



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/1995/17/Add.2
23 de febrero de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: FRANCÉS

Segundo período ordinario de sesiones de 1995
Nueva York, 3 a 7 de abril de 1995
Tema 3 del programa provisional
PNUD

PNUD: PROGRAMAS POR PAÍSES Y ASUNTOS CONEXOS

Examen de mitad de período del quinto programa para el Chad

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ORIGEN, DESARROLLO Y CONCLUSIONES DEL EXAMEN DE MITAD DE PERÍODO DEL QUINTO PROGRAMA PARA EL CHAD (1992-1995)	1 - 42	3
A. Situación general	1 - 11	3
B. Ejecución del programa y efectos iniciales	12 - 14	6
C. Esferas de concentración	15 - 32	8
1. Apoyo a la gestión del desarrollo	15 - 24	8
2. Perfeccionamiento de los recursos humanos	25 - 29	11
3. Desarrollo de los recursos productivos y los recursos naturales	30 - 32	12
D. Principales conclusiones y recomendaciones de la revisión de mitad de período	33 - 42	13
1. Principales conclusiones	33 - 41	13
2. Recomendaciones	42	15



ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. PANORAMA Y ORIENTACIÓN	43 - 52	16
A. El desarrollo humano sostenible	43 - 45	16
B. Esferas de interés en materia de construcción nacional	46	17
C. Los recursos de la cooperación	47 - 49	17
D. Servicio público y capacidad nacional	50 - 52	17
<u>Anexo.</u> Resumen financiero		19

I. ORIGEN, DESARROLLO Y CONCLUSIONES DEL EXAMEN DE MITAD
DE PERÍODO DEL QUINTO PROGRAMA PARA EL CHAD (1992-1995)

A. Situación general

Proceso, participación y calendario del examen de mitad de período

1. Los días 19 y 20 de enero de 1995 se realizó en el hotel "La Tchadienne" el examen de mitad de período del programa del PNUD para el Chad correspondiente al período 1992-1995. La reunión fue presidida por la Ministra del Plan y la Colaboración; el Jefe de la División IV de la Dirección Regional de África del PNUD, de Nueva York, el Administrador del Programa y el Coordinador Residente de las Naciones Unidas en el Chad actuaron como copresidentes. En el examen participaron los Ministros de Minas y Energía y de Educación Nacional, directores y técnicos de los diferentes departamentos ministeriales, los directores de proyectos del PNUD y representantes de los principales proveedores de fondos.

2. El examen tenía los siguientes objetivos:

a) Verificar si la concepción del programa estaba realmente en consonancia con las necesidades de desarrollo del país, examinar la necesidad de conciliar el programa con los aspectos principales señalados en el informe del equipo de transición, en particular el desarrollo humano sostenible y la democratización, y destacar los ajustes que era necesario efectuar;

b) Verificar si el programa se ajustaba a las prioridades, las estrategias y los planes de desarrollo del Gobierno;

c) Analizar la ejecución del programa y más particularmente la manera en que se habían utilizado o aplicado en el Chad los principales instrumentos de planificación, a saber, el método programático y las evaluaciones y programas nacionales de cooperación técnica (NATCAP), y de movilización de recursos, entre ellos el proceso de mesa redonda y de consultas sectoriales y de participación en la financiación de los gastos;

d) Evaluar los posibles efectos de la puesta en marcha del programa sobre la organización de las capacidades nacionales y su fortalecimiento; sobre la capacidad de negociación y de movilización de recursos del Gobierno; y sobre la concepción y la gestión de los proyectos y la transferencia de conocimientos mediante la cooperación técnica;

e) Formular recomendaciones y adoptar medidas para reorientar el programa, mejorar su ejecución y aumentar su compatibilidad con las demás actividades del sistema de las Naciones Unidas y de los donantes, si fuera necesario. En el examen se debían examinar en particular las medidas que convendría adoptar para movilizar una mayor cantidad de recursos mediante el sistema de participación en la financiación de los gastos.

3. El PNUD expresó su agradecimiento a las autoridades del Chad por haber organizado el examen y cooperado estrechamente con la Dirección del PNUD durante todo el proceso de análisis del programa, iniciado en octubre de 1994 con los trabajos de los consultores independientes. Se recordaron los objetivos y la

/...

metodología del examen de mitad de período, así como los principales aspectos de la ejecución del programa, y en particular:

a) El contexto del programa:

i) En el plano internacional, las dificultades de movilización de recursos financieros obligaron al PNUD a reducir en un 30% todas las cifras indicativas de planificación (CIP) nacionales. Esa reducción de los recursos (13,8 millones de dólares de los EE.UU.), sumada a los arrastres del cuarto ciclo (10 millones de dólares) provocó un déficit de más de 7,5 millones de dólares. Los esfuerzos desplegados mediante el enfoque programático y la revisión de los proyectos han permitido reducir ese déficit a la suma de 2 millones de dólares;

ii) En el plano interno, la transición política y las dificultades presupuestarias del Estado impidieron que el programa se iniciara en forma acelerada. Por otra parte, esos dos factores originaron nuevas demandas que ha sido necesario encarar y que se relacionan con el apoyo a la buena administración y al proceso democrático; ambos aspectos han sido financiados con cargo a los Recursos Especiales del Programa. El estudio complementario de la devaluación del franco de la Comunidad Financiera Africana forma parte del apoyo a la buena administración y se ha llevado a cabo mediante el proyecto CHD/91/003, "Apoyo a la gestión del desarrollo";

b) La ejecución del programa se caracterizó por la continuación del proceso de mesa redonda iniciado en Ginebra en junio de 1990, que se ha plasmado hasta el momento en seis consultas sectoriales, una de las cuales, la relativa a la educación, la formación y el empleo dio lugar a una reunión de localización de recursos financieros muy satisfactoria para todas las partes. Los otros éxitos importantes del programa han sido: la realización del censo, el fortalecimiento de las capacidades de los departamentos ministeriales para llevar a cabo la labor complementaria de las consultas sectoriales, la aplicación eficaz del método programático y la coordinación constante con los donantes y con los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas;

c) Orientaciones para el futuro: El Coordinador Residente señaló que algunos temas son ineludibles en el contexto actual, entre ellos la buena administración en sentido amplio, la gestión racional de los recursos naturales y la revitalización del sector privado, elementos todos que contribuirían al surgimiento en el Chad de una dinámica de desarrollo humano sostenible.

