la aplicación de la Carta alimentaria en el Chad en 1997, que *“no existe una política de seguridad alimentaria; lo que hay son objetivos de seguridad alimentaria”*. Los objetivos relacionados con la seguridad alimentaria figuran en los distintos planes de desarrollo del país. En términos más generales, todas las políticas sectoriales incluyen elementos que contribuyen a la realización de los objetivos de seguridad alimentaria, así enunciados: *“...el objetivo fundamental de las políticas sectoriales consiste en racionalizar la producción e incrementarla en forma duradera.”*
29. Entre los elementos más importantes de una política de seguridad alimentaria son fundamentales los mecanismos de prevención y gestión de las situaciones de crisis. En este contexto, la información desempeña un papel esencial. En el Chad existen servicios importantes que desarrollan actividades de información exclusivamente en la zona



saheliana, pero los respectivos mandatos dificultan su coordinación y complementación recíprocas e impiden seguir más de cerca y en detalle la evolución de la inseguridad alimentaria. El Comité de acción para la seguridad alimentaria y la gestión de las situaciones de crisis (CASAGC) es la instancia en la que el Gobierno y los donantes conciertan y coordinan sus esfuerzos, a fin de evaluar las situaciones de crisis y decidir las modalidades de la ayuda alimentaria y las cantidades de productos que han de distribuirse. Las opiniones divergentes sobre la forma de adoptar las decisiones, así como las críticas que se han hecho a la gestión de la ayuda para programas, han obstaculizado hasta ahora el buen funcionamiento de este mecanismo y han impedido la concertación necesaria entre todos los interlocutores interesados. Esto explica también las dificultades con que se ha tropezado para reconstituir las existencias de seguridad alimentaria y llevarlas a su nivel óptimo (25 000 toneladas).

30. Recientemente ha habido divergencias importantes entre los donantes y el Gobierno, y también, últimamente, entre algunos de los donantes, incluido el PMA, en cuanto a la selección de las modalidades más apropiadas (distribución gratuita o ventas subvencionadas) para utilizar la ayuda alimentaria en situaciones localizadas (“focos”) de déficit de alimentos.
31. Al parecer, la atención del Gobierno se concentra en la ayuda alimentaria más que en la seguridad alimentaria; se hace mayor hincapié en la gestión de las crisis alimentarias que en la prevención de tales situaciones.
32. A falta de un marco oficial que oriente la acción en el sector de la seguridad alimentaria existen, en el ámbito de las aldeas, numerosas microiniciativas desarrolladas por instituciones de cooperación y de desarrollo, más o menos aisladas, sin coordinación y sin criterios claros de selección geográfica (por ejemplo, en el sector de los bancos de cereales o de la conservación de recursos naturales).
33. Actualmente los tres donantes principales de ayuda alimentaria son la Unión Europea y Francia, por lo que respecta a la ayuda para programas, y el PMA. Los dos primeros prefieren efectuar compras locales o regionales. Sin embargo, últimamente la oficina del PMA en N’Djaména ha tropezado con serias dificultades para abastecerse localmente de cereales. La Agencia de Estados Unidos para el desarrollo internacional (USAID) se retiró del Chad en 1996. Actualmente sus contribuciones son ocasionales; se limitan a graves situaciones de crisis y, por consiguiente, a la distribución de ayuda gratuita. La única operación en curso de monetización de ayuda alimentaria la realiza la ONG “Africare” (Estados Unidos), para financiar un proyecto de desarrollo rural en las prefecturas de Ouadaï y Biltine.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

34. La asistencia del PMA al Chad comenzó en 1963; el valor total de esta ayuda se eleva aproximadamente a 208 millones de dólares, de los cuales el 62 por ciento corresponden a proyectos de desarrollo y el 38 por ciento a operaciones de urgencia. Durante los últimos cinco años las entregas de ayuda alimentaria se elevaron, en total, a 8 055 toneladas anuales.



