



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

Distr.
GENERAL

DP/CCF/MAS/1
30 de junio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Tercer período ordinario de sesiones de 1997
Nueva York, 15 a 19 de septiembre de 1997
Tema 6 del programa provisional
PNUD

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS

PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON LAS ISLAS MARSHALL (1997-2001)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 2	2
I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	3 - 12	2
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	13 - 15	4
III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS	16 - 29	5
A. Medios de vida sostenibles	19 - 24	6
B. Gestión pública	25 - 26	7
C. Medio ambiente	27 - 29	7
IV. MODALIDADES DE GESTIÓN	30 - 34	8
<u>Anexo.</u> CUADRO DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LAS ISLAS MARSHALL (1997-2001)		10

INTRODUCCIÓN

1. El primer marco de cooperación con las Islas Marshall, que abarca el período 1997-2001, es resultado de un continuo proceso consultivo entre el Gobierno y el PNUD. El proceso de consultas oficiales entre el PNUD y el Gobierno sobre el alcance y la naturaleza del marco de cooperación con el país comenzó en diciembre de 1995, durante el examen de mitad de período del primer programa para el país. Durante ese examen se informó al Gobierno acerca de los cambios que se iban a introducir en el proceso de programación y en las prioridades del PNUD para el siguiente período de programación y se celebraron conversaciones preliminares sobre las esferas temáticas del primer marco de cooperación con el país y la participación en programas subregionales.

2. Una importante etapa en la formulación del marco de cooperación con el país fue la preparación de la Nota consultiva del PNUD, mediante la cual el PNUD dio a conocer al Gobierno sus opiniones sobre la manera en que podría contribuir mejor a las acciones nacionales de desarrollo. La nota consultiva fue preparada en consulta con el Gobierno y con organizaciones no gubernamentales y del sector privado. El proceso consultivo se realizó en el contexto del Informe sobre el Desarrollo Humano en el Pacífico (1994), la Declaración de Suva sobre Desarrollo Humano Sostenible en el Pacífico, la Declaración de Puerto Vila sobre Población y Desarrollo Sostenible, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares y la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social.

I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

El contexto de desarrollo

3. Las Islas Marshall están integradas por 34 atolones e islas coralíferos de baja altitud, dispersos en una superficie de 2 millones de kilómetros cuadrados en el Océano Pacífico septentrional. El país obtuvo su independencia en 1986. En virtud del Pacto de Libre Asociación entre los Estados Unidos y las Islas Marshall, acuerdo que rige las relaciones posteriores a la independencia entre las Islas Marshall y los Estados Unidos, el país recibe asistencia presupuestaria y de desarrollo durante un período de 15 años. Esta asistencia, que comenzó con un monto de aproximadamente 58 millones de dólares anuales, irá disminuyendo en tres etapas, hasta llegar a su fin en 2001.

4. Las Islas Marshall disponen de un alto ingreso nacional per cápita (1.894 dólares en 1995), del cual un 66% proviene de la financiación recibida en virtud del Pacto, mientras que el importe del arriendo de las instalaciones de lanzamiento de misiles de Kwajalein representa el 70% del ingreso nacional. La cuantiosa corriente de asistencia del exterior, en particular la recibida en virtud del Pacto, ha enjugado los déficit presupuestario y comercial y ha posibilitado aumentar los salarios hasta niveles que no guardan coherencia con la productividad, alentando así niveles de vida que sería difícil mantener con ingresos generados localmente.

5. La reducción correspondiente a 1997 de los fondos aportados en virtud del Pacto, junto con la gran deuda externa y la población en rápido aumento, han creado un renovado clima de urgencia en el Gobierno y han ahondado en el público la percepción de que es necesario acelerar el crecimiento económico sostenible. Para lograrlo, será necesario equilibrar el presupuesto, establecer una estabilidad macroeconómica básica, reducir el papel dominante del sector público, liberalizar la economía y apoyar las inversiones en el sector privado.

Desarrollo humano sostenible

6. Según el Informe sobre Desarrollo Humano en el Pacífico (1994), dado que su índice de desarrollo humano es 0,611, las Islas Marshall ocupan el séptimo lugar entre 13 países del Pacífico. Con respecto a los países de todo el mundo, las Islas Marshall se encuentran en el tercio inferior de los países de nivel intermedio. El Gobierno se percata de que es sumamente probable que, al llegar a su fin el Pacto, las Islas Marshall experimenten una pronunciada disminución de su ingreso y de su desarrollo humano. Por consiguiente, se hace necesario prevenir los efectos sobre la población de la disminución del ingreso y formular políticas para proteger a las personas pobres y vulnerables.

