



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

Distr. general
22 de febrero de 2000
Español
Original: inglés

Segundo período ordinario de sesiones de 2000

Nueva York, 3 a 7 de abril de 2000

Tema 9 del programa provisional

Marcos de cooperación con los países y asuntos conexos

Informe del examen correspondiente a Zimbabwe

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Introducción	1	2
I. El contexto nacional	2–3	2
II. El marco de cooperación con el país	4–7	2
III. Ejecución del programa	8–20	3
A. Gestión del desarrollo	9–11	3
B. Reducción de la pobreza	12–14	4
C. Gestión y regeneración del medio ambiente	15–17	5
D. VIH/SIDA	18–20	5
IV. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas	21–23	6
Anexo		
Resumen financiero		7

Introducción

1. De conformidad con los procedimientos establecidos en el manual de programación para el examen de los marcos de cooperación con los países, en septiembre y octubre de 1999 se celebró un examen del marco de cooperación para Zimbabwe, incluidas consultas de alto nivel. En el presente informe se incluye un resumen de los resultados del examen. Con respecto a la ejecución del programa, se presentan un resumen de las conclusiones, las recomendaciones correspondientes y las medidas convenidas por el PNUD y el Gobierno de Zimbabwe. Se puede solicitar el texto completo del examen en la secretaría de la Junta Ejecutiva.

I. El contexto nacional

2. Este examen abarca el primer marco de cooperación entre el PNUD y Zimbabwe (1997–1999). El programa refleja el genuino interés de Zimbabwe en recurrir al apoyo del PNUD en las esferas de reducción de la pobreza, gestión, desarrollo y regeneración del medio ambiente para apoyar los objetivos generales del Gobierno en materia de desarrollo humano sostenible, fomento de la capacidad y buena gestión de los asuntos públicos. En el contexto más amplio del desarrollo nacional, la contribución financiera del PNUD es catalizadora pero reducida. No obstante, desde el punto de vista estratégico el PNUD presta servicios importantes y, sin lugar a dudas, contribuye a las numerosas cuestiones complejas a las que el país debe hacer frente.

3. Inmediatamente después de que comenzara a funcionar el primer marco para la cooperación, Zimbabwe se sumió en una crisis económica que ha reducido los gastos en los servicios sociales básicos. Además, la situación se ha agravado por la epidemia del VIH/SIDA. El empeoramiento de las condiciones sociales aumentó el nivel de pobreza y afectó negativamente el desarrollo general, lo que resalta aún más la importancia de la función del PNUD. El PNUD mantiene relaciones excelentes con el país anfitrión en su calidad de intermediario, promotor y mediador de políticas. En el examen se observó que el PNUD está en condiciones de seguir prestando asistencia técnica efectiva y de calidad en Zimbabwe mediante la promoción de las reformas de política en estrecha consulta con el Gobierno. El PNUD debe seguir prestando asistencia para cambiar la situación económica, política y social con el objetivo de apoyar las iniciativas nacionales para mejorar la administración pública y los procesos participativos de planificación para el desarrollo. El PNUD reorientará la asistencia para la reducción de la pobreza y la gestión del desarrollo para abordar en forma efectiva las condiciones sociales y de pobreza que han cambiado y empeorado en el país, y hará especial hincapié en la promoción de las políticas que favorezcan a los pobres y en la creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. Mediante sus funciones de promoción, coordinación y mediación, el PNUD tiene como objetivo no sólo fortalecer sus relaciones de trabajo operativas con el Gobierno y los donantes sino también centrar más sus intervenciones y apoyar desde un punto de vista estratégico las políticas del Gobierno.

II. El marco de cooperación con el país

4. El actual marco de cooperación constituye un esfuerzo de cooperación entre el PNUD y Zimbabwe acabado y eficaz y contribuye en forma moderada, aunque estratégica, de

diferentes maneras al desarrollo de Zimbabwe. El programa demuestra la responsabilidad y el compromiso firmes del Gobierno de Zimbabwe.

