



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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/ZAM/1
28 de febrero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Período anual de sesiones de 1997
Nueva York, 12 a 23 de mayo de 1997
Tema 9 del programa provisional
PNUD

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS

PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON ZAMBIA (1997-2001)

ÍNDICE

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 - 3 | 3 |
| I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE | 4 - 7 | 3 |
| II. RESULTADOS Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA COOPERACIÓN | 8 | 4 |
| III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS | 9 - 21 | 5 |
| A. Agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria | 13 | 6 |
| B. Creación de empleo y de medios de vida sostenibles | 14 | 6 |
| C. Medio ambiente y ordenación de los recursos naturales | 15 - 17 | 6 |
| D. Gestión de los asuntos públicos | 18 - 19 | 7 |

ÍNDICE (continuación)

| | <u>Párrafos</u> | <u>Página</u> |
|---|-----------------|---------------|
| E. Cuestiones relativas al género, el VIH/SIDA y la población | 20 | 8 |
| F. Vínculos | 21 | 8 |
| IV. MODALIDADES DE GESTIÓN | 22 - 28 | 8 |
| <u>Anexo I</u> Cuadro de objetivos de movilización de recursos para Zambia (1997-2001) | | 10 |

INTRODUCCIÓN

1. Zambia es un país sin litoral al sur del Sáhara con una superficie total de 758.000 kilómetros cuadrados. De un total de 9,2 millones de habitantes, el 42% de la población habita en zonas urbanas. Dotado de extensos recursos hídricos, bosques y tierras de labranza, el país posee una enorme base de recursos. Si bien la economía de Zambia se basa en los recursos minerales, entre los que predomina el cobre, existe una capacidad sin explotar en la agricultura, la energía y el turismo. En los últimos cinco años, el Gobierno ha hecho hincapié, entre otras cosas, en la necesidad de que se liberalice y diversifique la economía y se afiancen los derechos humanos y las prácticas democráticas.

2. El primer marco de cooperación con Zambia, que abarca el período 1997-2001, es el resultado de extensas consultas celebradas entre el Gobierno, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras partes interesadas. En el primer marco de cooperación con Zambia, se tienen en cuenta la nota sobre la estrategia del país; la nota de orientación sobre los programas del PNUD; instrumentos de la política de desarrollo nacional como el Documento sobre parámetros de política económica; y programas sectoriales nacionales como el Programa de inversiones en el sector de la agricultura, el Programa de rehabilitación del sector social, el Programa de reforma del sector de la salud, el Programa de reforma del sector público, el Programa integrado del sector de la educación, el Plan nacional de acción ambiental y el Plan estratégico para el adelanto de la mujer zambiana posterior a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Además, el marco de cooperación con Zambia tiene en cuenta los temas de la Iniciativa especial para África del sistema de las Naciones Unidas.

3. En el marco de cooperación con Zambia se tiene en cuenta la adhesión del país a las recomendaciones formuladas en importantes conferencias de las Naciones Unidas, especialmente la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Por ejemplo, Zambia ha hecho suyos los objetivos enunciados en la declaración de 1991 de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y los compromisos contraídos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

4. Zambia sigue registrando una elevada tasa de crecimiento demográfico, una disminución del producto interno bruto real, una alta tasa de inflación y sigue padeciendo la onerosa carga de la deuda. Al propio tiempo, una proporción cada vez mayor de los recursos para el desarrollo se destinan a la rehabilitación de la extensa estructura social y económica del país. En consecuencia, han descendido los principales indicadores del desarrollo humano como la esperanza de vida y el acceso a los servicios sociales. La disminución de los ingresos personales reales ha contribuido a la propagación de la pobreza. Según una evaluación realizada en 1994 por el Banco Mundial, el 70% de la población de Zambia vive en la pobreza. El hecho de que la pobreza sea más aguda en las

zonas rurales que en las urbanas obedece en parte a la frecuencia de las sequías. Además, Zambia también padece el deterioro del medio ambiente como consecuencia de la deforestación, la erosión de los suelos, la disminución de la calidad del agua de los arroyos, ríos y lagos, una deficiente eliminación de los desechos sólidos, incluidos los desechos peligrosos, y las emisiones industriales.

