



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

Distr.  
GENERAL

DP/CCF/PAU/1  
25 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 NACIONAL PARA PALAU (1997-2001)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 2	2
I.    SITUACIÓN DEL DESARROLLO DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE . . . . .	3 - 5	2
II.   RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA MEDIANTE ELLA . . . . .	16 - 17	5
III.  ESTRATEGIA Y ESFERAS TEMÁTICAS PROPUESTAS . . . . .	18 - 20	6
IV.  MODALIDADES DE GESTIÓN . . . . .	25 - 28	8
<u>Anexo:</u> Cuadro de objetivos de movilización de recursos para PALAU (1997-2001) . . . . .		9

## INTRODUCCIÓN

1. El primer marco de cooperación nacional para la República de Palau para el período 1997-2001 es producto de un continuo proceso de consultas entre el Gobierno y el PNUD. El proceso se inició con una serie de reuniones, entre ellas, el examen de mitad de período del primer programa del país, en el cual el PNUD consideró con el Gobierno los cambios en el proceso de programación y las esferas de concentración del siguiente período de programación.

2. Una de las etapas principales en la formulación del primer marco de cooperación nacional para Palau fue la elaboración de la nota de orientación, en la cual el PNUD transmitió al Gobierno su opinión acerca de la mejor forma que podría adoptar su apoyo a los esfuerzos de Palau en pro del desarrollo. Si bien en la nota de orientación figuraba el punto de vista del PNUD, fue elaborada en consulta con el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales. En la nota se tuvieron en cuenta los resultados del Informe sobre el Desarrollo Humano en el Pacífico y la Declaración de Suva sobre desarrollo humano sostenible en el Pacífico, las Declaraciones de Puerto Vila y El Cairo sobre la población y el desarrollo y la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social.

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

#### El contexto del desarrollo

3. En octubre de 1994, Palau logró la independencia, con lo que pasó a ser la nación más joven del Pacífico. El 15 de diciembre de 1994 ingresó en las Naciones Unidas. Mediante el Convenio de Libre Asociación, mantiene una estrecha relación con los Estados Unidos. Palau, un pequeño país ubicado en el grupo más occidental de las Islas Carolinas en la Micronesia, está integrado por 340 islas con una superficie terrestre total de 392 kilómetros cuadrados, diseminadas dentro de una zona económica exclusiva de 492.484 kilómetros cuadrados. Las islas están habitadas por unas 18.000 personas, el 76% de los cuales son étnicamente naturales de Palau, mientras que los restantes son en su mayoría recientes inmigrantes de Asia.

4. La economía de Palau depende principalmente de tres fuentes de ingresos: transferencias provenientes de los Estados Unidos con arreglo al Convenio de Libre Asociación, el turismo y la pesca. En importancia, los fondos provenientes del Convenio superan ampliamente a las otras dos fuentes, pero se irán reduciendo gradualmente en los años 2001 y 2006, hasta desaparecer totalmente en el año 2011.

5. Palau comparte con sus vecinos insulares del Pacífico algunas importantes características que son limitantes para el desarrollo, a saber: ecosistemas frágiles; una base de recursos naturales pequeña y relativamente estrecha; la dependencia de una asistencia externa cuyo nivel está descendiendo; una economía dominada por el empleo en el sector público y los gastos de dicho sector; un sector privado que recién se está desarrollando; el deterioro de los sistemas tradicionales de apoyo social y el descenso de la producción rural de subsistencia; una relación de intercambio desfavorable; elevados costos unitarios en materia de infraestructura y desarrollo industrial; un déficit de

recursos humanos que genera una demanda de mano de obra extranjera, a pesar de que simultáneamente los nacionales, especialmente los jóvenes, sufren cierto grado de desempleo; y vulnerabilidad frente a las conmociones y desastres externos.

#### Desarrollo humano sostenible

6. El producto interno bruto (PIB) per cápita de Palau, que era de 5.833 dólares en 1994, es uno de los más elevados de la región. El país tiene un alto nivel de desarrollo humano; en la escala del Pacífico, con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,93, Palau está en segundo lugar, precedido sólo por las Islas Cook; en la escala mundial está ubicado entre los países de nivel alto, con un IDH de 0,84. Este nivel de desarrollo humano ha sido posible gracias al elevado nivel de los gastos gubernamentales, financiados mediante el Convenio de Libre Asociación. El Gobierno tiene conciencia de que el principal desafío para Palau durante los trece años restantes de vigencia del Convenio consistirá en formar una base económica sostenible, que genere ingresos internos adecuados para mantener el nivel actual de desarrollo humano del país.