5. No ha habido un cambio apreciable en el marco de cooperación desde que comenzó a funcionar. Sin embargo, debido a la situación socioeconómica imperante, se ha hecho más hincapié en la prestación de asistencia para lograr la estabilidad macroeconómica y en paliar las consecuencias de la elevada incidencia del SIDA.

6. En el marco de cooperación se previó acertadamente la importancia cada vez mayor de los asuntos públicos lo que facilitó la cooperación efectiva con el Gobierno. El hecho de que el PNUD haya hecho hincapié en el desarrollo participativo a nivel de la comunidad ha demostrado ser muy pertinente.

7. Según el examen, habida cuenta de los otros numerosos problemas apremiantes en Zimbabwe, la elección de la regeneración del medio ambiente como una de las tres esferas de acción prioritaria, no es, al parecer, acertada, aunque el Gobierno de Zimbabwe considere que la protección del medio ambiente es importante.

III. Ejecución del programa

8. Las esferas prioritarias del marco de cooperación son las siguientes: a) la gestión del desarrollo; b) la reducción de la pobreza; c) la regeneración del medio ambiente; y d) los temas multisectoriales que incluyen la gestión de los asuntos públicos, el género, y el VIH/SIDA. El objetivo de movilización de recursos para el marco de cooperación de 26,2 millones de dólares, que figura en el resumen financiero del anexo al presente informe, consistió en 13,7 millones con cargo a recursos ordinarios y 12,5 millones con cargo a otros recursos.

A. Gestión del desarrollo

9. **Conclusiones.** Durante el período que se examina el Gobierno de Zimbabwe no aplicó las medidas de reforma económica contenidas en el primer marco de cooperación con el país, tales como la reducción del gasto, el mejoramiento de la política macroeconómica, el examen del gasto público, la reforma de la administración pública, la privatización y la descentralización o bien las aplicó en forma parcial. Por consiguiente, el ámbito normativo no fue favorable para el éxito de muchas de las actividades financiadas por el PNUD. Esta separación entre actividades y políticas se vio reforzada por la forma en que se concibieron algunos proyectos que hicieron hincapié en el nivel de actividad (cursos de corta duración, viajes de estudio, equipos) a expensas de la participación en la gestión estratégica del cambio. El PNUD procuró compensar la falta de reformas normativas mediante la elaboración de documentos de investigación sobre políticas y la participación en encuentros gubernamentales de alto nivel para examinar las políticas oficiales.

10. **Recomendaciones.** El PNUD debería concentrar sus intervenciones en las cuestiones normativas y los proyectos que hagan hincapié en la gestión estratégica del cambio y la estabilidad macroeconómica. El PNUD debería intensificar sus actividades de promoción para lograr una gestión económico-financiera de mayor calidad en el país. Debería apoyar los proyectos concebidos para permitir a la sociedad civil participar de manera influyente en la gestión de los asuntos públicos del país, como lo ha hecho el PNUD al iniciar una serie de deliberaciones sobre el presupuesto anual del Gobierno con la participación de la sociedad civil.

11. **Medidas convenidas.** El PNUD apoyará los esfuerzos nacionales para integrar las estrategias de reducción de la pobreza en el marco macropolítico mediante la promoción en favor de los pobres y el respaldo de la investigación sobre política macroeconómica. El PNUD prestará asistencia a la gestión macroeconómica, el desarrollo de la capacidad para las dependencias estratégicas de políticas en el Gobierno, tales como la oficina del Presidente, y la sociedad en general, incluido el apoyo a las reformas constitucionales y de la gestión de los asuntos públicos. El PNUD colaborará con el Gobierno para fortalecer la capacidad de las comisiones independientes y constitucionales encargadas de las elecciones, los derechos humanos, el género y las medidas contra la corrupción. En las iniciativas de gestión de los asuntos públicos del PNUD en Zimbabwe se debería seguir haciendo hincapié en motivar a las organizaciones de la sociedad civil para que participen más activa y abiertamente en las consultas y los diálogos sobre macropolíticas por conducto del foro nacional consultivo económico.

