



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

Distr.  
GENERAL

DP/CCF/ANL/1  
9 de julio 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 COOPERACION NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS

PRIMER MARCO DE COOPERACION PARA ANGUILA (1997-1999)

ÍNDICE

	Párrafo	Página
INTRODUCCION . . . . .	1	2
I. SITUACION DEL DESARROLLO NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE . . .	2 - 8	
II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACION ANTERIOR .	9 - 11	
III. ESTRATEGIA Y ESFERAS TEMATICAS PROPUESTAS . . . . .	12 - 23	
A. Creación de capacidad y desarrollo de los recursos humanos . . . . .	16 - 21	
B. Ordenación ambiental . . . . .	22 - 23	
IV. MODALIDADES DE GESTION . . . . .	24 - 28	
A. Ejecución y aplicación . . . . .	24	
B. Seguimiento, revisión y presentación de informes . . . . .	25	
C. Movilización de recursos . . . . .	26 - 28	
<u>Anexo.</u> Objetivos de movilización de recursos para Anguila (1997-1999) . . . . .		

## INTRODUCCION

1. El primer marco de cooperación para Anguila (1997-1999) es el resultado de amplias consultas entre el PNUD, el Gobierno de Anguila y asociados esenciales en el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes. El marco se basa en los objetivos, prioridades y estrategias del desarrollo nacional y en las declaraciones esenciales de política elaboradas en los programas generales del Gobierno y en los programas de acción y objetivos del desarrollo sectoriales (1994-1996), así como en el documento sobre la estrategia económica a mediano plazo (1996-1998). Las conclusiones y recomendaciones del examen de mitad de período del segundo programa por países del PNUD (1992-1996), que se llevó a cabo en octubre de 1995, y las conclusiones y recomendaciones de los estudios sectoriales y exámenes macroeconómicos de instituciones regionales básicas, entre ellas el Banco de Desarrollo del Caribe, y el Banco Central del Caribe Oriental, aportaron una útil información de base para la formulación del primer marco de cooperación.

## I. SITUACION DEL DESARROLLO NACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

2. Anguila es un territorio dependiente del Reino Unido que se ha asentado como un destino exclusivo de turistas en la región. Con una superficie de 91 km<sup>2</sup> y una población de sólo 10.200 habitantes, comparte con otros países del Caribe oriental las restricciones y vulnerabilidades impuestas por su pequeño tamaño, una reducida base de recursos y una extrema dependencia del comercio exterior. Su producto interno bruto (PIB) per cápita relativamente elevado, de 7.289 dólares de los EE.UU. oculta los problemas de una escasa capacidad institucional, la vulnerabilidad a los desastres naturales, el elevado costo del desarrollo infraestructural, una base reducida de recursos humanos y las limitaciones impuestas por la dimensión del país y la dispersión de su pequeña población. La actual tendencia hacia la liberalización y mundialización de la economía mundial, en una época de reducidas corrientes de ayuda en condiciones de favor a la región, plantea considerables dificultades para las pequeñas economías orientadas hacia el exterior como la de Anguila, que en el pasado se beneficiaron de generosas corrientes de ayuda y de unos acuerdos de comercio preferencial. Estos obstáculos dificultan el logro de la autonomía económica.

3. Los principales sectores de la economía son el turismo, la construcción y los servicios públicos que representan el 64,1% del PIB. Al turismo corresponde más del 30% del PIB anual. Como resultado de la rápida expansión del turismo, durante el decenio de 1980, la economía generó tasas de crecimiento de doble dígito de un 10% o superiores. El PIB a precios constantes aumentó en torno al 12% anual durante el período 1985-1990 y ascendió a una media del 8% al año entre 1987 y 1994, representando el aumento del turismo por sí solo una media del 8,1% durante el mismo período. El crecimiento del sector del turismo se ha reducido estos últimos años. El porcentaje de ocupación reducido sigue constituyendo un problema, especialmente en los hoteles pequeños y las casas de huéspedes. Una mala administración y la falta de recursos para aplicar unas estrategias eficaces de comercialización figuran entre los factores que contribuyen a esta tendencia.

4. Erradicación de la pobreza. Anguila ha hecho considerables progresos en la esfera del desarrollo humano sostenible a lo largo de los años. Según sus indicadores sociales, se compara favorablemente con países de la región en el índice de desarrollo humano (IDH) medio. La tasa de mortalidad infantil es reducida, la esperanza de vida es de 75 años, la alfabetización de adultos es del 95% y el desempleo es insignificante. Aproximadamente el 25% de los 4.000 trabajadores indígenas está empleado en el turismo, el 16% en los servicios civiles, el 10% en la agricultura a jornada parcial, y el 5% vive de la ayuda pública. El 44% restante llevan a cabo otras actividades en el sector privado, incluidas las microempresas. No existe ningún desglose de datos por sexos en lo que respecta al mercado de trabajo del sector privado, pero las mujeres están bien representadas en el servicio público y en la industria del turismo.