Proyectos de desarrollo

35. En un principio la asistencia del Programa se centró en los tres sectores tradicionales, es decir, desarrollo rural con finalidades múltiples, enseñanza y asistencia a grupos vulnerables. En total se aprobaron 17 proyectos, por un valor de 130 millones de dólares. Las entregas promedio de recursos de desarrollo durante el período 1993-97 se elevaron a 6 457 toneladas anuales. Sin embargo, estas cifras promedio no revelan que la asistencia se redujo gradualmente al disminuir la capacidad nacional de ejecución; desde 1995 la intervención del PMA se ha limitado a un solo proyecto operacional (Chad 3499.01 – Asistencia para el fomento de la enseñanza y la capacitación).
36. El primer sector que recibió asistencia del Programa, en 1963, fue el desarrollo rural, seguido por la salud en 1966 y la enseñanza en 1988. La asistencia a los dos primeros sectores tuvo que interrumpirse (el último fue un proyecto de salud, en 1955) esencialmente porque el Gobierno no honraba sus obligaciones de contraparte de acuerdo a lo convenido, lo que ocasionaba problemas de gestión.
37. El seguimiento de los proyectos reflejó las deficiencias de la capacidad local de gestión, lo que explica, por ejemplo, los retrasos y los problemas de “fiabilidad” con que se tropezó en la recopilación y elaboración de datos. Por otra parte, desde la concepción del sistema de seguimiento y evaluación no se ha previsto ningún indicador de los efectos de la ayuda alimentaria; de ahí la dificultad para sacar conclusiones comprobables sobre la asistencia a los distintos sectores. Pese a ello, las primeras conclusiones de una investigación realizada sobre el terreno confirmarían los excelentes resultados que se han obtenido gracias a la ayuda adicional para apoyar la escolarización de niñas (se trata de una actividad de carácter experimental que comenzó en el año escolar 1996-97, en colaboración con el UNICEF y el Banco Mundial).
38. En estos últimos años la orientación geográfica de la ayuda del PMA se ha ido modificado gradualmente. De una situación en que la asistencia se distribuía prácticamente en todo el país se ha pasado a la concentración de las actividades en la zona saheliana. En el caso de la asistencia a comedores escolares, ésta había sido la modificación recomendada por dos misiones de examen técnico (marzo de 1996 y marzo de 1998).
39. En cuanto a la selección individual de los beneficiarios, la falta de criterios claros, pero también la escasa capacidad local para administrar y vigilar las actividades sobre el terreno, hicieron crecer el número de instituciones (escuelas, centros de salud), así como de aldeas y de beneficiarios que se incluían en los proyectos. Este aumento sobrepasó las previsiones, y excedió la capacidad existente para una gestión adecuada de las actividades. Por otra parte la ración individual resultó diluida, perdiéndose así los efectos benéficos de la ayuda alimentaria. En el marco de la asistencia en curso, y de acuerdo con las recomendaciones formuladas por la misión de examen técnico, a partir del año escolar 1998-99 la ayuda se dirigirá únicamente a las escuelas primarias de las prefecturas sahelianas.
40. Teniendo en cuenta estos problemas, que se relacionan con las deficiencias institucionales y operativas de los ministerios interesados, convendría experimentar otras estrategias y encontrar otros asociados (ONG, o bien otros proyectos ejecutados directamente por organismos bilaterales o multilaterales), a fin de reforzar la capacidad nacional de ejecución y seguimiento, sacando provecho de la complementación entre los recursos de los diferentes organismos participantes. En el ámbito de la asistencia al sector educativo los ajustes en curso fomentan la adopción de iniciativas, así como una participación más activa de los comités de padres y de las aldeas, mediante una asistencia particular a las escuelas comunitarias.



41. En lo referente a la administración de los alimentos, se acaba de firmar un acuerdo con el Gobierno en virtud del cual el PMA vuelve a asumir la responsabilidad directa y total de la logística interna de los productos. Se están reorganizando las bases logísticas del PMA a efectos de cubrir la zona saheliana; asimismo éstas se beneficiarán de una reasignación de personal del Programa. Gracias a estos refuerzos la oficina del PMA en el país debería estar en condiciones de garantizar el seguimiento directo de las operaciones y, al mismo tiempo, proporcionar a los encargados de la supervisión de los beneficiarios la asistencia técnica necesaria para que el sistema de seguimiento funcione correctamente.