5. En consecuencia, la prueba más difícil que tiene por delante Zambia es propiciar un mejoramiento sostenido del bienestar de su población, que sea compatible con los indicadores del desarrollo humano. Para que Zambia pueda salir airosa de esa prueba, es preciso que se destinen mayores volúmenes de recursos para el desarrollo a los pobres y los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los jóvenes y los niños.

6. El Gobierno reconoce que la única forma sostenible de reducir la pobreza es mediante el crecimiento económico, la ampliación resultante de las oportunidades de empleo y de actividades generadoras de ingresos, el aumento de la capacidad del Gobierno de destinar mayores recursos a los servicios sociales básicos, así como la realización de actividades de protección social orientadas a los grupos vulnerables. En el contexto de la reducción de la pobreza, el Gobierno, en consulta con las demás partes interesadas, incluidas las entidades asociadas y organizaciones no gubernamentales cooperantes, ha establecido las siguientes prioridades de desarrollo: a) lograr un mayor acceso a los servicios sociales básicos de la educación, la salud, el abastecimiento de agua y saneamiento y los asentamientos humanos; b) intensificar las gestiones encaminadas a crear oportunidades de empleo y de actividades generadoras de ingresos; c) promover el desarrollo rural, la agricultura y la seguridad alimentaria; d) promover la planificación de la familia y luchar contra la propagación del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA); e) proteger, conservar y ordenar los recursos naturales; f) adoptar medidas de preparación para casos de desastre y establecer un amplio sistema nacional de seguridad social; g) promover la buena gestión de los asuntos públicos; y h) promover la cooperación regional.

7. Para que puedan hacerse realidad las prioridades de desarrollo, el Gobierno reorienta los recursos hacia la inversión en actividades de desarrollo sostenible a largo plazo que benefician a la población, lo que entraña potenciar el papel de los beneficiarios mediante la descentralización y la participación en actividades de planificación y ejecución para el desarrollo. Habida cuenta de la importancia que reviste la integración regional para promover el desarrollo económico sostenible, el Gobierno seguirá colaborando estrechamente con las organizaciones de cooperación interestatal, como el Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo y los centros multinacionales de programación y operaciones de la Comisión Económica para África, para promover la aplicación de programas regionales eficaces en los que se aborden diversos aspectos de la pobreza.

II. RESULTADOS Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA EN LA COOPERACIÓN

8. El quinto programa para Zambia correspondiente al período 1992-1996 logró que se incorporara la ejecución nacional; se elevara la capacidad de gestión económica; y se formulara una política nacional en materia de cooperación técnica y programas sectoriales en la agricultura y el medio ambiente. No obstante, la experiencia adquirida en la ejecución del quinto programa para Zambia también puso de relieve la necesidad de que: a) se pusieran en marcha puntualmente los programas como resultado de un mejor conocimiento de los procedimientos que emplean el Gobierno y el PNUD; b) mejoraran la coordinación y la vinculación entre los programas; c) aumentara el apoyo a los aspectos derivados de los programas; d) se elevara la capacidad de dirección de los protagonistas principales; e) aumentara la participación de la comunidad en las actividades de planificación, ejecución, vigilancia y evaluación; y f) se incrementara la sostenibilidad mediante la incorporación de actividades programáticas en las operaciones generales del Gobierno.

III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

9. A la luz de la convergencia entre las esferas prioritarias del Gobierno y el mandato del PNUD en lo que respecta al desarrollo humano sostenible y la erradicación de la pobreza, la estrategia del Gobierno de cooperación con el PNUD consiste en promover el desarrollo humano sostenible y la reducción de la pobreza mediante la ejecución de programas encaminados a lograr un crecimiento con igualdad, la reducción de la pobreza y la inversión del actual descenso registrado en el bienestar general de la población. Si bien se emplearán recursos del PNUD para ejecutar los programas de reducción de la pobreza, también servirán de catalizador para promover la financiación de los programas por otros donantes.