B. Reducción de la pobreza

12. **Conclusiones.** El programa de reducción de la pobreza del PNUD ha repercutido en las reformas normativas gracias a su Estudio sobre la Eliminación de la Pobreza. Al individualizar las zonas más castigadas por la pobreza, este estudio permitió al Gobierno centrarse en los distritos más afectados en lugar de realizar unas pocas actividades de alivio de la pobreza en todo el país. Como resultado de las conclusiones del estudio, el programa nacional de Zimbabwe para la transformación socioeconómica (ZIMPREST) ha incluido la reducción de la pobreza en sus propias esferas de acción prioritaria. Asimismo, el foro sobre la pobreza, que recibe apoyo del PNUD (integrado por el Gobierno, los donantes, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales), ha ejercido influencia considerable en las políticas oficiales de alivio de la pobreza. Mediante sus proyectos de microfinanciación para el desarrollo de la comunidad, el programa de reducción de la pobreza ha procurado, con cierto éxito, crear empleos en diferentes distritos. Aunque las actividades del programa relacionadas con el desarrollo de la comunidad tuvieron éxito, fueron demasiado dispersas como para repercutir apreciablemente.

13. **Recomendaciones.** El PNUD debe intensificar los esfuerzos en esta esfera. Debería dedicar más recursos a promover la necesidad de una gestión financiera racional, ya que esto afecta la prestación de servicios sociales a los pobres, y hacer hincapié en la importancia de prestar atención especial a los necesitados. El PNUD debería apoyar la formulación de políticas socioeconómicas para crear oportunidades de trabajo y nuevos criterios experimentales que amortigüen los efectos de la inestabilidad económica.

14. **Medidas convenidas.** La colaboración del PNUD con el Gobierno para aplicar el Plan de Acción Nacional para la Mitigación de la Pobreza comenzó con una serie de proyectos experimentales y esto ha dado la impresión de falta de estabilidad. Desde entonces, los esfuerzos del PNUD y la movilización de recursos en Zimbabwe en esta esfera se han estabilizado. El PNUD ha movilizado 60 millones de dólares del Banco Mundial para el Plan de Acción Nacional para la Mitigación de la Pobreza. El PNUD se ocupa ahora de esferas estratégicas en la mitigación de la pobreza, como se señala en el capítulo II *supra*, y participa en el seguimiento de la pobreza y actividades de promoción, la creación de un programa nacional de voluntarios, las deliberaciones sobre el presupuesto y el mejoramiento de los sistemas de ejecución del Gobierno para apoyar sus intervenciones. La labor del PNUD en Zimbabwe con respecto a la aplicación de los programas de desarrollo empresarial (EMPRETEC) y MicroStart ha dado resultados cuantificables en la esfera del empleo y las oportunidades de trabajo y en la asistencia para fomentar la

capacidad de las instituciones locales para facilitar la divulgación de las instituciones de crédito. El programa fomentará la capacidad de las comunidades para que respondan mejor y más efectivamente al desafío de la mitigación de la pobreza en su medio. Asimismo, deberían responder ante la repercusión negativa del ajuste estructural en los sectores evaluados.

C. Gestión y regeneración del medio ambiente

15. **Conclusiones.** El objetivo de este programa fue fortalecer la capacidad general de Zimbabwe para planificar y adoptar medidas sobre las directrices contenidas en el Programa 21 y surgidas de las convenciones sobre el medio ambiente, mejorar el medio de vida de las personas y contribuir a la reducción de la pobreza. No se ha llevado a cabo ninguna medición de las repercusiones del programa; el PNUD lo está evaluando. De alguna manera el programa ha mejorado el modo de vida de las personas y reducido la pobreza en algunas zonas. También hay pruebas de que ha promovido la cooperación y las actividades a nivel de la comunidad, lo que es muy positivo. No debería seguir siendo ésta una esfera programática en el próximo marco de cooperación porque principalmente se basa en el suministro, los donantes y la sede y no en la demanda. Al tener menos recursos, la labor del PNUD debería esencialmente concentrarse más en la demanda. No se deberían perder las iniciativas en esta esfera sino, por el contrario, deberían incorporarse en los programas del PNUD como un tema intersectorial.

