



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
13 de noviembre de 2000
Español
Original: inglés

Información

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2001

22 a 26 y 29 de enero de 2001

Tema 4 del programa provisional*

Nota informativa**

Panamá

Resumen

La Directora Ejecutiva presenta la nota sobre el programa de cooperación con Panamá para el período 2002 a 2006.

La situación de los niños y las mujeres

1. Panamá tiene una población de 2,8 millones de habitantes, 37% de los cuales viven por debajo de la línea de pobreza. Los niños y los adolescentes constituyen el 49% del total de los pobres, aunque representan únicamente el 38% del total de la población. La pobreza afecta al 15% de la población urbana, al 65% de las comunidades rurales y al 95% de todas las poblaciones indígenas. En un país donde el producto nacional bruto per cápita asciende a 3.060 dólares, esta situación de pobreza constante es consecuencia de una distribución extremadamente desigual de los ingresos. Según las cifras correspondientes a 1997, los ingresos que percibe el 20% más rico de la población son 40 veces superiores a los que recibe el 20% más pobre, lo cual obstaculiza considerablemente la realización de los derechos del niño. El conflicto armado en Colombia crea el riesgo adicional de que se produzcan desplazamientos súbitos de población, lo cual puede entrañar una pesada carga para los servicios sociales básicos existentes en las ciudades ubicadas a lo largo de la frontera sur del país.

* E/ICEF/2001/2.

** Una adición al presente informe, con las recomendaciones finales para el programa del país, habrá de presentarse a la Junta Ejecutiva para que ésta la apruebe en su segundo período ordinario de sesiones de 2001.

2. El desarrollo social reviste prioridad en Panamá, donde casi el 40% del presupuesto público y el 18% del producto interno bruto se destina a las instituciones del sector público que presta servicios sociales. De resultas de ello, la tasa de mortalidad infantil y la tasa de mortalidad de menores de 5 años es una de las más bajas en el continente americano y la región del Caribe, 19 y 24 por cada 1.000 nacidos vivos, respectivamente. Panamá ha alcanzado otras metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, en lo que respecta a la tasa de vacunación, el abastecimiento de agua potable, la eliminación de excretas en condiciones de seguridad, el uso de la terapia de rehidratación oral, la alfabetización de adultos y la educación básica.

3. Sin embargo, persisten los problemas de pobreza y exclusión, en particular entre los grupos marginados. La atención de los niños en la primera infancia y la educación preescolar son bajas en todo el país. Menos del 31% de los niños de entre 4 y 6 años recibe educación preescolar, y a pesar de que el 93,7% de los niños en edad escolar están inscritos en los cursos escolares, tres de cada diez niños no llegan a completar la escuela primaria. Las desigualdades son aún mayores entre las poblaciones indígenas y de las zonas rurales, especialmente entre los niños con discapacidad. La tasa de mortalidad infantil entre esos grupos es el doble de la tasa media nacional y la tasa de mortalidad derivada de la maternidad, estimada en 70 por cada 100.000 nacidos vivos, es siete veces superior.

4. La exclusión social tiene graves consecuencias para los niños y las familias, y esto se ve reflejado en los altos niveles de trabajo de menores, desintegración familiar y violencia. El embarazo precoz, el consumo de drogas y la participación de los adolescentes en actividades ilícitas son cuestiones que causan cada vez mayor preocupación. Por lo menos el 8% de los niños de edades comprendidas entre los 8 y los 14 años buscan trabajo para aumentar los ingresos de su familia. La exclusión se ve exacerbada por la falta de mecanismos de participación para los niños y los adolescentes, lo que les impide experimentar y apreciar su derecho a expresar sus opiniones. La mujer sigue estando expuesta a la discriminación por motivos de género, según se refleja en los niveles de sueldos, las prácticas de empleo y la falta de representación política. Esta situación merece especial atención, pues los estudios recientes ponen de manifiesto que el 30% de todos los hogares están a cargo de mujeres, tendencia que va en aumento.

5. Otra cuestión que ha comenzado a preocupar es la transmisión del VIH/SIDA en la etapa perinatal, habida cuenta de que en 1990 no se había registrado ningún caso y que en 1999 se registraron 24. Se ha observado un aumento de casos en los grupos de edades comprendidas entre los 0 y los 4 años y los 15 y 24 años. Si bien la incidencia es aún mayor entre los hombres adultos, el número de adolescentes y mujeres jóvenes afectados aumenta cada vez más.

6. A fin de hacer frente a estos problemas, el Gobierno está elaborando políticas para aumentar la eficiencia en la gestión de los gastos públicos, romper el círculo vicioso de pobreza y exclusión y garantizar el respeto de los derechos del niño y del adolescente. Entre las medidas adoptadas cabe citar las reformas legislativas e institucionales llevadas a cabo conforme a la Convención sobre los Derechos del Niño, el mejoramiento de la coordinación institucional y la descentralización de programas. Estas reformas de índole legal e institucional fomentarán la aplicación más eficaz de los programas. Ello incentivará también el uso más eficiente de los recursos financieros, cuestión que reviste especial importancia, dado que cada vez es mayor el monto de recursos destinados al sector social que no se utilizan.