4. El Chad, uno de los países más pobres del mundo, tiene un producto interno bruto inferior a 210 dólares por habitante y un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,212. Entre los países africanos de la zona del franco, ha sido también el que ha experimentado el más largo período de inestabilidad política, prácticamente 30 años de guerras civiles recurrentes y conflictos fronterizos; de resultados de todo ello las infraestructuras económicas y sociales son embrionarias y se concentran en la capital, las capacidades administrativas son muy endebladas y el sector privado está poco estructurado y minado por la informalidad y el fraude.

/...

5. La tercera mesa redonda y conferencia de donantes para el Chad, celebrada en Ginebra en junio de 1990, organizó un nuevo ciclo de consultas y de coordinación de la ayuda internacional. El 1° de diciembre de 1990 se produjo un cambio de régimen, bajo la dirección del Coronel Idriss Deby, que puso fin, con el apoyo de diversas fuerzas políticas y político-militares, al régimen totalitario de Hissein Habré, que se extendió de 1982 a 1990 y se caracterizó por conflictos con la Jamahiriya Árabe Libia y violaciones de los derechos humanos.

6. La coincidencia del cambio de régimen político con el tercer ciclo de mesa redonda y la preparación del quinto programa brindaba al Chad la oportunidad excepcional de volver a movilizar a la comunidad internacional en torno al problema de la reconstrucción nacional y la pacificación progresiva del país. El Chad debía encarar paralelamente el proceso de transformación política y el de volver a movilizar la comunidad internacional en torno a un programa económico digno de crédito. Debido a razones relacionadas con la complejidad de la situación política y el deseo de los donantes de alentar la evolución democrática del país, la reactivación de la cooperación internacional se ha operado con mayor rapidez que la transformación institucional.

7. En ese contexto, el Gobierno del Chad y el PNUD habían convenido, durante la preparación del quinto programa, en que éste debería tener como objetivo ayudar al país a pasar de las medidas de urgencia que habían prevalecido en las actividades de los donantes a la concepción de verdaderos programas de desarrollo a mediano y largo plazos. El programa se preparó durante el año 1991 y fue aprobado por el Consejo de Administración en febrero de 1992.

8. De resultas del diálogo entablado con el Gobierno, se han establecido tres esferas de concentración de la ayuda del PNUD. En la selección de esas esferas se han tenido en cuenta a la vez las prioridades fijadas por el Gobierno, las intenciones de los demás asociados exteriores y las esferas a las que el PNUD deseaba otorgar prioridad en sus intervenciones (decisión 90/34 del Consejo de Administración). Esas tres esferas son:

- a) El desarrollo de los recursos humanos;
- b) El desarrollo de los recursos productivos;
- c) El apoyo a la gestión del desarrollo.

9. La buena administración no se incluía en esas tres esferas de concentración seleccionadas inicialmente. Pero, a partir del segundo semestre de 1992, se hizo evidente que las nuevas autoridades no podían prescindir de una muy amplia concertación con las fuerzas políticas de la sociedad civil y que la buena administración, en su acepción más amplia, se convertía en una condición indispensable para la reactivación del desarrollo del país. En ese contexto de cambios profundos, el Gobierno convino en organizar una Conferencia Nacional Soberana. La Conferencia fue concebida, organizada y llevada a cabo con el apoyo del PNUD y de la comunidad internacional. La Conferencia ha sido el primer éxito del país en el camino hacia la democratización, con la participación activa de la sociedad civil.

/...

10. Sin embargo, la aplicación de las decisiones de la Conferencia Nacional Soberana, encaminadas al logro de un estado de derecho, la democracia multipartidista, la seguridad y la reconciliación nacional, ha tropezado con dificultades durante el primer período legal (abril de 1993 a abril de 1994), de resultas de lo cual:

a) En el plano del desarrollo, se ha aplazado constantemente la adopción de decisiones, lo que ha provocado un atraso considerable en la ejecución de las reformas de ajuste económico;

b) En el plano político, la transición se ha prolongado legalmente un año más (abril de 1994 a abril de 1995), lo que entraña mayores exigencias respecto de la capacidad de las diferentes partes (Gobierno y oposición) para obtener el consenso necesario para la celebración de elecciones libres y transparentes.

11. Con objeto de tomar en cuenta la evolución sociopolítica del país, la concepción del quinto programa se ha extendido a la buena administración en el subprograma de "Apoyo a la gestión del desarrollo". La Dirección ha podido actuar con flexibilidad gracias a los Recursos Especiales del Programa y al mecanismo de coordinación establecido con los donantes. En la actualidad ya se han ejecutado, o están por ejecutarse, cuatro operaciones:

a) El apoyo a la preparación y organización de la Conferencia Nacional Soberana (enero a abril de 1993);

b) La organización de un seminario sobre la buena administración, la devaluación y el desarrollo, en mayo de 1994;

c) El apoyo a la educación cívica y a la celebración de seminarios de reflexión, organizados por las organizaciones no gubernamentales nacionales;

d) La evaluación de las perspectivas electorales.