16. **Recomendaciones.** No se debería volver a incluir este programa en las esferas de acción prioritaria. La mayoría de los proyectos de generación de empleo en esta esfera deberían transferirse al programa de reducción de la pobreza. Las cuestiones del medio ambiente deberían examinarse como temas intersectoriales en el futuro.

17. **Medidas convenidas.** En África, Zimbabwe está a la vanguardia del apoyo a las convenciones mundiales sobre el medio ambiente y el PNUD apoyará al Gobierno en sus actividades de seguimiento de esas convenciones y continuará ocupándose de la coordinación de los donantes y la movilización de recursos para prestar asistencia en esta esfera. Asimismo, el PNUD mantendrá su apoyo a los proyectos clave que vinculen los métodos participativos al medio ambiente y a la tierra como una prioridad por sus conexiones con la pobreza. Además, en todos los programas se incorporarán las cuestiones ambientales como temas intersectoriales.

D. VIH/SIDA

18. **Conclusiones.** Según se informa, la tasa de portadores del VIH en Zimbabwe es la segunda más elevada del mundo. Esto tiene repercusiones catastróficas para todos los sectores productivos, la educación y los conocimientos técnicos y para la salud pública en general. Se ha prestado relativamente poca atención a la campaña realizada en Zimbabwe contra el VIH/SIDA, la que se basa fundamentalmente en el apoyo de los donantes. La disminución en la prestación de servicios sociales básicos ha agravado la epidemia y como resultado de ello hay más dificultades y pobreza, principalmente entre las mujeres pobres.

19. **Recomendaciones.** El PNUD debería ejercer una función mayor de promoción y liderazgo con respecto al VIH/SIDA y fortalecer sus conocimientos especializados internos sobre las estrategias relativas al VIH/SIDA mediante la contratación o la capacitación especial de su personal. Asimismo, debería incluir en sus programas de mitigación de la pobreza enfoques comunitarios con respecto al VIH/SIDA que sean importantes para la

prestación de servicios sociales y la generación de ingresos. Se debería tratar al VIH/SIDA como una esfera de acción prioritaria y no como un tema intersectorial, como sucedió en el último marco de cooperación con el país. El PNUD ha prestado asistencia en esta esfera mediante la promoción de una política nacional para el VIH/SIDA. Se deberían ejecutar programas conjuntos en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas.

20. **Medidas convenidas.** El PNUD seguirá promoviendo la lucha contra los efectos perniciosos que el VIH/SIDA tiene en el desarrollo. Además, habida cuenta de que hay muchos donantes interesados en esta esfera, se ha individualizado al VIH/SIDA como esfera fundamental para las intervenciones conjuntas del equipo de las Naciones Unidas en el país. El VIH/SIDA es tratado como un problema multisectorial en Zimbabwe y los diversos organismos de las Naciones Unidas prestarán apoyo en sus esferas de especialización. El PNUD apoyará las actividades de coordinación y las cuestiones fundamentales de formulación de políticas, incluido el liderazgo. Mediante la promoción, el PNUD tiene previsto ejercer influencia en las políticas y en los cambios normativos en esa esfera. El PNUD seguirá supervisando la repercusión del SIDA en el sector económico y social, incluida la difusión de información y educación.