Población

7. Se estimó que en 1995, la población de las Islas Marshall era de 55.600 personas. Si bien a partir de 1988 se ha reducido la tasa de crecimiento demográfico, aún tiene un nivel insostenible, del 3,6% anual. Las cambiantes expectativas y el estancamiento económico en las islas periféricas han causado una redistribución interna de la población, de modo que actualmente casi las dos terceras partes de los habitantes residen en Majuro y Ebeye, donde el grave hacinamiento ha producido degradación del medio ambiente y deterioro de los niveles de vida.

Pobreza y vulnerabilidad

8. Los datos proporcionados por el Gobierno indican una falta de equidad en la distribución del ingreso. Esas disparidades son agravadas por el deterioro de las condiciones de salud y nutrición, la deficiente educación, la insuficiente vivienda y el sustancial deterioro del medio ambiente. La tasa de mortalidad de lactantes va en aumento y la esperanza de vida va disminuyendo (desde 66 años en 1980 hasta 60 años en 1994). La malnutrición ha llegado a ser un problema grave, incluida la carencia de vitamina A entre los niños, y va en aumento la incidencia de problemas de salud relacionados con los géneros de vida como la diabetes, las cardiopatías y las enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH/SIDA. Las tasas de alfabetización, que se estiman en 91%, ocultan las deficientes condiciones educacionales, caracterizadas por altas tasas de abandono y bajas tasas de rendimiento, lo cual impide que muchos jóvenes realicen sin tropiezos la transición de la escuela al trabajo. También hay importantes carencias en cuanto a los conocimientos prácticos en la fuerza de trabajo local y en las categorías profesional, gerencial, técnica y comercial.

Empleos y medios de vida sostenibles

9. La tasa de desempleo se estima oficialmente en 16% en todo el país y 22% en Majuro y es sustancialmente mayor entre los jóvenes. Dado que el 47% de la

población tiene menos de 15 años de edad, en los próximos 20 años la fuerza laboral aumentará rápidamente. Hay oportunidades de creación de empleos sobre la base de recursos locales en materia de pesca, agricultura y turismo; pero es preciso superar las limitaciones en esos sectores, entre las cuales la principal es el bajo nivel de desarrollo de los recursos humanos.

Género

10. Las mujeres están sumamente retrasadas con respecto a los hombres en casi todos los aspectos de la vida política y económica nacional: tienen menor acceso a la educación superior, menor control sobre su salud reproductiva, menor participación en el mercado laboral en el cual ocupan puestos predominantemente subordinados y mal remunerados y sólo tienen una representación simbólica en puestos de formulación de políticas en el Gobierno. El Gobierno de las Islas Marshall, sensible a los problemas socioeconómicos y culturales que afectan a la sociedad contemporánea, ha propuesto diversas iniciativas para elevar la condición de la mujer y fortalecer su participación en el desarrollo, que serán puestas en práctica por conducto de la Oficina de Asuntos de la Mujer.

Protección y regeneración del medio ambiente

11. El medio ambiente físico de las Islas Marshall está constituido por atolones e islas coralíferos de baja altitud y es particularmente vulnerable a la degradación. El crecimiento demográfico y la urbanización están creando graves problemas con respecto al manejo de los residuos sólidos y el ordenamiento de los recursos hídricos. Con el apoyo del PNUD, el Gobierno está preparando su primer Plan de Ordenamiento de la Zona Costera del Atolón de Majuro.

Gestión pública

12. En los próximos cinco años, en virtud de un programa nacional prioritario, el país redefinirá y reorganizará la gestión pública para la era posterior al Pacto. Dado que reconoce la gravedad de la situación, el Gobierno ha iniciado un programa de reforma de política financiado por el Banco Asiático de Desarrollo y un programa de mejora del sector público, financiado por el PNUD. Esos programas complementarios tienen el propósito de compatibilizar el gasto del Gobierno con el ingreso nacional, crear una administración pública eficiente y facilitar el desarrollo del sector privado.