B. Ejecución del programa y efectos iniciales

Factores que han influido en el programa

12. En el curso de los tres años transcurridos desde el inicio del programa, se han proseguido las actividades complementarias y la reorientación de los proyectos provenientes del cuarto ciclo a los que corresponde (el 16% de la cifra indicativa de planificación), paralelamente a la actividad principal, que consistía en efectuar el ciclo de conferencias de mesa redonda para preparar los nuevos programas y aprobar los proyectos relacionados con ellos. En el curso de esa actividad, los factores importantes cuyos efectos se han hecho sentir en el programa son:

a) De manera general

i) Los problemas presupuestarios del Estado, que han provocado atrasos en el pago de sueldos, lo que ha desalentado a los funcionarios y creado dificultades para el funcionamiento; hay que señalar que los programas de saneamiento financiero y de ajuste estructural, iniciados en 1989

/...

en colaboración con las instituciones de Bretton Woods, se suspendieron en 1992;

- ii) La inseguridad, que ha frenado la ejecución de algunos programas de trabajo que figuran en los proyectos y causado algunas pérdidas de material. Más grave aún, se han registrado algunas víctimas, lo que ha desalentado al personal;
- iii) Los largos plazos de indecisión de la parte nacional, que se deben al contexto político, a la reducida capacidad de la Administración y a las deficiencias en materia de coordinación;
- iv) La baja capacidad de absorción de créditos con arreglo a las normas de desembolso de los proveedores de fondos;

b) En el plano de la gestión de los proyectos derivados del cuarto ciclo, la rigidez de las concepciones de los proyectos, que ha obligado a efectuar prolongadas negociaciones de revisión entre la Dirección y el Gobierno;

c) En el plano financiero, el excesivo endeudamiento en relación con los proyectos del cuarto ciclo (7,5 millones de dólares de un total de 46,3 millones) y la drástica reducción del 30% de los recursos de la cifra indicativa de planificación. La devaluación del franco de la Comunidad Financiera Africana sólo ha tenido un efecto muy parcial de compensación (unos 700.000 dólares durante 1994).

13. la Dirección ha tratado de compensar la reducción de los recursos con la movilización de cofinanciaciones en el marco del ciclo de consultas de mesa redonda con los donantes y tratando de lograr la participación de los donantes en la financiación de los gastos. La movilización de cofinanciaciones ha tenido un éxito considerable en la medida en que han contribuido todos los socios bilaterales, al igual que los bancos multilaterales (el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAFD) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)). En el plano contractual, la participación del Chad en la financiación de los gastos es la más importante de la región, gracias a los recursos aportados por los Países Bajos. Pero la aplicación del programa ha tropezado con dificultades debido a los principios formulados por el donante en relación con los derechos humanos. Si el Chad lleva a feliz término la transición democrática, el programa avanzará y otros donantes manifestarán su interés.

14. En relación con las situaciones que dependen de la acción gubernamental (inseguridad, sueldos, contrapartes materiales, rapidez en la adopción de decisiones, coordinación), hay que señalar que se han producido mejoras notables en 1993 y 1994, y sobre todo a partir de junio de 1994.

/...

C. Esferas de concentración

1. Apoyo a la gestión del desarrollo

a) Aspecto económico

15. En el momento de concebirse el programa, uno de los graves problemas que enfrentaba el país era la insuficiencia de estadísticas económicas, financieras y sociales fiables y continuas. Es por ello que en 1991, y como resultado de la tercera conferencia de mesa redonda celebrada en Ginebra en junio de 1990, el Gobierno solicitó al PNUD que continuara su actividad en esa esfera mediante la ejecución de un proyecto de apoyo a la gestión del desarrollo (CHD/91/003), cosa que obtuvo. El proyecto tiene por finalidad contribuir a la implantación de estructuras e instrumentos indispensables para la nueva gestión del desarrollo elegida por el Chad y apoyada por los donantes, según se expresa en las conclusiones de la tercera conferencia de mesa redonda, celebrada en Ginebra, y en el plan de orientación correspondiente al período 1991-2000.

16. Desde entonces la situación ha evolucionado de la manera siguiente: las otras seis actividades complementarias previstas (Banco Mundial, Fondo de Ayuda y Cooperación, Fondo de Ayuda y Cooperación/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Organismo Alemán de Cooperación Técnica, Banco Africano de Desarrollo, Fondo Europeo de Desarrollo/Apoyo al ordenador nacional) se iniciaron sucesivamente. De esos seis proyectos, el proyecto del Banco Nacional se formuló tras la devaluación del franco de la Comunidad Financiera Africana se fortaleció con la designación, mediante decreto, de un director. La multiplicidad de las estructuras de proyecto plantea un doble problema de coordinación y de complementariedad que se ha examinado con el Ministerio del Plan y la Cooperación y el Banco Mundial en ocasión de la revisión tripartita del proyecto CHD/91/003 y del seminario sobre la reestructuración del Ministerio del Plan y la Cooperación, celebrado en enero de 1995.

17. Desde el punto de vista de los resultados, el proyecto CHD/91/003, que presta apoyo a dos direcciones del Ministerio del Plan y la Cooperación (la Dirección de estadística y de estudios económicos y demográficos y la Dirección de planificación del desarrollo y de la reconstrucción), hace aportaciones fundamentales al Gobierno, a saber: la recopilación, la actualización y el análisis continuo de los datos macroeconómicos y macrofinancieros; la realización de encuestas estadísticas básicas y la formación de especialistas en estadística y en información operacional; y el apoyo al Alto Comité Interministerial encargado del ajuste estructural, que tiene por mandato el saneamiento de las finanzas públicas. Todos los datos macroeconómicos básicos utilizados por el Gobierno, las instituciones de Bretton Woods y los donantes son el producto de esta asistencia, que debería extenderse lógicamente a los demás servicios para permitir equilibrar la capacidad de planificación.