#### Población

7. Según los datos preliminares del censo de 1995, la población de Palau estaba integrada por 17.285 residentes, el 76% de los cuales eran nacionales de Palau. Esa cifra indica una elevada tasa media anual de crecimiento del 2,6% desde 1990 (frente a un 0,9% en 1979). Sin embargo, el incremento de la cantidad de nacionales residentes ha sido insignificante, debido a la escasa fecundidad y la elevada emigración, mientras que la cantidad de extranjeros residentes, el 89% de los cuales son trabajadores acompañados de sus familiares, está aumentando a una tasa media anual del 16%.

#### Fuerza de trabajo

8. La cantidad de nuevos empleos en Palau se ha incrementado a una tasa anual del 12% desde 1990, sobre todo a causa del elevado nivel de las inversiones internas y extranjeras en el sector privado. Para el próximo decenio se proyecta una masiva expansión del turismo, combinada con una intensificación del programa de inversiones del sector público, financiadas con arreglo al Convenio. Tales factores podrían llegar a duplicar, o incluso triplicar, la tasa de creación de empleos, y podrían acelerar el crecimiento de la población. El incremento del ingreso de turistas y trabajadores con sus familiares ejercería una presión cada vez mayor sobre la infraestructura y los servicios, así como sobre el medio ambiente y la cultura.

#### Salud

9. Los habitantes de Palau tienen una elevada esperanza de vida, una baja tasa de mortalidad, y un elevado nivel de atención de la salud, garantizada por la Constitución a todos los ciudadanos. Como consecuencia del mejoramiento del nivel de vida, un acceso relativamente bueno al agua potable, elevados niveles de saneamiento e higiene y una importantes proporción de gastos en salud por habitante, Palau ha logrado dominar a la mayoría de las enfermedades transmisibles. El mayor desafío inmediato radica en la lucha contra las enfermedades no transmisibles, como la hipertensión, la diabetes, las

enfermedades cardíacas y el cáncer. Para hacer frente a esas enfermedades se requiere educar y motivar a la población para que adopte un estilo de vida más saludable.

### Educación

10. Según la Constitución, los nacionales de Palau tienen garantizado el acceso a doce años de educación pública gratuita, a una educación terciaria subvencionada, que puede cursarse dentro del país hasta el nivel de títulos intermedios, y una amplia gama de oportunidades de obtener becas públicas o préstamos para sufragar el costo de los estudios terciarios en el extranjero. Gracias a esos beneficios, Palau ha logrado virtualmente la alfabetización universal. Sin embargo, debe prestarse mayor atención a la necesidad de inculcar a los estudiantes actitudes apropiadas hacia el trabajo y la formación de la nación, y es preciso eliminar las disparidades entre la oferta y la demanda de aptitudes.

### Pobreza e indigencia

11. Los habitantes de Palau tienen amplio acceso a los recursos terrestres y marítimos necesarios para la subsistencia y la producción comercial; el 96% de los hogares producen parte de sus propios productos agrícolas, y probablemente sea igual la proporción de hogares que producen parte de sus propios productos marinos. Ese hecho, unido a una ética de protección mutua y utilización de bienes en común dentro de la familia y de la comunidad en general, garantiza a los habitantes de Palau una red de protección social y económica que determina que pocas personas carezcan de los medios esenciales de subsistencia (alimentos, vestimenta y vivienda). Sin embargo, el Gobierno tiene conciencia de que la aceleración del desarrollo está comenzando a limitar el acceso a los recursos terrestres y marinos y a erosionar su productividad, especialmente en el caso de la pesca dentro de la costa, mientras que, simultáneamente, los sistemas tradicionales de apoyo familiar y social están comenzando a debilitarse como consecuencia de la mundialización de la economía y de los cambios de los valores culturales, y de que, consiguientemente, Palau está pasando a ser cada vez más vulnerable al surgimiento de la pobreza, en mayor grado en el caso de las mujeres, los jóvenes y las personas de edad.