II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

13. El principal componente de la asistencia externa para el desarrollo de las Islas Marshall es la aportación de fondos en virtud del Pacto y de otros programas del Gobierno de los Estados Unidos y los pagos por concepto de arriendo de las instalaciones de lanzamiento de misiles de Kwajalein. La asistencia bilateral para el desarrollo aportada por fuentes distintas de los Estados Unidos también es sustancial y ascendió a 42 millones de dólares para el período 1991-1996. Las Islas Marshall son miembros de la Comisión del Pacífico Meridional y del Foro del Pacífico. Antes de obtener su independencia, las Islas Marshall participaron en varios programas de las Naciones Unidas, en especial varios patrocinados por el PNUD, la Organización Mundial de la Salud

(OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.

El papel del PNUD

14. El primer programa para las Islas Marshall, que se formuló en 1991 para el período 1993-1996, se concentró en tres esferas programáticas: a) creación de empleos y desarrollo del sector privado; b) reforma macroeconómica y del sector público; y c) ordenamiento sostenible de los recursos. En la primera esfera programática había dos proyectos. El primer proyecto, de servicios de asesoramiento a pequeñas empresas, fue apoyado mediante la creación en el Ministerio de Recursos y Desarrollo de una pequeña dependencia de asesoramiento empresarial encargada de prestar asistencia técnica a empresarios existentes o potenciales. Este proyecto recibió apoyo complementario en virtud del proyecto subregional de desarrollo de pequeñas empresas. El segundo proyecto, de enseñanza de oficios, fomentó la capacidad institucional y de recursos humanos del Consejo Nacional de Capacitación para impartir conocimientos profesionales prácticos. En la segunda esfera programática, un proyecto de mejora de la gestión del sector público se centró en la reforma presupuestaria y de administración del personal. En la tercera esfera programática, un programa de ordenamiento de la zona costera se centró en la preparación del Plan de Ordenamiento de la Zona Costera del Atolón de Majuro.

Lecciones obtenidas

15. Durante el examen de mitad de período del primer programa para el país, el Gobierno expresó su satisfacción por la pertinencia, la eficacia y los efectos de la cooperación del PNUD. Todos los programas contribuyeron a las prioridades del Gobierno y se vincularon con la meta mundial más amplia de lograr el desarrollo humano sostenible. Si bien al terminar el primer programa para el país los resultados fueron satisfactorios, la experiencia sugiere que es necesario oficializar y fortalecer la coordinación de la asistencia a las Islas Marshall. La coordinación entre el Gobierno, el PNUD, el Banco Asiático de Desarrollo y otros donantes, mediante mecanismos como las reuniones del Grupo Consultivo de Donantes celebradas en Manila (Filipinas) en diciembre de 1995 y octubre de 1996, han sido fundamentales para lograr una utilización mejor centrada de la asistencia externa a las Islas Marshall. El PNUD también ha colaborado estrechamente con otros organismos miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas, en particular el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

III. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

16. El Gobierno está experimentando cada vez mayores presiones para ir asignando estratégicamente los decrecientes recursos recibidos en virtud del Pacto hacia iniciativas que logren al mismo tiempo: a) aumentar la capacidad local de generación de ingresos; b) realzar la eficiencia del sector público; c) mejorar el nivel de vida de la población; y d) prevenir la pobreza. El Gobierno se ha comprometido a alcanzar la meta del desarrollo humano sostenible mediante el proceso nacional de planificación y ha determinado varias acciones clave, compatibles con las nuevas prioridades mundiales del PNUD. Habida cuenta

de los limitados recursos que ha reservado el PNUD para las Islas Marshall en el período que abarca el primer marco de cooperación con el país, y en vista de la enorme tarea que entraña la transformación económica, el Gobierno ha seleccionado un pequeño número de acciones estratégicas en las cuales la cooperación del PNUD ejercerá efectos catalíticos en cuanto a crear capacidad nacional y movilizar recursos y, al mismo tiempo, lograr efectos directos sobre las vidas de los miembros más vulnerables de la sociedad.

17. En el período que abarca el primer marco de cooperación con las Islas Marshall, el Gobierno y el PNUD cooperarán en tres esferas temáticas: medios de vida sostenibles, gestión pública y medio ambiente.

18. Se ha previsto que el apoyo del PNUD fomente la capacidad del pueblo de las Islas Marshall para ajustarse a la etapa posterior al Pacto y lograr el autovalimiento mediante una mejor gestión y utilización de los recursos humanos y un mejor ordenamiento y aprovechamiento de los recursos naturales. Se movilizará y fortalecerá a las comunidades a fin de establecer medios de vida sostenibles. Los efectos generales de actividades que se realicen con arreglo al primer marco de cooperación se pondrán de manifiesto en las mejoras que experimenten los indicadores de desarrollo humano sostenible.