b) Sector privado

18. El apoyo a la promoción de las actividades del sector privado se ha prestado en el marco de la consulta sectorial organizada con el concurso del PNUD en 1992. Ésta allanó el camino a varios proyectos financiados por el PNUD, cuyas actividades son muy apreciadas por el Gobierno y los beneficiarios. A reserva de que se efectúe un estudio socioeconómico detallado de las

/...

consecuencias de esos proyectos, se considera que el papel del PNUD en la promoción de las actividades del sector privado de las empresas pequeñas y medianas del Chad ha sido positivo y debería ampliarse en la medida en que mejorara la situación de la actividad privada. En efecto, las consultas sectoriales organizadas en diciembre de 1992 habían llevado a aplazar la elaboración de un programa marco, como resultado de las condiciones generales poco adecuadas para el desarrollo del sector privado. En consecuencia, se formuló un proyecto financiado por múltiples donantes - el PNUD, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Unión Europea y Francia - para ayudar al Gobierno a sanear el marco jurídico y fiscal del sector, por conducto de la secretaría ejecutiva para la promoción del sector privado. A esos efectos se estableció un fondo de unos 386.800 dólares. Paralelamente, en el marco del proyecto de ayuda a la gestión del desarrollo, se efectuarán encuestas sobre el sector no estructurado. Los resultados de estas encuestas, al igual que los estudios del sector estructurado, permitirán al Gobierno disponer de los elementos de que carece para formular una estrategia global del sector privado basada en la investigación de la complementariedad y de canales de cooperación para reducir el fraude y modernizar progresivamente el sector no estructurado.

19. El crédito concedido a las industrias pequeñas y medianas, a las microempresas individuales o colectivas, por medio de la organización no gubernamental VITA, ha dado buenos resultados; VITA ha sabido reaccionar ante una necesidad real de financiación fuera del circuito bancario. Las medidas previstas en el proyecto se aplican únicamente en Nyamena y la zona de Moundou. Las donaciones en forma de subvención al presupuesto de funcionamiento por parte de los asociados - el PNUD, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial - han permitido que VITA mantenga hasta ahora cierto equilibrio financiero. La ausencia de una política crediticia para el desarrollo limita la acción en esa esfera a la asistencia exterior por conducto de las organizaciones no gubernamentales como VITA, mientras que los bancos locales experimentan un exceso de liquidez y el crédito no oficial mantiene tasas de más del 30%.

20. El Censo General de Población y Vivienda está prácticamente terminado en el plano del análisis. Este proyecto de envergadura, cofinanciado por diversos proveedores de fondos - el PNUD/FNUAP, el Banco Mundial, Suiza, Alemania y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - ha sido ejecutado por el equipo nacional, con asistencia exterior, en un plazo sin precedentes y con un resultado cualitativo indudable. Se trata de su primera experiencia en la esfera y cabe esperar que la difusión de los resultados (informes analíticos) se realice en el primer trimestre de 1995, en vista de que ya se dispone de todos los datos. En esa esfera, el mayor logro consiste en la creación de la capacidad nacional; en la actualidad la labor de la Dirección Central del Censo es indispensable para cualquier actividad censal en el Chad.

c) La buena administración

21. Desde fines de 1992, se pidió al PNUD que coordinara la asistencia encaminada a organizar la Conferencia nacional soberana, que debía dar lugar a una mayor legitimidad de las futuras autoridades y preparar la transición. En ese contexto, la buena administración ha resultado ser la piedra angular de la realidad del Chad. En efecto, la buena administración, entendida como la

/...

capacidad de suprimir los obstáculos políticos que se interponen en la vía del Estado de derecho, la adecuada orientación gubernamental y la concepción y vigilancia rigurosa de las estrategias coherentes y eficaces de planificación y de gestión del desarrollo, no podría subordinarse a la asistencia técnica clásica. El PNUD, a semejanza de los Estados africanos beneficiarios y miembros de su Consejo de Administración, estaba evolucionando en esa esfera, a raíz de la experiencia adquirida en más de 30 años de cooperación técnica. El PNUD se ha visto obligado a actuar con urgencia utilizando los recursos del proyecto CHD/92/004 (Apoyo al programa) para financiar la preparación de dos documentos sustantivos sobre la forma del Estado y la situación económica y financiera del país que han servido de apoyo a los debates. Ese apoyo se ha prestado en cooperación con Francia, los Estados Unidos de América, Alemania, la Unión Europea y el Banco Mundial.

22. En ese contexto, el Representante Residente propuso la celebración del seminario sobre la buena administración, la devaluación y el desarrollo. El seminario, celebrado del 25 al 27 de mayo de 1994 en Nyamena, contó con el pleno apoyo de la División IV de la Dirección Regional de África y con la aprobación de las más altas autoridades del país. Participaron en el seminario más de 400 personas, 250 de las cuales procedían de la sociedad civil. El seminario, que también tuvo un carácter internacional, se centró en dos documentos sustantivos: uno de ellos, preparado por un experto nacional, se relacionaba con la buena administración; el otro, preparado por el Ministerio del Plan y la Cooperación con el apoyo de expertos del proyecto CHD/91/003, se centraba en la devaluación. El seminario fue financiado con cargo a los Recursos Especiales del Programa.

23. Los principales efectos han sido:

a) En el plano concreto:

- La distensión general de las relaciones entre los sindicatos y el Gobierno, que dio lugar a la firma de un pacto social en junio de 1994;
- La toma de conciencia respecto de la importancia de las medidas macroeconómicas para la reactivación de la economía: en junio se creó un alto comité interministerial presidido por el Ministerio del Plan y la Cooperación;

b) En el plano global:

- El restablecimiento del diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil;
- La divulgación de las nuevas ideas sobre la democracia y la buena administración;
- La explicación racional de todos los aspectos relativos a la devaluación y el ajuste macroeconómico, lo que ha contribuido a hacer frente serenamente a la devaluación.