10. Habida cuenta de sus objetivos y prioridades de desarrollo, así como de la experiencia adquirida en la ejecución del quinto programa nacional, el Gobierno se propone reducir los niveles de pobreza del 70% a menos del 50% para el año 2001 y elevar los indicadores del desarrollo social sostenible en un 10%. Se espera que los recursos que aporten el PNUD, los organismos especializados de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales y multilaterales contribuyan considerablemente a lograr el objetivo. Concretamente, teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la ejecución del quinto programa nacional, así como las ventajas relativas del PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno ha pedido que el PNUD dirija su apoyo a la creación de capacidad en materia de reducción de la pobreza y desarrollo humano sostenible mediante la ejecución de programas interrelacionados en las cuatro siguientes esferas: a) la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria; b) el medio ambiente y la ordenación de los recursos naturales; c) la creación de empleo y de medios de vida sostenibles; y d) la buena gestión de los asuntos públicos. En cada una de las esferas de programas se incorporarán de lleno las cuestiones intersectoriales que guarden relación con el crecimiento de la población, el VIH/SIDA y el género.

11. La estrategia para lograr los objetivos antes mencionados entrañará la elaboración y el fortalecimiento de programas bien coordinados entre sí en los que puedan colaborar las instituciones pertinentes del Gobierno, los organismos

de las Naciones Unidas, los donantes multilaterales y bilaterales, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales. Además, un aspecto importante de la estrategia consistirá en la creación de capacidad en las instituciones pertinentes en lo que respecta a incorporar actividades de cooperación para el desarrollo en los niveles central, provincial y de distrito, con miras a que se formulen estrategias, modalidades de cooperación y un marco financiero apropiado.

12. El Gobierno está empeñado en destinar recursos financieros a las esferas que más beneficien a los pobres. Se aplicarán criterios de selección convenidos por el Gobierno y el PNUD para velar por que toda utilización que se proponga hacer de los recursos del PNUD se centre en la reducción de la pobreza en las cuatro esferas principales que se examinan a continuación.

A. Agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria

13. Esta esfera seguirá siendo el principal medio de abordar el problema de la pobreza y el desarrollo humano sostenible, habida cuenta de que más del 50% de la población de Zambia vive de la agricultura de subsistencia y aprovecha sólo el 20% de las tierras de labranza. A ese respecto, el Gobierno ha formulado el Programa de inversiones en el sector agrícola a fin de reforzar la seguridad alimentaria aumentando la producción agrícola en un 6% anual en el período 1996-2001. En consecuencia, las actividades del PNUD se orientarán a facilitar: a) la promoción de las investigaciones agrícolas, su difusión y los servicios de extensión, sobre todo en lo que respecta a los pequeños agricultores; b) la promoción de la diversificación de los cultivos para contribuir a que aumenten los ingresos y se refuerce la seguridad alimentaria de los pequeños agricultores; c) la intensificación del empleo del riego en las parcelas de los pequeños agricultores; d) la promoción del desarrollo agropecuario de los pequeños agricultores, incluida la piscicultura; e) la promoción del desarrollo de la infraestructura de las zonas rurales, como los caminos secundarios y las instalaciones para almacenar alimentos, sobre la base del empleo de una gran densidad de mano de obra; y f) el perfeccionamiento de la gestión de los programas, la descentralización y el apoyo a las políticas.

B. Creación de empleo y de medios de vida sostenibles

14. El objetivo del Gobierno consiste en reducir el desempleo y la pobreza mediante la formulación de políticas encaminadas a aumentar las oportunidades de empleo y de actividades generadoras de ingresos. El Gobierno ha pedido que las actividades del PNUD estén orientadas a facilitar: a) el aumento de las oportunidades de empleo por cuenta propia alentando la agregación de valor a los recursos naturales y la producción agrícola mediante la reforestación y la rehabilitación de los suelos, entre otras actividades; b) la ejecución de programas de empleo para mujeres y jóvenes, como la capacitación en materia empresarial, de gestión y de conocimientos profesionales, con el fin de crear un marco para el empleo sostenible por cuenta propia; y c) el fomento de pequeñas empresas y microempresas y el desarrollo del sector no estructurado mediante el establecimiento de redes basadas en asociaciones nacionales y sus

subasociaciones, como la Asociación de Pequeñas Industrias de Zambia y la Confederación de Cámaras de Comercio e Industria de Zambia.