5. En Anguila no se ha llevado a cabo ninguna evaluación global de la situación de la pobreza. Sin embargo, tomando como base los registros del Departamento de Bienestar Social, aproximadamente el 5% de la población está acogido al bienestar social. Las enfermedades mentales y relacionadas con el alcohol están aumentando y esta tendencia está teniendo una repercusión negativa en el bienestar de las mujeres, los niños y los ancianos. Un estudio a fondo, realizado con la colaboración del PNUD, de la situación de la pobreza ayudará al Gobierno a determinar el grado y las dimensiones de la situación de la pobreza en el país.

6. Medio ambiente. El Gobierno se ha mantenido firme en su compromiso con respecto a una ordenación y conservación racionales del medio ambiente. En 1993 se creó la Sociedad Fiduciaria Nacional de Anguila para supervisar la ordenación ambiental y la conservación cultural e histórica. Consideraciones ecológicas se han incorporado a las principales declaraciones sobre la política turística, insistiéndose en cada una de ellas en la necesidad de controlar el ritmo de desarrollo en el sector. A pesar de estas iniciativas, el país ha experimentado la repercusión adversa del turismo y de las actividades no relacionadas con el turismo. La erosión costera y los daños causados a regiones impolutas y a lugares arqueológicos han dado origen a actividades de desbroce de tierras, extracción minera y construcción. Existe un riesgo creciente de contaminación de las aguas freáticas debido a los efluentes domésticos y de los hoteles. La destrucción de los manglares costeros y de los humedales ha provocado la pérdida de hábitat de la fauna y flora silvestres. Otra esfera que causa preocupaciones con relación al medio ambiente es la de la mitigación y el control de los desastres dado que la isla se encuentra situada en el cinturón de los huracanes. En 1996 dos huracanes se batieron sobre la isla y causaron graves daños a la zona litoral que sirve de apoyo a la industria del turismo.

7. Estrategia estatal. El documento sobre la estrategia económica a mediano plazo del Gobierno (1996-1998) ha señalado las siguientes prioridades: a) expansión del sector del turismo, crecimiento económico y generación de empleo; b) diversificación económica mediante la creación de nuevos sectores, especialmente el sector de los servicios financieros transnacionales, y c) la ordenación sostenible del medio físico. El desarrollo del turismo y la diversificación económica son considerados como máximas prioridades y en la actualidad se están haciendo esfuerzos por crear un sector financiero transnacional. Con este fin, se están actualizando las leyes sobre las sociedades y los fideicomisos; y las leyes de inmigración se han revisado para facilitar la importación de los expertos que se necesitarán para atender a este

sector. El país se resiente de una escasez de personal nacional profesional y técnico altamente calificado.

8. El Gobierno reconoce que Anguila seguirá dependiendo de especialistas y técnicos de fuera del país en el futuro previsible. Una de las principales dificultades con que tropieza Anguila en la esfera del desarrollo humano sostenible estriba en la manera de abordar la falta de recursos humanos calificados. La estrategia de desarrollo de los recursos humanos actual del Gobierno prevé: a) la creación de un cuadro de personal profesional y técnico para sustituir a la mano de obra extranjera; b) la creación de unos servicios públicos eficientes, y c) el estímulo a la creación de pequeñas empresas para habitantes de Anguila con el fin de que participen en las posibilidades empresariales que se están fomentando. El Gobierno se está concentrando también en el establecimiento de un marco normativo para la promoción de las asociaciones y el fortalecimiento de la función del sector privado en el desarrollo económico y social del país.

## II. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACION ANTERIOR

9. El segundo programa para Anguila (1992-1996) se concentró en: a) la ordenación ambiental y de los recursos naturales para elaborar unas políticas integradas de mejoras de la infraestructura física y de conservación del medio natural; b) el desarrollo de los recursos humanos mediante la reforma del sistema educativo y de formación, y c) la reforma del sector público para garantizar una ejecución eficaz de las funciones esenciales, en particular la gestión y el desarrollo del programa de inversiones en el sector público. El examen de mitad de período reconoció que el segundo programa para el país había aportado una contribución positiva a las prioridades de desarrollo nacionales ya que se concentró en iniciativas de importancia estratégica para los planes globales del Gobierno.