24. A partir de julio de 1994 la organización de las elecciones se convirtió de nuevo en el aspecto más importante de la situación nacional. El Gobierno y los donantes pidieron al Coordinador Residente que organizara el apoyo de los

/...

asociados del país. Con la coordinación del consultor del PNUD se movilizó un equipo de expertos internacionales, con cargo a los Recursos Especiales del Programa y con la cooperación de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Ese equipo estudió las condiciones electorales, evaluó los costos de las operaciones y formuló recomendaciones al Gobierno y a los donantes. En el informe del equipo que se presentó el 20 de noviembre, se plantea claramente el problema de la transparencia de las elecciones, pero se señala que corresponde:

a) Al Gobierno, determinar en qué condiciones desea organizar las elecciones. A ese respecto, el PNUD aplicó plenamente la resolución 48/124 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993;

b) A los asociados, adoptar una decisión. En cuanto a las Naciones Unidas, se transmitió el informe a la División de Asistencia Electoral y se pidió al Secretario General que enviara una misión de evaluación.

2. Perfeccionamiento de los recursos humanos

25. Los trabajos efectuados en el sector educación - formación - empleo condujeron a la adopción de un programa marco que recibió la mayor asignación de recursos del quinto programa del país (4.678.000 dólares para el período 1994-1997, de los cuales 3.362.000 dólares corresponden al bienio 1994-1995). En lo esencial, la contribución del PNUD servirá para apoyar fundamentalmente los órganos de dirección creados especialmente para llevar a cabo reformas profundas en el subsector de la enseñanza elemental y la formación profesional del sector educación-formación-empleo. Los principales asociados en ese subsector son: Francia, Alemania, el Banco Mundial, la Unión Europea, el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Africano de Desarrollo. La excelente calidad del programa marco del sector educación-formación-empleo se reconoce unánimemente y el programa sirve de modelo para los demás programas marcos. Su preparación permitió igualmente la transferencia ejemplar de competencia y conocimientos prácticos de los miembros internacionales del equipo a los miembros nacionales. La importancia de los compromisos financieros contraídos por los asociados extranjeros para el desarrollo del Chad demuestra también la eficacia de la medida adoptada por el Gobierno y del papel desempeñado por el PNUD en su calidad de promotor y guía del proceso.

26. La preparación del programa marco para el subsector de la salud y asuntos sociales requirió la formulación de la estrategia y del programa de acción. La documentación se presentó a las consultas sectoriales celebradas en enero de 1993. Los donantes pidieron que se efectuaran estudios complementarios, entre ellos el estudio sobre el ajuste macroeconómico, estudios que ha realizado el Comité Técnico de Vigilancia. Los documentos preparados permitieron la celebración de la reunión de definición de posiciones de los donantes celebrada en octubre de 1994. Actualmente, prosiguen las negociaciones con los donantes con miras a la formulación del programa marco de financiación y ejecución de los programas de acción. La reunión de definición de posiciones que se celebró en octubre de 1994 confirmó las importantes sumas prometidas por los donantes para el subsector de la salud y asuntos sociales.

/...

27. Cabe señalar que el PNUD ha elaborado con el Gobierno y la cooperación técnica de la Organización Mundial de la Salud, y en coordinación con todos los asociados, un programa de lucha contra la pandemia del SIDA, que dirige el Comité de Coordinación y Vigilancia. El Gobierno, el PNUD y los donantes están reorientando la estrategia de lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) de acuerdo con una concepción global socioeconómica del problema para integrar esa acción, además de la prevención y de la vigilancia epidemiológica, a todos los programas de desarrollo y utilizar todas las redes operacionales (servicios públicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones con base en la comunidad, etc.). El monto total del programa es de 3.768.000 dólares; de éstos 730.000 dólares proceden del PNUD (programa a mediano plazo 1). El programa a mediano plazo 2 se está negociando y abarcará el período comprendido entre 1995 y 1999.

28. Durante el quinto programa, el PNUD contribuyó mediante los proyectos CHD/87/027 (terminado en junio de 1993) y CHD/93/008 a la promoción del desarrollo del movimiento asociativo y cooperativo con miras a atenuar los efectos negativos de la pobreza en la población. En general, la asistencia del PNUD facilitó la creación de un medio propicio para el desarrollo del subsector asociativo y cooperativo, la capacidad de la población para ocuparse de sus problemas, el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad en materia de gestión, contabilidad y organización cooperativa de los miembros de las agrupaciones y cooperativas, los dirigentes y los responsables elegidos por las cooperativas y las agrupaciones. Los principales resultados de esos proyectos se relacionan con a) la organización de la concertación nacional respecto del movimiento asociativo y cooperativo, la elaboración de los textos jurídicos que esclarecen la tutela administrativa de las agrupaciones cooperativas, la creación de una estructura nacional de promoción y desarrollo de las agrupaciones y las cooperativas: el Consejo nacional de Apoyo al Movimiento Asociativo y Cooperativo; b) la formación del personal directivo nacional en gestión cooperativa, ahorro y crédito y tejido manual; y c) la transformación del Centro de Tejido Manual de Mujeres en una cooperativa y el fortalecimiento de la capacidad de sus miembros en materia de gestión y técnica textil.

29. El PNUD apoya igualmente al Gobierno en la formulación de una política y plan de acción multisectorial de promoción de la mujer, que se tendrá en cuenta en todos los programas de desarrollo. Esta cooperación, que se basa en gran medida en la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales de promoción de la condición social de la mujer, ya ha permitido elaborar los documentos preparatorios de la Conferencia de Beijing y establecer un sistema de formación de la capacidad nacional de aplicación de la estrategia. Esta acción cuenta con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer.