C. Medio ambiente y ordenación de los recursos naturales

15. En la política del Gobierno relativa al Plan nacional de protección ambiental se reconoce que la ordenación de los recursos naturales de manera ecológicamente sostenible es un elemento central del proceso de desarrollo humano sostenible y reducción de la pobreza. En consecuencia, el objetivo del Gobierno consiste en poner coto al deterioro generalizado del medio ambiente incorporando cuestiones ambientales de interés en los procesos de planificación del desarrollo social y económico. A ese respecto, los recursos del PNUD se destinarán a la creación de la capacidad de incorporar cuestiones ambientales de interés en los procesos de adopción de decisiones. También se prestará apoyo al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como a la elaboración de indicadores mensurables del éxito. La creación de conciencia y la sensibilización a nivel de la comunidad serán características sobresalientes del proceso, habida cuenta de los efectos del alto nivel de urbanización en Zambia. Además, la reunión y difusión de información mediante redes establecidas a tal fin contribuirán a reducir los efectos de las catástrofes naturales.

16. Otras esferas en las que posiblemente intervenga el PNUD son: a) el mejoramiento de la ordenación de los recursos naturales en la esfera del agua, la silvicultura a nivel de la comunidad y de la cooperación regional en los recursos marinos y pesquerías compartidos; b) el mejoramiento de los asentamientos humanos, la formulación de políticas de aprovechamiento de la tierra y la fabricación y el desarrollo de material y tecnologías de construcción de bajo costo; y c) el desarrollo de sistemas de gestión en materia de saneamiento y eliminación de desechos sólidos en esferas periurbanas.

17. Los recursos del PNUD complementarán las actividades que lleven a cabo las Naciones Unidas y otros organismos encaminadas a fomentar sistemas agrícolas sostenibles, la gestión de productos químicos agrícolas, el aprovechamiento de la energía rural y la conservación de la diversidad biológica.

D. Gestión de los asuntos públicos

18. El objetivo general del Gobierno en esta esfera consiste en promover la participación de la población en la adopción de decisiones relativas a cuestiones del desarrollo y fomentar la observancia de los principios de la buena gestión de los asuntos públicos. A ese respecto, el Gobierno ha pedido que las actividades del PNUD se encaminen a: a) promover la democratización mediante la prestación de apoyo a los procesos electorales, las reformas electorales, la educación cívica y la descentralización; b) aumentar la eficiencia de la administración pública mediante la reforma del sector público y la consolidación de los conocimientos técnicos en materia de gestión de la ejecución nacional y la gestión de la ayuda; y c) promover el fomento del orden público mediante la reforma del régimen jurídico, la lucha contra el uso indebido y el tráfico de drogas y la prevención del delito y la corrupción.

19. En la realización de actividades en la esfera de la gestión de los asuntos públicos debería asignarse prioridad al fortalecimiento de las instituciones y al desarrollo de los sistemas administrativos y de la capacidad de comunicación. El Gobierno alentará a las organizaciones comunitarias y a las organizaciones no gubernamentales a que contribuyan a crear conciencia a nivel de la comunidad mediante la realización de campañas de educación cívica.

E. Cuestiones relativas al género, el VIH/SIDA y la población

20. Las cuestiones relativas al género y al VIH/SIDA se incorporarán de lleno en todos los programas en la etapa de su formulación. Se asignarán recursos básicos para facilitar ese proceso. En cada programa se atenderán asimismo las cuestiones de población, en cooperación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

F. Vínculos

21. Los programas de las cuatro esferas de concentración serán interdependientes en cuanto a que promoverán la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano sostenible. Los programas relativos a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, la creación de empleo y de medios de vida sostenibles y el medio ambiente y la ordenación de los recursos naturales se relacionarán entre sí. La aplicación eficaz de esos programas dependerá, a su vez, de que siga reinando un clima político y social favorable basado en los principios y las prácticas de la buena gestión de los asuntos públicos. Los procesos interactivos que tienen lugar durante la concepción y ejecución de los programas se verán facilitados por el aumento de la autonomía del Gobierno y de las oficinas del PNUD en el país en lo que respecta a la concepción, la gestión y la ejecución de los programas con arreglo al primer marco de cooperación con Zambia.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

Gestión del marco de cooperación

22. Los principales instrumentos para aplicar el marco de cooperación con Zambia serán el enfoque programático y la modalidad de ejecución nacional. En consonancia con la mayor descentralización de las actividades de desarrollo, el Gobierno y el PNUD elaborarán en conjunto mecanismos para perfeccionar la capacidad de gestión a nivel de base.