10. El componente de ordenación ambiental produjo el mayor impacto al facilitar la promoción de la utilización de la tierra y los planes físicos, así como el marco legislativo para su ejecución. Por medio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial/Programa de pequeñas donaciones, el apoyo del PNUD fue también útil para alcanzar un alto nivel de sensibilización de la fragilidad del medio ambiente del país y de la necesidad de prácticas de ordenación sostenible en los planos familiar/comunitario, dado que la mayor parte de las tierras son de propiedad privada. El componente de recursos humanos logró establecer una capacidad de capacitación de profesores permanente y facilitó el logro de los objetivos generales de desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo sectoriales durante la primera fase del programa de inversiones en el sector público (1993-1997).

11. La principal lección aprendida durante la realización del programa anterior para el país estriba en que el Gobierno necesita aportar personal de contrapartida durante toda la duración de los proyectos. Debido a la escasa dimensión del servicio público y a la escasez de personal profesional calificado, los proyectos del PNUD no siempre cuentan con un personal de contrapartida suficiente para garantizar la sostenibilidad. Para contrarrestar este aspecto y reforzar el control nacional de los futuros programas, el PNUD

utilizará el método programático y se esforzará por incrementar la capacidad del Estado para utilizar la modalidad de la ejecución nacional.

### III. ESTRATEGIA Y ESFERAS TEMATICAS PROPUESTAS

12. Dadas las complejidades de los retos a que hay que hacer frente, será necesario el apoyo permanente de los asociados en el desarrollo de Anguila a corto y mediano plazo para que el país pueda mantener el impulso y sostener los avances económicos y sociales que ha logrado hasta la fecha. Los programas de cooperación técnica del PNUD con el Gobierno de Anguila durante los próximos años tendrán, por tanto, que considerarse en el marco de este amplio contexto.

13. Dado el escaso nivel de recursos y la condición de país contribuyente neto de Anguila, el PNUD se concentrará en el establecimiento de alianzas estratégicas con otros asociados en el desarrollo para movilizar recursos adicionales en favor del programa.

14. Los programas propuestos con arreglo al marco de cooperación nacional tendrán fuertes vínculos con las iniciativas que adoptarán en los planos regional y subregional el PNUD y otros donantes, y promoverán esas iniciativas. Las esferas temáticas en las que se centrará la atención del marco de cooperación regional para América Latina y el Caribe abarcarán la gobernación, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, el comercio y la integración, y la ciencia y la tecnología. Se prevé que algunos de los proyectos que se llevarán a cabo guardarán relación con las actividades propuestas para Anguila. Análogamente, Anguila se beneficiará igualmente de las iniciativas subregionales que se lanzarán en el marco del Programa Multiinsular.

15. Sobre la base de las prioridades de desarrollo del Gobierno y de la experiencia adquirida en el último ciclo, el PNUD se concentrará en dos sectores: a) el desarrollo de los recursos humanos, y b) la ordenación ambiental. Las iniciativas relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos prestarán fuertemente atención al mejoramiento del sector de la educación y al desarrollo de la capacidad del sector público para facilitar los esfuerzos destinados a racionalizar y mejorar la eficiencia en el sector público. Las actividades relacionadas con la ordenación ambiental se basarán en los resultados de las iniciativas emprendidas durante el último ciclo.

#### A. Creación de capacidad y desarrollo de los recursos humanos

16. La actual escasez de mano de obra calificada es atribuible a las deficiencias del pasado y actuales del sistema educativo en todos los niveles. Los programas de enseñanza y capacitación serán esenciales para la expansión constante y ordenada de la economía. El sistema de enseñanza primaria se enfrenta con una elevada tasa de movilidad de profesores calificados, pese a la creación de un instituto de formación de personal docente. La infraestructura escolar exige el mejoramiento a todos los niveles y hace falta instalar mecanismos para superar las deficiencias en matemáticas y ciencias y en los sistemas de normalización y homologación. El Gobierno ha solicitado la asistencia del PNUD para reformar el sistema educativo con el fin de poder atender a las necesidades actuales y futuras de desarrollo del país y para dar

formación a un personal técnico y profesional en todos los sectores, incluido el de la planificación y ordenación del medio ambiente.

17. Aunque la meta a largo plazo de la estrategia de desarrollo de los recursos humanos del Gobierno es facultar a los ciudadanos de Anguila para que desarrollen plenamente su capacidad potencial e intensificar el desarrollo económico y social del país, los objetivos a corto y mediano plazo consisten en dar la primera prioridad al mejoramiento de la enseñanza primaria, reforzar la enseñanza secundaria, mejorar la enseñanza técnica, profesional y de adultos, formar personal docente y establecer programas de estudio, así como en mejorar la administración y la infraestructura del sector educativo.