3. Desarrollo de los recursos productivos y los recursos naturales

30. Los esfuerzos de definición de la estrategia, las políticas y el marco de las actividades del sector del desarrollo rural produjeron frutos en 1986 en la reunión de los sectores agropecuario y forestal que se celebró con posterioridad a la segunda conferencia de mesa redonda de Ginebra, de 1985. Desde esa fecha, se ha mantenido y confirmado la misma orientación, particularmente en el plan de

/...

orientación para el año 2000. La esfera de los recursos productivos fue objeto de dos consultas sectoriales, en 1993 (desarrollo rural, seguridad alimentaria y recursos hídricos) y en 1994 (medio ambiente y lucha contra la desertificación). Esta última no se celebró hasta noviembre de 1994 con el objetivo de que se incorporaran elementos de la Convención internacional de lucha contra la desertificación, firmada en octubre de 1994. Una orientación importante de la estrategia en materia de gestión de los recursos productivos, establecida durante las consultas sectoriales sobre el medio ambiente, es el fomento de la responsabilidad de las comunidades rurales en el marco del desarrollo humano sostenible. Por razones evidentes vinculadas a la gestión del efecto de la explotación de los recursos naturales sobre la sostenibilidad del desarrollo, el Gobierno decidió fundir la adopción de medidas complementarias relacionadas con las dos consultas. De conformidad con su mandato en el proceso de mesa redonda, el PNUD prestará ayuda al Gobierno en relación con la definición de los programas de acción y los programas marcos en esa esfera.

31. Los fondos complementarios administrados directamente por el PNUD, que ascienden a 9.638.000 dólares (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, Oficina de las Naciones Unidas para la Región Sudanesa y distribución de los gastos con los Países Bajos), han permitido satisfacer algunas de las necesidades prioritarias del subsector dominadas fundamentalmente por la producción y la difusión de semillas, la protección de hortalizas y el desarrollo y la gestión de recursos forestales. En total, el subsector habrá absorbido 18.638.000 dólares durante el período que abarca el ciclo.

32. El sector minero y de los recursos naturales había recibido durante los ciclos precedentes una asistencia sustancial del PNUD. En el quinto ciclo, se le asignó igualmente una parte importante de las CIP (4.790.000 dólares); en el sector minero, el objetivo del PNUD durante el actual ciclo consiste en ayudar al Gobierno a movilizar otras fuentes de financiación y a atraer posibles inversionistas para el aprovechamiento de los recursos del subsuelo que ya se han determinado (carta geológica, elaboración del código minero y folleto publicitario). En cuanto al subsector del petróleo, se han registrado notables progresos y se ha negociado la participación de un consorcio de empresas multinacionales en las actividades del subsector. Por otra parte, el Gobierno, con el apoyo técnico y la coordinación del PNUD, se propone elaborar una verdadera política energética en la que se tomen en consideración el aprovisionamiento de las poblaciones y la lucha contra la desertificación a un costo razonable y a partir de recursos diversos y renovables.

D. Principales conclusiones y recomendación de la revisión de mitad de período

1. Principales conclusiones

33. En la revisión participaron todas las partes interesadas: el Gobierno, el PNUD, organismos de las Naciones Unidas, organismos de cooperación bilateral y multilateral representados en Nyamena, directores nacionales de proyectos, organismos de cooperación, asesores técnicos y otros invitados.

/...

Ámbito del programa

34. Por medio de la revisión, el Gobierno y el PNUD convienen en la necesidad de que exista un ambiente político democrático como el preconizado por la Conferencia nacional soberana, para mejorar la ejecución y los efectos de los programas de cooperación para el desarrollo, en particular del PNUD. Este ambiente mejorado daría lugar a una gestión más eficaz del desarrollo, en particular en materia de perfeccionamiento de los recursos humanos, revitalización del sector privado y movilización de recursos.

35. Durante la revisión, se tomó nota de las dificultades de movilización de recursos financieros a nivel internacional que han afectado la ejecución del programa en el Chad al igual que en otros países y se observó que, pese a la insuficiencia de recursos, la ejecución del programa se había llevado a cabo sin grandes problemas y había tenido un efecto sobre el desarrollo del país. Se utilizaron fondos cuya gestión se colocó bajo la autoridad directa del PNUD, para completar los recursos de las CIP.

36. Sin embargo, es indispensable que se sigan desplegando esfuerzos encaminados a aumentar las corrientes de recursos en relación con la evolución de la buena administración, por una parte, y el mejoramiento de la capacidad interna del país para absorber los medios puestos a su disposición, por la otra.

Pertinencia y ejecución del programa

37. Tras haber examinado los documentos que les fueron presentados, los participantes en la revisión de mitad de período confirmaron la pertinencia de tres esferas de concentración en las que debía centrarse el programa, a saber:

- a) El perfeccionamiento de los recursos humanos;
- b) El desarrollo de los recursos productivos y de los recursos naturales;
- c) El apoyo a la gestión del desarrollo vinculada a la buena administración.

38. Asimismo, en la revisión de mitad de período se confirmó que los programas y los proyectos en curso se ajustaban a las prioridades y los objetivos del Gobierno.

39. Los participantes tomaron nota de las nuevas prioridades expresadas por el Gobierno relativas al desarme y la reinserción de los desmovilizados, la reactivación del sector privado y las infraestructuras. Esas nuevas prioridades ya se han tomado en cuenta en las diferentes esferas de concentración del apoyo que presta el PNUD al Chad. Para fortalecer la aplicación de esas nuevas prioridades se han formulado tres proyectos en el sector agrícola para el período 1995-1996, a saber:

- a) La asistencia al proceso democrático;
- b) El programa marco sobre salud y asuntos sociales;
- c) El grupo técnico de vigilancia del desarrollo rural.