A. Medios de vida sostenibles

19. El programa de medios de vida sostenibles constará de dos componentes distintos pero estrechamente relacionados: a) empleo en el sector estructurado de la economía, y b) empleo en el sector no estructurado o paralelo.

Empleo en el sector estructurado de la economía

20. En virtud del primer programa para las Islas Marshall, se utilizaron los recursos del PNUD en el fomento de la capacidad para prestar servicios de asesoramiento a las empresas o impartir capacitación empresarial. Durante el lapso del primer marco de cooperación, el PNUD brindará asistencia para ampliar ese enfoque y llegar a otro más integral y estratégico del desarrollo de los recursos humanos. Los objetivos serán: a) fortalecer la capacidad nacional de formulación de políticas y planificación para el desarrollo de los recursos humanos; b) contribuir a eliminar los déficit más importantes de conocimientos prácticos y estratégicos en la fuerza laboral, eliminando así un importante obstáculo para el desarrollo; y c) asegurar que el pueblo de las Islas Marshall tenga los conocimientos prácticos necesarios para aprovechar los nuevos empleos que tal vez sean creados a corto plazo. En esas acciones, se prestará particular atención a incrementar las oportunidades de empleo para la mujer. En virtud de un subcomponente del programa, se proporcionará asesoramiento sobre medios de vida a los empleados públicos que quedarán cesantes al aplicarse el programa de reforma del sector público.

21. El hincapié en el desarrollo de los recursos humanos contribuirá a establecer un ámbito socioeconómico más propicio a las inversiones nacionales y extranjeras, estimulando así la creación de empleos. En el programa sobre gestión pública, se incorporarán otras acciones para reforzar el papel del sector privado (véanse los párrs. 25 y 26 infra).

Empleo en el sector no estructurado o paralelo

22. En esta esfera, se utilizarán los recursos del PNUD con los siguientes fines: a) fortalecer la capacidad de los sectores de subsistencia y no estructurado o paralelo de la economía; b) velar por el establecimiento de vínculos apropiados entre los sectores estructurado y no estructurado de la economía, incluido un acceso equitativo al crédito, la comercialización y la capacitación en conocimientos prácticos y empresariales; y c) asegurar la sustentabilidad medioambiental y económica de las actividades mencionadas.

23. Las principales actividades mediante las cuales se alcanzarán los objetivos en materia de empleo en el sector no estructurado o paralelo serán las siguientes: movilización de la comunidad, provisión de servicios de asesoramiento sobre gestión de los recursos en el plano de la comunidad y/o de los hogares, capacitación empresarial y facilitación del acceso de los productores en pequeña escala a la comercialización, el crédito, el transporte y servicios conexos. Se realizarán actividades con beneficiarios bien definidos, para lograr una representación equitativa en ellas de las mujeres.

24. Esas acciones serán apoyadas por una iniciativa del Gobierno para establecer en las islas periféricas una institución de capacitación en conocimientos prácticos tradicionales, a fin de mejorar las prácticas en materia de agricultura, pesca y artesanías.

B. Gestión pública

25. El Gobierno ha anunciado un ambicioso Programa de Reforma del Sector Público, con el apoyo de programas del PNUD a escala nacional y subregional del PNUD, del Banco Asiático de Desarrollo y de otros aliados externos. El PNUD está en condiciones ventajosas para incrementar su apoyo y complementar las iniciativas del Gobierno, basándose en el proceso de análisis de la situación de desarrollo humano sostenible con fines de formulación y aplicación de políticas y de apoyo a actividades complementarias. Ese apoyo tendrá dos metas principales: a) fortalecer la capacidad del gobierno en materia de análisis de políticas, a fin de minimizar y mitigar los efectos negativos de orden social, cultural y medioambiental resultantes del proceso de reforma; y b) fomentar la capacidad institucional de las Islas Marshall para la vigilancia del desarrollo humano sostenible.

26. El Programa de Reforma del Sector Público ha tenido como resultado una reducción en el número de ministerios del Gobierno y una reestructuración de éstos. Ahora es necesario preparar nuevos mandatos, estructuras de organización, procedimientos de gestión, clasificación de empleos y capacitación, de modo que los funcionarios públicos puedan desempeñar cabalmente las nuevas funciones que se están estableciendo. El apoyo del PNUD complementará la asistencia del Banco Asiático de Desarrollo, que ya ha sido propuesta.