18. El objetivo general del programa de desarrollo de los recursos humanos es superar las deficiencias actuales del sector de la educación mediante el apoyo al mejoramiento y a la reorganización del sistema y la realización de programas de capacitación en todos los sectores de la economía.

19. Las actividades que entraña la cooperación del PNUD con la reforma del sector educativo se consagrarán prioritariamente al establecimiento de estrategias y programas, la promoción de la capacitación de personal docente, la creación de medios auxiliares de enseñanza y el establecimiento de una política de salud escolar para el cuidado y la protección de los niños en edad escolar. Las actividades en este sector estarán estrechamente vinculadas con el programa en curso de reforma global de la educación de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), que cuenta con el apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) y que tratará de reforzar la capacidad nacional de aplicación de los programas de reforma y las recomendaciones. Las actividades del PNUD complementarán también el programa regional de enseñanza en materia de salud y vida familiar, que están impulsando el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Organización Panamericana de la Salud.

20. En el sector de los servicios públicos, el Gobierno está tratando de equilibrar las necesidades futuras de desarrollo con la escasez de conocimientos en materia de administración del sector público. Uno de los objetivos del programa de reforma del servicio público que está actualmente en curso de ejecución consiste en reducir el ámbito del sector público y en racionalizar las funciones del sector público frente a la función del sector privado, reforzar y mejorar las capacidades de gestión del sector público y perfeccionar la eficiencia global en la prestación de servicios. El PNUD tratará de colaborar con la División Británica de Desarrollo, que está aportando una asistencia técnica de nivel considerable al programa de reforma del sector público del Gobierno y que está actualmente sufragando una comprobación de la gestión y una inspección del personal para obtener claros indicios de las necesidades futuras de recursos humanos y de las necesidades de capacitación con miras a corregir las deficiencias actuales de conocimientos prácticos y teóricos. Las actividades del PNUD se limitarán al apoyo directo y a la capacitación de personal en los ministerios clave, que serán esenciales para el éxito de la iniciativa de reforma en el sector público.

21. Al final del período del marco de cooperación nacional se prevé que el Gobierno contará con: a) un plan de acción global de desarrollo del sector educativo en fase de aplicación; b) un plan de acción en materia de capacitación para el servicio público en armonía con los objetivos nacionales de desarrollo,

y c) un núcleo de personal capacitado y un mejor rendimiento en los ministerios clave del Estado.

#### B. Ordenación ambiental

22. La principal dificultad para Anguila es establecer y mantener un equilibrio entre la necesidad de preservar el medio ambiente y los recursos naturales y la de acelerar el crecimiento económico de una manera sostenible. Con arreglo al programa de ordenación ambiental, el PNUD se basará en los logros del último programa para el país. Se hará hincapié en la facilitación de la puesta en práctica de planes físicos y de utilización de la tierra y de marcos legislativos que se elaboraron con ayuda del PNUD, y en velar por que haya un amplio apoyo al desarrollo sostenible. Durante el programa anterior del país, la cooperación del PNUD contribuyó al establecimiento de un marco global de planificación y legislación para la ordenación del medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, en 1996 los huracanes Marilyn y Luis causaron extensos daños a los recursos costeros y marinos. En consecuencia, el objetivo de este componente consiste en contribuir aún más a la ordenación y protección adecuadas del medio ambiente mediante: a) la revisión del atlas de los recursos naturales costeros para que refleje los cambios provocados por los huracanes, y b) el apoyo al Estado con medidas destinadas a poner en práctica y facilitar la aplicación del plan. Para complementar los esfuerzos en el plano nacional que incorporan la educación ambiental a los programas de estudio escolares, se facilitarán planes de enseñanza ambiental a nivel de la comunidad gracias al programa de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, que llevarán a cabo proyectos de ordenación de los recursos naturales comunitarios por conducto de las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales.

23. Al final del período del marco de cooperación nacional, se dispondrá de un plan de desarrollo físico nacional revisado que incorporará el atlas costero actualizado. Además, se pondrá en práctica un componente del plan constituido por un estudio de previabilidad para el establecimiento de una planta de tratamiento de aguas residuales, en el que se formulan pautas claras, opciones y recomendaciones. Las ONG y las comunidades tendrán una mayor conciencia del medio ambiente y cierta capacidad para administrar sus recursos naturales.