### Mujeres

12. Las mujeres gozan en Palau de una elevada condición social, debido al carácter matrilineal de la sociedad. La condición social y la herencia se transmiten por la línea materna y las mujeres desempeñan un papel fundamental en los asuntos tradicionales, por ejemplo, en la designación de jefes. Sin embargo, el rol de la mujer en las estructuras modernas de formulación de políticas y adopción de decisiones, de modelo occidental, no es proporcional a su autoridad tradicional. Asimismo, como las mujeres son los principales productores de alimentos, resultan desigualmente afectadas por la degradación ambiental y la enajenación de las tierras, y sus roles se ven socavados cada vez más por la utilización de peones rurales extranjeros.

### Medio ambiente

13. Palau tiene una compleja trama de ecosistemas frágiles. El Plan Maestro de Desarrollo Nacional, que está en vías de aprobación definitiva por parte del Congreso, señala como fundamentales para el desarrollo económico a mediano plazo a los tres sectores siguientes: el turismo, la pesca y la agricultura. Dichos sectores, que dependen del aprovechamiento del medio ambiente y de una base de recursos naturales, están cada vez más amenazados por la variedad de estilos de vida, la urbanización en gran escala y la desigual concentración de la población, en especial en Koror. Es urgentemente necesario elevar el nivel de conciencia y compromiso y establecer eficaces marcos reglamentarios y de políticas. Para mejorar su acceso a los recursos y las actividades de diversos fondos mundiales, Palau se propone firmar varios instrumentos internacionales, como la Convención sobre la Biodiversidad y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

### Sociedad y cultura

14. Palau tiene una cultura y una organización social singulares; sus ciudadanos están orgullosos de su legado cultural y se esfuerzan por mantener su identidad. Sin embargo, la tradición de Palau está sufriendo presiones provenientes de múltiples fuentes, en particular los medios de comunicación, la inmigración y la economía monetaria. Existe la percepción de que las tradiciones pueden ser un obstáculo para el desarrollo; aún no se ha aclimatado el concepto de desarrollo humano sostenible, que promociona a la cultura como vehículo esencial para el desarrollo. Por consiguiente, será necesario seguir desarrollando los conceptos de sostenibilidad social y cultural, en el contexto de una política comprensiva de desarrollo humano sostenible.

### Gestión de los asuntos públicos

15. El sector público tiene un papel dominante en la economía de Palau, como lo indica el hecho de que su contribución al PIB es del 65%. En el Plan Maestro de Desarrollo Nacional se señalan tres estrategias para desarrollar las capacidades gubernamentales: el traspaso de actividades económicas del sector público al privado, a fin de incrementar la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos; el fortalecimiento de la eficiencia y la eficacia de las instituciones gubernamentales, y la elaboración de estrategias financieras para compensar la disminución de la asistencia proveniente de los Estados Unidos. Tales estrategias son compatibles con los objetivos de desarrollo humano sostenible y contarán con el apoyo del PNUD.

## II. RESULTADOS DE LA COOPERACIÓN Y EXPERIENCIA ADQUIRIDA MEDIANTE ELLA

16. Palau se ha beneficiado de la asistencia de los Estados Unidos para el desarrollo, así como de su ayuda presupuestaria, desde el fin de la segunda guerra mundial. Desde los primeros años del decenio de 1960, el nivel de asistencia comenzó a incrementarse rápidamente, lo que facilitó una importante expansión de los servicios sociales, de salud y de educación y elevó el nivel de vida material. Con arreglo al Convenio de Libre Asociación, Palau está recibiendo una asistencia de 450 millones de dólares, ajustados según la

inflación, durante 15 años, pero a niveles gradualmente decrecientes. Palau es miembro pleno de la Comisión del Pacífico Sur desde 1993 y del Foro del Pacífico Meridional desde 1995; asimismo es miembro del Organismo de Pesca del Foro del Pacífico Meridional. En previsión de su independencia, Palau participó durante casi un decenio en varios programas de las Naciones Unidas, en particular en programas 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 de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (CESPAP). El PNUD ha colaborado estrechamente en Palau con otros miembros del Grupo Consultivo Mixto de Programación, a saber, el UNICEF y el FNUAP.