23. La ejecución nacional seguirá siendo la principal modalidad para asegurar que el proceso de desarrollo sea patrimonio sostenible del país. Los recursos del PNUD seguirán utilizándose en la prestación de servicios administrativos, logísticos y de asesoramiento en apoyo de la ejecución de los programas, muy en especial de los programas que se ejecutan en el país.

24. El Gobierno y el PNUD seguirán procurando establecer relaciones de asociación con otros donantes para participar en la financiación de los gastos de los programas del primer marco de cooperación con Zambia. También se procurará fomentar relaciones de asociación con organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, las autoridades locales y el sector privado para llevar a cabo las actividades que cuenten con financiación del PNUD. El Gobierno alentará el empleo de expertos nacionales siempre que sea posible. No obstante, cuando la capacidad técnica nacional resulte insuficiente, se aprovecharán los recursos de los organismos especializados de

las Naciones Unidas, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales, el Servicio Internacional de las Naciones Unidas de Asesoramiento a Corto Plazo, el programa de transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados y los servicios de cooperación técnica entre los países en desarrollo.

Vigilancia y examen de los programas

25. Se logrará una vigilancia eficaz mediante la realización de exámenes periódicos de los programas con arreglo al primer marco de cooperación con Zambia. Se realizará un examen de mitad de período del marco de cooperación nacional transcurridos dos años de ejecución, mientras que cada uno de los programas será objeto de exámenes tripartitos y de reuniones periódicas de coordinación en los que participarán el Gobierno, el PNUD y otras entidades asociadas y beneficiarios cooperantes. Además, se evaluarán los efectos de cada programa en los beneficiarios.

26. Para intensificar los mecanismos de vigilancia y evaluación, el Gobierno, con la asistencia del PNUD, procurará consolidar la información sobre la pobreza y otros indicadores sociales mediante el desarrollo de sistemas de información sobre la gestión y de redes de instituciones que se ocupen de las cuestiones y las actividades relacionadas con la reducción de la pobreza.

Estrategia y objetivos de la movilización de recursos

27. Para financiar las actividades relativas al primer marco de cooperación con Zambia se utilizarán los recursos básicos del PNUD, la participación en la financiación de los gastos con el Gobierno y otros donantes, los fondos regionales y fiduciarios administrados por el PNUD y los recursos remanentes del quinto programa para Zambia.

28. Los objetivos de movilización de recursos que figuran en el anexo del presente documento indican el total de recursos (básicos y no básicos) que se destina al apoyo de los programas en el primer marco de cooperación con Zambia. A fin de surtir los mayores efectos en la pobreza y realizar los mayores progresos en materia de desarrollo humano sostenible, el Gobierno proyecta asignar recursos con cargo a la partida 1.1.1 de los objetivos de asignación de recursos básicos de la siguiente manera: el 35% a la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria; el 35% a la creación de empleo y de medios de vida sostenibles; el 15% al medio ambiente y la ordenación de los recursos naturales; y el 10% a la gestión de los asuntos públicos. El 5% de los recursos correspondientes a la partida 1.1.1 se asignarán a la incorporación plena de las cuestiones intersectoriales.

Anexo

CUADRO DE OBJETIVOS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA ZAMBIA (1997-2001)

(En miles de dólares EE.UU.)

| Fuente | Monto | Observaciones |
|--|--------------------------------|---|
| RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD | | |
| Estimación del saldo transferido de la cifra indicativa de planificación | 3 947 | |
| Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1) | 19 255 | Recursos asignados inmediatamente al país. |
| Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2) | 0% a 66,7% de la partida 1.1.1 | Estos porcentajes se presentan sólo a los efectos de la planificación inicial. La asignación efectiva dependerá de que haya programas de alta calidad. Todo aumento de los porcentajes dependerá además de la disponibilidad de recursos. |
| Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos | 1 705 | |
| Subtotal | 24 907 ^a | |
| RECURSOS NO BÁSICOS DEL PNUD | | |
| Participación del Gobierno en la financiación de los gastos | 500 | |
| Fondos para el desarrollo sostenible | 600 | |
| | de los cuales: | |
| Capacidad 21 | 200 | |
| Fondo para el Medio Ambiente Mundial | 400 | |
| Participación de terceros en la financiación de los gastos | 2 000 | |
| Subtotal | 3 100 | |
| Total general | 28 007 ^a | |

^a Sin incluir los recursos de la partida 1.1.2, que se asignan por regiones para su ulterior aplicación en los países.