### IV. MODALIDADES DE GESTION

#### A. Ejecución y aplicación

24. Se utilizará la ejecución nacional conjuntamente con la ejecución realizada por los organismos especializados de las Naciones Unidas cuando sea necesario. Se prevé una colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Se recabará una mayor participación de las ONG y de instituciones regionales en las modalidades de ejecución y aplicación para aumentar la capacidad y para impulsar al país a hacerse cargo del programa. Las modalidades de recurrir a los Voluntarios de las Naciones Unidas especialistas y a la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo se utilizarán para aplicar el

programa con el fin de promover los intercambios intrarregionales y la cooperación Sur-Sur.

B. Seguimiento, revisión y presentación de informes

25. El marco de cooperación nacional será objeto de una revisión trienal y, cuando proceda, se llevarán a cabo exámenes y evaluaciones regulares del proyecto, en colaboración con todos los interesados. Se establecerán comités directivos de los proyectos, cuando sea posible, que se reunirán cada trimestre, para supervisar la coherencia interna, ocuparse de la vigilancia técnica y revisar los progresos en la ejecución. Los programas que entrañan amplias asociaciones serán supervisados por medio de comités de gestión del programa. El PNUD cooperará en el establecimiento de valores de referencia adecuados para la evaluación y el seguimiento constantes del marco de cooperación nacional. Se recabará la colaboración con la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica para la creación de instrumentos de evaluación y seguimiento en los planos del programa y del proyecto.

C. Movilización de recursos

26. Anguila alcanzó la situación de país contribuyente neto al inicio del marco de colaboración nacional, lo que le excluye de algunas de las ventanillas de financiación mundiales del PNUD. Además, el apoyo presupuestario del Gobierno del Reino Unido se irá suprimiendo gradualmente de aquí a fines de 1997. Los recursos del marco de cooperación nacional son extremadamente reducidos, lo que sólo permite seguir aplicando los componentes más fundamentales del programa. En consecuencia, se solicitará financiación adicional a otros asociados en el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y de la comunidad de donantes. El Gobierno y el PNUD estudiarán la utilización de los recursos del programa regional y otras pequeñas donaciones para aumentar los recursos del marco de cooperación nacional en esferas que dependen directamente de los programas de dicho marco. Se prevé que el Gobierno de Anguila preparará descripciones y breves informaciones de los proyectos que, con la cooperación del PNUD, se presentarán a otros donantes y al sector privado en mesas redondas o en otros mecanismos de consulta organizados por el Coordinador Residente. Como una forma de reforzar la capacidad del Gobierno en la gestión de los programas del sector público, el PNUD procurará movilizar recursos mediante la prestación de asistencia al Gobierno en la gestión de los programas de cooperación técnica en la forma que se requiera.

27. Además, la estrategia de movilización de recursos del PNUD estará constituida asimismo por los elementos siguientes: a) colaboración con el Gobierno en la preparación de propuestas adecuadas que atraigan a terceros países a compartir los costos; b) determinación de las posibilidades de acceso a fondos administrados por el PNUD, y c) estrecha colaboración con el Gobierno para coordinar las aportaciones de otros donantes en el momento de establecerse el marco de cooperación nacional, y estímulo de la programación conjunta con otros asociados, especialmente organismos de las Naciones Unidas.

28. El cuadro que figura en el anexo sobre el objetivo de movilización de recursos refleja los recursos totales esenciales y no esenciales que se prevé se podrán obtener para apoyar el programa del PNUD de 1997 a 1999.

Anexo

OBJETIVOS DE MOVILIZACION DE RECURSOS PARA ANGUILA (1997-1999)  
(en miles de dólares EE.UU.)

Fuente	Importe	Observaciones
RECURSOS BASICOS DEL PNUD		
Estimación del saldo transferido de la CIP	(38)	
Partida 1.1.1	147	Recursos asignados al país de manera inmediata
Partida 1.1.2	de 0 a 66,7% de la partida 1.1.1	Estos porcentajes se proporcionan únicamente para los fines de la planificación inicial. La consignación efectiva dependerá de la disponibilidad de programas de alta calidad. Todo aumento del porcentaje estará sujeto también a la disponibilidad de recursos.
Apoyo para la elaboración de políticas y programas y para servicios técnicos	-	
Total parcial	109 <sup>a</sup>	
RECURSOS NO BASICOS DEL PNUD		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	200	
Fondos para el desarrollo sostenible	35	FMAM
Participación de terceros en la financiación de gastos	-	
Fondos, fondos fiduciarios y otras fuentes	-	
Total parcial	235	
TOTAL	344 <sup>a</sup>	

<sup>a</sup> No incluye la partida 1.1.2, que se asigna a nivel regional para su aplicación ulterior en los países.

Abreviaturas: CIP = Cifra indicativa de planificación; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

-----