IV. Apoyo del PNUD a las Naciones Unidas

21. **Conclusiones.** La oficina del PNUD en Zimbabwe ha forjado con éxito la asociación con otras organizaciones del equipo de las Naciones Unidas en el país, incluidas las instituciones de Bretton Woods, y con donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales internacionales. El equipo de las Naciones Unidas en el país ha elaborado un documento sobre el MANUD que tiene como objetivo integrar más las actividades de las Naciones Unidas en el país y, al mismo tiempo, preservar las características especiales de sus diversas dependencias. Este sistema ha logrado que los jefes de los organismos fueran más optimistas y tomaran más conciencia acerca de los programas y las actividades de sus colegas. Los sistemas para mejorar la coordinación y compartir la información se establecen mediante la creación de una dependencia de apoyo interinstitucional de las Naciones Unidas; para facilitar la colaboración interinstitucional en la programación, la promoción y los servicios administrativos. El PNUD ha forjado relaciones positivas con la sociedad civil y el Banco Mundial, los que participan en grupos de trabajo y en mecanismos de coordinación de donantes, gracias a su labor sobre la mitigación de la pobreza, el género, la promoción y el foro nacional consultivo económico.

22. **Recomendaciones.** El apoyo prestado por el PNUD al equipo de las Naciones Unidas en el país es muy importante y las innovaciones han fomentado la integración con la familia de las Naciones Unidas. Se reconoce la función del coordinador residente. A fin de mantener los buenos resultados logrados e incluso mejorarlos, el equipo en el país investigará si los recursos asignados a sus oficinas son suficientes para la promoción, formulación y ejecución conjuntas de políticas e iniciativas de las Naciones Unidas. Asimismo, el Equipo velará por que sus normas y reglamentaciones sean armónicas y no repercutan negativamente en las actividades de colaboración.

23. **Medidas convenidas.** La concepción y la administración del MANUD son ahora una realidad en Zimbabwe y el equipo de las Naciones Unidas en el país está consolidando su labor de la siguiente forma. Ha intensificado la rendición de cuentas mediante el establecimiento de un comité de supervisión y evaluación, la ejecución de programas conjuntos en cada una de las esferas temáticas del MANUD, que comenzó con un proyecto a nivel de distrito sobre el VIH/SIDA, la organización de reuniones entre el Gobierno y las Naciones Unidas para examinar estrategias y criterios (ya se han realizado dos), y la promoción conjunta de cuestiones fundamentales de política.

Anexo

Resumen financiero

País: Zimbabwe

Período del MCP: 1997-1999

Período abarcado por el examen del país: enero de 1997 – agosto de 1999

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Recursos básicos</i>	<i>Importe asignado al MCP^a</i>	<i>Importe previsto para el período que se examina</i>	<i>Gasto estimado para el período que se examina</i>
Saldo estimado de la CIP	1 303	1 303	1 303
Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1)			
Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.2) (75% del objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos de la partida 1.1.1)	11 882	8 911	10 132
Objetivo de la distribución de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.3)	–	100	100
Otros recursos (CTPD)	–	230	190
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y a los servicios técnicos	566	425	630
Subtotal	13 751	10 969	12 355
<i>Otros recursos</i>	<i>Importe habilitado para el MCP</i>	<i>Importe movilizado para el período que se examina</i>	<i>Gasto estimado para el período que se examina</i>
Participación del gobierno en la financiación de los gastos	1 778	709	630
Participación de terceros en la financiación de los gastos	2 667	4 761	2 728
Fondo para el desarrollo sostenible			
Fondo para el Medio Ambiente Mundial	3 556	2 667	2 371
Protocolo de Montreal	–	173	121
Fondos, fondos fiduciarios y otros recursos			
Fondo Fiduciario de los países nórdicos	3 556	674	599
Fondo Fiduciario del Japón	444	–	–
Fondo Fiduciario del PNUD	–	37	33
UNCTAD	–	50	35
UNSO	471	500	350
Otros	–	2 207	1 542
Subtotal	12 472	11 778	8 409
Total general	26 223	22 747	20 764

^a Prorratedo para el período que se examina.