/...

40. Durante la revisión, se confirmó igualmente la pertinencia del concepto de desarrollo humano sostenible como instrumento de la planificación del desarrollo, aunque se señaló que la aplicación de ese concepto estaba aún por definir.

41. Se encomió el papel desempeñado por el PNUD, en conjunción con el Ministerio del Plan y la Cooperación, en la coordinación y la movilización de los recursos.

2. Recomendaciones

42. Los participantes en la revisión de mitad de período hicieron las recomendaciones siguientes:

Recomendaciones generales

a) Enmendar los documentos básicos para reflejar, en su justo valor, los progresos alcanzados en el desarrollo;

b) Seguir profundizando la reflexión con miras a la creación de un programa marco de la gestión del desarrollo.

Recomendaciones hechas a los gobiernos

a) Proseguir los esfuerzos en la esfera de la buena administración y el mejoramiento de la gestión del desarrollo;

b) Reflexionar sobre la aplicación de concepto del desarrollo humano sostenible, como lo señaló la Ministra del Plan y la Cooperación en el discurso de clausura de la jornada del 16 de enero en que se examinó el desarrollo humano sostenible;

c) Establecer un equipo mixto, con la participación del Ministerio del Plan y la Cooperación y el PNUD, para definir la orientación futura de su cooperación y proceder, con la participación de los ministerios técnicos interesados, a una revisión o reajuste de los presupuestos de los proyectos en curso para enjugar el déficit del programa, teniendo en cuenta los criterios siguientes:

- i) El límite máximo de desembolso anual aprobado por la sede del PNUD;
- ii) Las prioridades del Gobierno;
- iii) La capacidad de absorción nacional;
- iv) Los efectos sobre la cofinanciación.

Recomendaciones hechas al PNUD

a) En el futuro, presentar al Gobierno con suficiente antelación la documentación que se examinará en función de la capacidad de pago de los interlocutores;

/...

b) Establecer una mejor coordinación entre el PNUD y las instituciones de Bretton Woods. A esos efectos, el Jefe de la División IV ha confirmado que proseguirán las concertaciones amplias con las sedes de ambos organismos;

c) Examinar los puestos de asistencia técnica de los proyectos en curso o de los nuevos proyectos o programas con miras a enjugar el déficit, más particularmente, en el programa marco sobre salud y el grupo técnico de vigilancia del desarrollo rural y el medio ambiente;

d) Examinar conjuntamente las formas y los medios de reemplazar, a la mayor brevedad, la cooperación técnica internacional de larga duración por consultas de corta duración o consultas nacionales.

II. PANORAMA Y ORIENTACIÓN

A. El desarrollo humano sostenible

43. La revisión de mitad de período coincidió con el diálogo iniciado con el Gobierno sobre el desarrollo humano sostenible y la Dirección pidió expresamente al consultor que efectuara la revisión teniendo presente el concepto de desarrollo humano sostenible. Como resultado de ello, en el programa se respeta globalmente el concepto de desarrollo humano sostenible con arreglo a las posiciones comunes y a la del Gobierno, a saber, un instrumento o estrategia permanente que el país hará suyo y que servirá para concebir, planificar y dirigir los planes y programas de desarrollo y verificar periódicamente que contribuyan al mejoramiento progresivo de los indicadores del desarrollo humano sostenible. Este concepto no debe limitarse a programas sociales ni a medidas adoptadas por el Gobierno únicamente. Se trata del instrumento de orientación más importante de todos los programas, y las poblaciones son las primeras interesadas en su aplicación y en la descentralización.

44. Por ese motivo, en el Chad la buena administración es la primera etapa del desarrollo humano sostenible. En ese sentido, la Dirección, conjuntamente con el Gobierno y la asociación han logrado un importante adelanto. Se están examinando actualmente algunos documentos de análisis preliminar. El documento de reflexión "3D" (Democracia-Desarme-Desarrollo) es la piedra angular del enfoque general. En el Chad, país excesivamente armado y desprovisto de infraestructuras e industrias, sin litoral y con un sector privado embrionario, el desarrollo de los programas de acción de gran intensidad de empleo por cuenta propia por medio de las cooperativas, las agrupaciones comunitarias y la reinserción del personal militar desmovilizado constituye la base futura de la estabilidad social y la reactivación económica. No obstante, sin la seguridad, es decir sin determinado nivel de desarme, la situación actual no puede evolucionar a favor del desarrollo.

45. Será preciso formular, con posterioridad a esas reflexiones, un programa a mediano plazo en materia de desarme y desarrollo, con la participación de varios donantes, cuya etapa inmediata, en 1995, sería el programa marco sobre desarme y reinserción de una parte del personal desmovilizado con miras a consolidar la democracia naciente y la estabilidad del Gobierno.

/...

B. Esferas de interés en materia de construcción nacional

46. En el contexto de la evolución del país hacia una situación de paz, de estabilidad en el marco de la democracia y del Estado de derecho, las esferas concretas de interés del Gobierno son tres:

a) El desarrollo de las infraestructuras de carreteras, pues en el Chad hay menos de 350 kilómetros de carreteras asfaltadas y prácticamente toda la red de caminos es intransitable durante los tres a cinco meses de cosecha agrícola;

b) El desarrollo de los recursos productivos y los recursos naturales, como consecuencia lógica del quinto programa del país, poniendo el acento en aumentar la protección del medio ambiente y la lucha contra la desertificación;

c) La revitalización del sector privado nacional, además de las medidas orientadas a proteger el medio ambiente, el Gobierno tratará de organizar una verdadera mesa redonda para elaborar un programa de fortalecimiento de la capacidad del sector.

C. Los recursos de la cooperación

47. Frente a la resolución del PNUD y el Gobierno de llevar a la práctica el concepto de desarrollo humano sostenible en el Chad, es realmente preocupante la tendencia a la reducción de las corrientes financieras de ayuda para el desarrollo.