#### El papel del PNUD

17. Dentro del primer programa del país se montaron dos proyectos: el Plan Maestro de Desarrollo Nacional y el proyecto de producción de alimentos en la familia y nutrición. Mediante el primero se brindó satisfactoriamente asesoramiento en las etapas iniciales de formulación de políticas sobre cuestiones fundamentales del desarrollo, promoción eficaz del desarrollo humano sostenible, buena gestión de los asuntos públicos y mejoramiento de las capacidades nacionales de planificación. Mediante el segundo se mejoraron las capacidades del Organismo de Acción Comunitaria de Palau en materia de capacitación y movilización comunitaria, se impartió formación en materia de capacitación a una red de movilizadores de base comunitaria y se fortalecieron las organizaciones de jóvenes y los grupos de mujeres de las comunidades.

### III. ESTRATEGIA Y ESFERAS TEMÁTICAS PROPUESTAS

18. Por consiguiente, la estrategia general del PNUD debería consistir en ayudar al Gobierno a evitar la erosión de la calidad de vida en Palau y a fortalecer la capacidad nacional para formular, administrar y aplicar políticas y programas de apoyo al desarrollo humano sostenible. El PNUD logrará este objetivo estableciendo estrechas relaciones de asociación en el país, promoviendo la participación popular en el desarrollo, en particular de las mujeres, fortaleciendo la capacidad de coordinación y gestión de la asistencia, utilizando al máximo los vínculos entre los programas nacionales y subregionales, intensificando la colaboración interinstitucional y los esfuerzos del PNUD en materia de promoción y movilización de recursos.

19. Los recursos del PNUD se dirigirán a la creación de empleos y medios de subsistencia sostenibles, asignando prioridad al sector no estructurado. Esta esfera de concentración será complementada por las actividades de los programas subregionales.

20. Habida cuenta de la fragilidad de los ecosistemas de Palau, el PNUD también orientará los recursos disponibles para la asistencia hacia la conservación y la protección de los recursos naturales del país.

#### Empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles

21. Para que la participación del PNUD sea eficaz, se combinarán las intervenciones en las etapas iniciales de formulación de políticas con las

intervenciones prácticas en las etapas de ejecución, siempre con carácter catalizador, para revitalizar el sector rural de semisubsistencia en el contexto de la iniciativa nacional en materia de empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles. Dicha iniciativa surgió de la labor del Organismo de Acción Comunitaria de Palau y el Grupo de Trabajo Rural, y posteriormente obtuvo apoyo en los niveles más elevados de formulación de políticas del Gobierno nacional y las administraciones de los estados miembros. De tal modo se logrará que los recursos del PNUD tengan una repercusión directa en el bienestar de los grupos más vulnerables de Palau, fortaleciendo los esfuerzos del PNUD en materia de promoción y movilización de recursos y mejorando las perspectivas de que el Gobierno participe en la financiación de los gastos. Otras importantes iniciativas relacionadas con el desarrollo humano sostenible y el empleo serán abordadas con recursos de los programas subregionales o de otros programas.

#### Protección del medio ambiente

22. Los tres sectores señalados para el desarrollo a mediano plazo en Palau —el turismo, la pesca y la agricultura— dependen en alto grado del aprovechamiento de la base de recursos naturales del país, así como del medio ambiente. En el próximo período de programación, el PNUD apoyará el objetivo de Palau de pasar a ser signatario de varios instrumentos internacionales sobre el medio ambiente, adoptar prácticas más sostenibles en lo tocante al uso de los recursos naturales y fortalecer la capacidad necesaria para lograr un mayor equilibrio en la planificación del desarrollo. Para ayudar a Palau a lograr esos objetivos, el PNUD trabajará en estrecho contacto con el Gobierno, la sociedad civil y otros donantes, a fin de asegurar la complementación de los distintos esfuerzos.

#### Actividades de los programas subregionales

23. El próximo programa subregional del PNUD para el Pacífico comprenderá cuatro programas: gestión del desarrollo; desarrollo del sector privado; medio ambiente y recursos naturales, y desarrollo de los recursos humanos. Todos esos componentes son pertinentes para la iniciativa del Gobierno en materia de empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles y armonizan con la concentración del marco de cooperación nacional en el medio ambiente, así como con el marco general de las políticas nacionales en materia de desarrollo humano sostenible. Durante la formulación de los programas se determinarán los vínculos concretos entre los programas subregionales y el primer marco de cooperación nacional para Palau.