C. Medio ambiente

27. En 1997, con financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, las Islas Marshall prepararán una estrategia nacional y plan de acción sobre la diversidad biológica y un informe acerca de la aplicación del Convenio sobre la

Diversidad Biológica. Las Islas Marshall son uno de los nueve países insulares del Pacífico que participan en la preparación de un programa estratégico de acción para la región del Pacífico cuyo propósito es conservar y ordenar en forma sostenible los recursos costeros y oceánicos, con arreglo a los acuerdos sobre aguas internacionales. Las Islas Marshall también se beneficiarán con el Programa de Asistencia a las Islas del Pacífico sobre Cambio Climático. El PNUD también prestará apoyo en la esfera temática relativa al medio ambiente, en virtud del Programa Subregional del Pacífico sobre Medio Ambiente y Ordenamiento de los Recursos Naturales.

28. El programa Subregional del Pacífico abarcará cuatro esferas programáticas: a) gestión del desarrollo; b) desarrollo del sector privado; c) ordenamiento del medio ambiente y de los recursos naturales, y d) desarrollo de los recursos humanos. Todas esas esferas programáticas son pertinentes a las tres esferas temáticas del primer marco de cooperación con las Islas Marshall y contribuirán a colocar en condiciones operacionales el marco nacional más amplio de políticas de desarrollo humano sostenible. Durante la formulación de los programas en ambas escalas se establecerán vínculos concretos entre el programa subregional y los programas concretos para el país con arreglo al marco de cooperación.

29. Las Islas Marshall pueden aprovechar otros recursos disponibles para la subregión del Pacífico en materia de ordenamiento del medio ambiente (es decir, los recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y del programa Capacidad 21), así como recursos de la Iniciativa de Estrategia sobre la Pobreza. El PNUD mantendrá al Gobierno informado acerca de éstas y otras fuentes potenciales de financiación en esferas especializadas, que pueden complementar y ampliar los recursos correspondientes al marco de cooperación con el país. El Gobierno considerará la posibilidad de participar en la financiación de los gastos de programas apoyados por el PNUD.

IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

Disposiciones de ejecución y realización

30. Las Islas Marshall han expresado que están dispuestas a encargarse de ejecutar todos los futuros programas apoyados por el PNUD. Se hará hincapié en utilizar especialistas del programa de Voluntarios de las Naciones Unidas, habida cuenta de su buen desempeño en el Pacífico. Si bien las Islas Marshall carecen de experiencia en las modalidades de cooperación técnica entre países en desarrollo o de transferencia de conocimientos por intermedio de profesionales expatriados, se tratará de utilizar, en la medida de lo posible, esos dos mecanismos.

Vigilancia y examen

31. Durante el período que abarca el primer marco de cooperación con el país, el PNUD hará mayor hincapié en verificar los efectos de las acciones. Se realizarán encuestas para establecer datos de referencia y recopilar información sobre temas en que se carece de ella y se prepararán indicadores cualitativos y cuantitativos a fin de establecer valores de referencia en relación con los cuales se evaluará el efecto de los programas.

32. El marco de cooperación con el país será vigilado conjuntamente por el Gobierno y el PNUD; funcionarios del PNUD efectuarán visitas de vigilancia al menos dos veces por año. Se realizará un examen trienal del marco de cooperación a fin de evaluar el programa.

Coordinación de la asistencia

33. El PNUD colaborará estrechamente con el Gobierno y otros donantes a fin de mejorar la capacidad del Gobierno para coordinar efectivamente la asistencia y ayudará a desarrollar y establecer los mecanismos y procesos necesarios para el logro de ese objetivo.

Mobilización de recursos

34. Las metas de recursos a movilizar para el período que abarca el primer marco de cooperación con las Islas Marshall figuran en el anexo al presente documento.

Anexo

CUADRO DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA LAS ISLAS MARSHALL (1997-2001)
(en miles de dólares EE.UU.)

FUENTE	MONTO	OBSERVACIONES
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación de la CIP disponible	190	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos básicos (partida 1.1.1)	417	Recursos asignados inmediatamente al país.
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los fondos 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 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	80	
Total parcial	687 ^a	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	458	
Fondos para el desarrollo sostenible	-	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	458	
Fondos, fondos fiduciarios y otras fuentes	-	
Total parcial	916	
TOTAL GENERAL	1.603 ^a	

^a Sin incluir los recursos de la partida 1.1.2 que se asignan por regiones para su posterior asignación a los países.

Sigla: CIP = cifra indicativa de planificación.