Operaciones de urgencia

42. El volumen de las entregas efectuadas por el PMA a partir de 1967 para operaciones de urgencia en el Chad se ha evaluado en 121 000 toneladas aproximadamente, por un costo para el PMA de 78,4 millones de dólares. El 52 por ciento de este valor corresponde a la gran sequía de los años 1983-85, que azotó toda la región saheliana. Desde entonces se aprobaron tres intervenciones de urgencia más localizadas y de menor envergadura, en 1988, 1991 y 1997.
43. Tradicionalmente la ayuda de urgencia recurre a la distribución gratuita de alimentos. Sin embargo, en estos últimos años el empleo generalizado de este tipo de distribución se ha puesto en tela de juicio, ya que se desea evitar que la ayuda alimentaria genere dependencia en la población que la recibe. Actualmente algunos donantes aplican una estrategia que consiste, cuando la situación lo permite, en vender la ayuda a precios subvencionados en las regiones afectadas por la crisis. Por su parte, el PMA tiene la posibilidad de reorientar o intensificar sus actividades de desarrollo en estas mismas regiones. De todas maneras, para poder decidir cuál es el tipo de intervención más adecuado y el papel que deben desempeñar los distintos participantes es preciso poder contar con un sistema de alerta rápida y una coordinación más estrecha entre todos los interlocutores interesados, incluido el Gobierno.
44. En caso de crisis grave sigue siendo inevitable la distribución gratuita de productos a las personas más desposeídas, que carecen de poder adquisitivo. Sin embargo, hasta ahora ha sido difícil lograr que las autoridades locales respeten los criterios de selección de los beneficiarios recomendados por los técnicos del Gobierno.
45. En el plano de la logística, los grandes retrasos en el transporte de la ayuda han creado graves problemas al PMA, impidiéndole intervenir con rapidez para hacer frente a las situaciones de crisis. No fue posible efectuar compras locales, a causa de las deficiencias y distorsiones (precios y retrasos en la entrega) del mercado local y regional de cereales.
46. Por último, es evidente que la ausencia de una estrategia gubernamental concreta de prevención y reducción de los efectos de las catástrofes es la causa principal de las dificultades que impiden abordar con eficacia las situaciones críticas de inseguridad alimentaria.

ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

Marco general

47. La estrategia del PMA en el Chad se enmarca en el contexto más amplio de su estrategia para el Sahel. Ésta última dedica especial atención a las zonas expuestas a la inseguridad alimentaria, donde el riesgo de sequía es muy alto. En este contexto se prevé la realización



de actividades de desarrollo destinadas a lograr que la población se encuentre más preparada para las crisis (mejorar sus mecanismos de defensa ante estas situaciones) y atenuar los efectos de la sequía en la inseguridad alimentaria. Este tipo de enfoque permitirá que sólo se deba recurrir a la distribución gratuita en última instancia, para hacer frente a crisis alimentarias graves. Esta modalidad coincide con la estrategia adoptada por los principales donantes que están presentes en el Chad.

Dificultades

48. Habitualmente, al definir la estrategia que había de adoptarse se comienza por identificar a los grupos de población más vulnerables y establecer las causas de esta vulnerabilidad, para luego decidir cuáles son las intervenciones posibles. En el Chad los datos disponibles no permiten una identificación precisa de los grupos vulnerables, pero sí es posible determinar cuáles son las zonas más expuestas a riesgo.
49. El aislamiento de algunas regiones durante buena parte del año, así como la red vial insuficiente y en mal estado y el consiguiente costo elevado del transporte, son otros factores que podrían limitar, más tarde, la elección de la zona donde se ha de intervenir.
50. Por otra parte, en la definición de la estrategia general, la escasa capacidad de ejecución del Gobierno, tanto a nivel central como de las prefecturas y subprefecturas, limita sensiblemente las posibilidades de desarrollar la cooperación en el país. A fin de paliar estas deficiencias se prevé una colaboración más amplia con otros asociados en las actividades de desarrollo; sin embargo, en este momento tanto los donantes bilaterales como las ONG son poco numerosos en el Chad. Sus actividades se limitan a ciertas zonas geográficas o a determinados sectores, y esto reduce la gama de los sectores y actividades que pueden beneficiarse de la asistencia del PMA. Pese a ello se ha llevado a cabo una labor preliminar de identificación de posibles asociados.
51. Teniendo en cuenta que el nuevo ciclo de programación del PNUD, el UNICEF y el FNUAP comenzará en enero del 2001, se propone que las líneas generales de esta estrategia se integren en el programa en el país del PMA; éste tendrá en cuenta las prioridades gubernamentales en favor de los sectores más pobres, que se beneficiarán de los correspondientes aportes de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. En espera de que se elabore dicho programa, la asistencia del PMA al Chad se seguirá proporcionando en el marco de proyectos aprobados caso por caso. En cuanto a la armonización de los ciclos de programación, se propone que el programa en el país se elabore y se apruebe durante el segundo semestre del año 2000 a fin de que abarque el mismo período que los de las otras organizaciones, es decir, 2001-2005.