48. La principal condición que debe cumplir el país para invertir esa tendencia, es eminentemente política; se trata de organizar con éxito elecciones libres, transparentes y democráticas y adoptar disposiciones al respecto para establecer el Estado de derecho. Una vez satisfecha esa condición, las medidas adoptadas en la esfera de la buena administración económica producirán resultados rápidos y de consideración; la confianza de los asociados y la credibilidad exterior del Estado aumentarán, lo que, según cabe esperar, reactivará la corriente de ayuda exterior.

49. Por otra parte, esa condición permitirá igualmente ir más allá del marco estrecho de la evaluación de los recursos a partir únicamente de las corrientes exteriores. El Chad tiene recursos importantes que no pueden movilizarse sin una situación de paz, estabilidad, seguridad y transparencia en la gestión pública. El PNUD puede ayudar al Gobierno a formular una estrategia global de movilización de recursos internos en favor del desarrollo humano sostenible de manera aún más intensa, si los problemas políticos se analizan y resuelven, para propiciar la democracia y el Estado de derecho.

D. Servicio público y capacidad nacional

50. Mediante el análisis de la ejecución nacional, se ha puesto de manifiesto que los problemas presupuestarios del Estado, al igual que las incoherencias de la administración pública heredadas del pasado frenan la ejecución de los programas y retrasan todo el sistema de adopción de decisiones. Mientras más perdure esta situación, mayor será el verdadero problema estructural de servicio

/...

público que dé lugar a una deficiente utilización de la capacidad humana nacional y a un despilfarro de los recursos.

51. Sin embargo, el problema radica en la desorganización actual de la administración pública, que se ha visto profundamente afectada por la crisis financiera y presupuestaria del Estado y el carácter latente de los problemas sociopolíticos. Con el retorno a la paz y las posibilidades de establecer la democracia y el Estado de derecho, es indispensable pensar en crear una verdadera administración de desarrollo eficaz y descentralizada.

52. En ese contexto, el Gobierno, el PNUD y los donantes deben concertar la formulación y la aplicación de un programa de reforma y de ajuste de la administración pública, con la participación de diversos donantes.

Anexo

RESUMEN FINANCIERO

I. RECURSOS

Dólares EE.UU.

Dólares EE.UU.

A. Recursos disponibles para el período abarcado por el programa del país

CIP	24 904 000 ^a	
Estimación de la participación en la financiación de los gastos	<u>3 630 000</u>	
Total	28 534 000 ^a	

B. Asignaciones

Presupuestos aprobados de programas y proyectos^b

CIP aprobada y asignada	23 650 000	
CIP aprobada y no asignada	<u>-</u>	23 650 000

Participación en la financiación de los gastos: suma aprobada	3 600 000	
Participación en la financiación de los gastos: suma aprobada y no asignada	<u>-</u>	3 600 000

Programas y proyectos de encauzamiento de recursos

CIP	2 985 000	
Participación en la financiación de los gastos	<u>-</u>	
Total		<u><u>30 235 000</u></u>

C. Saldo de recursos disponibles para ulterior programación

CIP		(1 701 000)
Participación en la financiación de los gastos	<u>-</u>	
Saldos de recursos disponibles		(1 701 000) ^c

^a Originalmente se había previsto una CIP de 46.330.000 dólares para el quinto programa del país; la reducción resulta de la limitación del 70% impuesto a la programación con cargo a la CIP y el préstamo de 7.527.000 dólares del cuarto ciclo.

^b "Aprobada y asignada" se refiere a los programas y proyectos aprobados por el Comité de Acción o el Comité de Aprobación de Proyectos para los que existen documentos y presupuestos detallados y firmados. "Aprobada y no asignada" representa el saldo de recursos disponibles para el programa o proyecto que aún no se han reflejado en partidas presupuestarias específicas.

^c Esta cifra representa el saldo neto de los recursos con cargo a la CIP y gastos compartidos disponibles más la financiación conjunta de programas menos la financiación aprobada y asignada/no asignada con cargo a la CIP y a los gastos compartidos menos el encauzamiento de la CIP y de los gastos compartidos.

II. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PROPUESTA (P) Y REAL (R) POR ÁREA DE CONCENTRACIÓN

(En miles de dólares)

Área de concentración	CIP		Distribución de los gastos		Total		Porcentaje del total	
	(P) ^a	(R) ^b	(P)	(R)	(P)	(R)	(P)	(R)
1. Perfeccionamiento de los recursos humanos	15 679	24 717	-	-	15 679	24 717	33,51	38,926
2. Desarrollo de los recursos productivos y naturales	28 883	30 476	-	3 600	28 883	34 006	61,73	52,278
3. Apoyo a la gestión del desarrollo	2 227	6 380	-	-	2 227	6 380	4,76	9,796
Total	46 789	61 573	-	-	46 789	65 103	100	100

^a Cifra establecida de acuerdo con las asignaciones provisionales efectuadas en el momento de la aprobación del cuarto programa del país. No se han tenido en cuenta los proyectos transferidos del cuarto programa del país.

^b La distribución real de los recursos sólo se refiere a los proyectos y programas aprobados en el marco del cuarto programa del país.

III. ESTIMACIÓN DE LA ASISTENCIA COMPLEMENTARIA PROCEDENTE DE OTRAS FUENTES

	En el momento de la formulación del programa	En el momento de la revisión de mitad de período
A. Fondos administrados por el PNUD	12 700 000	14 044 068
B. Otros recursos procedentes de las Naciones Unidas	109 100 000	112 750 000
C. Recursos ajenos al sistema de las Naciones Unidas	-	-
Total	<u>121 600 000</u>	<u>126 794 068</u>