24. Palau también aprovecha otros recursos del PNUD con arreglo al Programa de Conservación de la Diversidad Biológica del Pacífico Sur (RAS/91/G31). El PNUD ayudará a Palau a utilizar otros recursos mediante la iniciativa Capacidad 21, en apoyo del fortalecimiento del componente ambiental de la iniciativa del Gobierno en materia de empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles, así como de la estrategia general del Gobierno en materia de protección del medio ambiente. Palau puede asimismo beneficiarse de los recursos para la mitigación de la pobreza, a fin de permitir que el Gobierno amplíe el análisis de la pobreza contenido en el análisis de la situación en materia de desarrollo humano sostenible y formule una definición operacional de "pobreza" en Palau. Considerando los recursos de que dispone Palau, el PNUD hará un esfuerzo especial por hallar y movilizar otras fuentes de fondos que

complementen y amplíen la iniciativa en materia de empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles y las iniciativas en materia de desarrollo humano sostenible, incluso mediante la participación del Gobierno en la financiación de los gastos.

#### IV. MODALIDADES DE GESTIÓN

##### Arreglos en materia de ejecución y aplicación

25. Durante el primer programa del país, el proyecto de producción de alimentos en la familia y nutrición fue ejecutado nacionalmente. Como ya se ha probado la capacidad pertinente, el programa de empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles también será ejecutado nacionalmente. Habida cuenta de la satisfactoria cooperación existente entre el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales, la aplicación del programa de empleo en el sector no estructurado tal vez se amplíe también a la sociedad civil. Se hará hincapié en la utilización de especialistas del programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), aprovechando su buen desempeño en la región del Pacífico. Si bien Palau no ha tenido experiencia en materia de cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) ni de Transferencia de conocimientos por intermedio de nacionales expatriados (TOKTEN), se harán esfuerzos por utilizar ambas modalidades, dentro de lo posible. Asimismo, habida cuenta del carácter multisectorial de la iniciativa en materia de empleo en el sector no estructurado y medios de subsistencia sostenibles, se intensificará la colaboración con otros organismos, en particular el FNUAP, el UNICEF y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprovechando la experiencia del proyecto de producción de alimentos en la familia y nutrición

##### Vigilancia y examen

26. Durante el próximo período de programación, el PNUD hará mayor hincapié en las evaluaciones orientadas hacia la repercusión. Se utilizarán estudios de base para reunir información, cuando aún no se disponga de ella, y se elaborarán indicadores cualitativos y cuantitativos para establecer puntos de referencia que permitan evaluar el rendimiento de los proyectos. La vigilancia del marco de cooperación nacional se llevará a cabo por parte del Gobierno y el PNUD actuando conjuntamente, así como mediante visitas de vigilancia de funcionarios del PNUD a Palau, por lo menos dos veces al año. Todos los proyectos en curso serán objeto de un examen anual en el país, y se realizará un examen trienal del marco de cooperación nacional para evaluar el programa.

##### Coordinación de la asistencia

27. El PNUD trabajará en contacto más estrecho con el Gobierno y con otros donantes durante el próximo período de programación, a fin de mejorar la capacidad de coordinación eficaz de la asistencia, y asimismo ayudará a implantar los mecanismos y procesos necesarios para alcanzar tal objetivo.

##### Movilización de recursos

28. En el anexo figuran los objetivos del programa para Palau, proyectados durante los próximos cinco años.

Anexo

OBJETIVOS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA PALAU (1997-2001)

(En miles de dólares EE.UU.)

Fuente	Importe	Observaciones
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Saldo transferido de la CIP (estimado)	1 037	
Objetivo de la consignación con cargo a recursos básicos (partida 1.1.1)	100	Recursos asignados al país de manera inmediata.
Objetivo de la consignación con cargo a recursos básicos (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 calidad. Todo aumento del porcentaje estará sujeto también a la disponibilidad de recursos.
Objetivo de la consignación con cargo a recursos básicos (partida 1.1.3)		
Otros recursos		
Apoyo para la elaboración de políticas y programas y para servicios técnicos	80	
Total parcial	1 217 <u>a/</u>	
RECURSOS NO BÁSICOS DEL PNUD		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	110	
Fondos para desarrollo sostenible		
Participación de terceros en la financiación de los gastos	110	
Fondos fiduciarios y de otra índole		
Total parcial	220	
Total general	1 437 <u>a/</u>	

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

Abreviaturas: CIP = cifra indicativa de planificación.

-----