Selección geográfica de los beneficiarios

52. La estrategia de intervención propuesta para el Chad se basa, por tanto, en dos criterios: i) intervenir en las zonas más expuestas a la inseguridad alimentaria, donde la ayuda en alimentos puede cumplir una función positiva en el proceso de desarrollo, y ii) al mismo tiempo, intervenir en las zonas que más a menudo se ven afectadas por la sequía.
53. Teniendo en cuenta el análisis de vulnerabilidad presentado en la primera parte de este documento, la zona saheliana, por su déficit crónico de alimentos pero también por el papel que puede jugar la ayuda alimentaria en el camino hacia la seguridad alimentaria, parece la más apropiada para recibir ayuda del PMA. Concretamente se han elegido las prefecturas de Kanem, Batha, Biltine, Ouadaï, y el norte de Guera (subprefecturas de Mangalmé, Mongo y Bitkine). A pesar de sus condiciones generales de inseguridad alimentaria y su



tasa de escolarización reducida, la prefectura de Lac, situada también en la zona saheliana, difícilmente podrá seleccionarse puesto que durante la mayor parte del año es imposible llegar a ella por carretera.

54. La zona de intervención del PMA que queda así definida coincide con la indicada por el Sistema de alerta rápida como la más expuesta al riesgo de sequía y escasez de alimentos.

Sectores de intervención

55. El PMA no podrá combatir todos los factores que contribuyen a la inseguridad alimentaria. Por este motivo la elección de los sectores en los que se ha de intervenir debe tener en cuenta la función potencial que puede desempeñar la ayuda alimentaria, así como la presencia de posibles asociados que dispongan de las competencias y los recursos necesarios.
56. En el Chad el PMA dará prioridad al sector educativo. Esta elección se enmarca en un contexto que va más allá de la escolarización, al tener en cuenta las importantes repercusiones de la educación en el proceso de desarrollo. Los ajustes aplicados desde mediados de 1997, así como los que habrán de introducirse siguiendo las recomendaciones de la misión de examen técnico de marzo de 1998, deberían permitir resolver los principales problemas expuestos. El PMA dirigirá su asistencia exclusivamente a 64 000 alumnos de escuelas primarias rurales en las prefecturas sahelianas. El apoyo a la escolarización de las niñas (distribución de una ración familiar seca) se basará en la experiencia adquirida por el UNICEF. Las asociaciones de padres de alumnos tendrán que jugar un papel más activo: en colaboración con las instituciones comunitarias deberán, por ejemplo, tomar a su cargo la administración de los productos en cada escuela. Para la sensibilización y formación de los miembros de estas asociaciones se contará con la colaboración de organizaciones como el UNICEF, GTZ y una ONG local (SECADEV) que cuentan con experiencia en este campo.
57. El medio ambiente es otro sector clave en el que puede ser importante la ayuda alimentaria, especialmente para la construcción de pequeñas infraestructuras aldeanas de regulación de aguas y ordenación de cuencas hidrográficas. La ayuda alimentaria del PMA se proporcionará en el marco de planes de alimentos por trabajo (APT). Se han identificado posibles proyectos en las prefecturas de Ouadaï y Biltine y en las subprefecturas de Mangalmé, Mongo y Bitkine, donde la ayuda alimentaria puede complementar los recursos ya comprometidos por GTZ, el FIDA y Africare a fin de dar mayor dinamismo a las actividades. En general, la fórmula APT se utilizará en actividades de duración limitada (uno o dos años), para evitar que la ayuda alimentaria tienda a perpetuarse.
58. Un tercer sector potencial de intervención es el de la salud y la nutrición. En la prefectura de Kanem, cuya tasa de malnutrición infantil es muy alta, ya se ha identificado una actividad de recuperación nutricional de niños menores de cinco años y educación nutricional de sus madres (para un total de 25 000 beneficiarios anuales, aproximadamente), ejecutada con la asistencia técnica de Action française contre la faim (ACF). Sin embargo, aún hay dificultades para encontrar donantes dispuestos a cofinanciar los costos de la intervención de la ONG.
59. Eligiendo concentrar sus intervenciones en los sectores y las zonas seleccionados, el PMA, en caso de crisis alimentaria, podrá desarrollar sinergías entre las actividades de desarrollo y las destinadas a prevenir o atenuar los efectos de los factores de riesgo. El PMA cuenta además con las organizaciones de mujeres para asegurar la complementación entre las diferentes actividades.



Destinatarios de la ayuda

60. Los principales beneficiarios de la asistencia del PMA serán las comunidades rurales expuestas a la inseguridad alimentaria y la sequía. Dentro de ellas los grupos prioritarios son los niños en edad escolar, en particular las niñas, y las mujeres organizadas en asociaciones. Tales asociaciones están bastante difundidas en las aldeas, y a menudo constituyen, en el ámbito comunitario, los interlocutores privilegiados para los proyectos a los que desea asociarse el PMA.

Modalidades de asistencia del PMA y recursos necesarios

61. El Chad es un país sin litoral, donde el transporte de la ayuda alimentaria tiene un costo demasiado elevado. El costo del transporte exterior e interior es 1,5 veces superior al valor de los productos. Tales gastos se justifican por la precariedad de la situación general y en particular por la inseguridad alimentaria, así como por la función preventiva y de atenuación de las situaciones de crisis que el PMA desea conferir a sus intervenciones. Lamentablemente, las deficiencias del mercado de nacional de cereales impiden toda operación eficaz de monetización o intercambio de productos. Las posibilidades de compras locales son limitadas, por lo menos a corto plazo, y dependerán de la capacidad regional que el Programa pueda desarrollar en el conjunto de África occidental; se trata de un tema que es actualmente objeto de estudio.
62. A corto y mediano plazo la asistencia a los comedores escolares seguirá siendo la actividad principal y la que requerirá más recursos. Dado que las demás actividades mencionadas aún no se han definido adecuadamente, no es fácil en esta fase efectuar un cálculo de los recursos que han de demandar. Pese a ello se puede estimar que en total se necesitarán alrededor de 6 000 toneladas anuales de alimentos (aproximadamente cuatro millones de dólares por año), de las cuales entre 4 000 y 4 500 toneladas serán absorbidas por el sector de la enseñanza y el resto por las actividades de APT y ayuda a grupos vulnerables.

Problemas y riesgos

63. Uno de los mayores riesgos reside, en esta primera fase, en la imposibilidad de llegar a acuerdos de complementación y ejecución conjunta de las actividades con los interlocutores identificados. Por su parte, las ONG corren el riesgo de no encontrar donantes dispuestos a cofinanciar sus intervenciones.
64. Por otra parte, si las incertidumbres reinantes en el plano político se prolongaran, existe el peligro de que se ponga nuevamente en tela de juicio el proceso democrático emprendido por el país. Si a esto se añaden los problemas presupuestarios del Gobierno, cabe suponer que nuevas huelgas, sobre todo de docentes, podrían comprometer la continuación de la ayuda alimentaria a los comedores escolares. Además, estas dificultades políticas podrían tener repercusiones en la comunidad de donantes y en el nivel de su cooperación con el país.