7. La sociedad panameña ha adoptado medidas decisivas para promover la realización de los derechos del niño. Las organizaciones de la sociedad civil han establecido redes de asociación para promover y lograr el respeto y la realización de los derechos del niño. No obstante, hasta el presente, la prédica moral de esas organizaciones no ha sido suficiente para contrarrestar las prácticas sociales existentes. Sin embargo, esta mancomunación de esfuerzos en favor de la infancia puede contribuir a la consecución de las metas del nuevo programa mundial en favor de los niños. Panamá aún no ha presentado el segundo informe ante el Comité de los Derechos del Niño, pero considera que las recomendaciones formuladas en relación con el primer informe fueron decisivas para promover cambios legislativos en la justicia de menores y la creación de oportunidades para ambos sexos. Con todo, la falta de un código del niño de amplio alcance sigue siendo un gran obstáculo para la formulación de políticas públicas a largo plazo y la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional.

8. Si bien los dirigentes políticos y la sociedad en general tienen la intención de reducir la pobreza y la exclusión, persisten dificultades para ampliar el alcance de las actividades a las zonas más marginadas y lograr que dichas actividades sean financiadas y ejecutadas adecuadamente por instituciones sociales, comunidades y familias motivadas y fortalecidas. Para ello es necesario seguir descentralizando y desconcentrando los servicios existentes, así como vigilar con mayor eficacia las actividades de la sociedad civil.

La experiencia derivada de la cooperación anterior

9. En el examen de mitad de período de 1999 se pusieron de relieve varios logros importantes del programa en curso, como por ejemplo la aprobación y ratificación de la Ley de justicia de menores, la creación de un comité nacional de vigilancia de los derechos del niño, y la institucionalización del programa para jóvenes que no asisten a cursos de enseñanza. La prestación de servicios, si bien no es una estrategia expresa del programa, ha contribuido considerablemente a movilizar los recursos locales a fin de aumentar la atención a las poblaciones indígenas.

10. Si bien se determinó que los objetivos del programa eran pertinentes y apropiados, el examen de mitad de período puso en evidencia que no podía darse por sentada la sostenibilidad de las actividades del programa debido a la falta de un plan de desarrollo social general y un marco institucional basado en los derechos. Ello ha impedido la institucionalización de los programas y ha dado lugar a la aplicación de un enfoque sectorial que dista de ser el más adecuado. Por otro lado, las estructuras administrativas e institucionales deben ser adaptadas y fortalecidas para que puedan aplicarse eficazmente las leyes aprobadas recientemente. La falta de coordinación de las actividades sectoriales, a su vez, ha producido la duplicación de tareas, lo que ha reducido la rentabilidad de los programas y proyectos. En el examen de mitad de período se recomendaba vincular estrechamente el futuro programa del país con políticas centradas en los derechos y las cuestiones de género, elaboradas para promover actividades interinstitucionales. También se puso de relieve la falta de un mecanismo de vigilancia de las metas, los programas y los proyectos.

11. En el examen de mitad de período se recomendó además la creación de alianzas estratégicas en favor de los derechos del niño a fin de consolidar las actividades de promoción y comunicación social y coordinar las iniciativas nacionales, en los planos

gubernamental y no gubernamental, para romper el ciclo de exclusión y pobreza. Las organizaciones de la sociedad civil, en particular los medios de difusión, pueden desempeñar un papel decisivo en la vigilancia permanente e independiente de los derechos del niño. Además, debe hacerse llegar información a las familias afectadas por problemas de violencia y abuso de menores. Al brindarles la oportunidad de tener mayor participación, las propias familias exigirán la realización de los derechos del niño y la prestación de servicios sociales de mejor calidad y más accesibles.

12. En el contexto de la ejecución del programa, el UNICEF, a un costo financiero mínimo, pudo desempeñar el papel de principal defensor de los derechos del niño, actuar como fuente de conocimientos y asesoramiento técnico y ofrecer un ámbito no partidario para la celebración de debates de índole política. Las actividades que han arrojado buenos resultados en lo atinente a la de reforma institucional, la descentralización de servicios sociales, la capacitación de los adolescentes en artes y oficios y la reducción del trabajo de menores habrán de realizarse también en otras localidades.

Estrategia propuesta para el programa del país

13. El UNICEF actuará como centro de difusión de conocimientos, trabajando estrechamente con las entidades homólogas nacionales e internacionales (bilaterales y multilaterales) a fin de suministrar información y los conocimientos más avanzados sobre la situación de los derechos del niño, además de prestar asesoramiento sobre cuestiones de política, reforma legal e institucional y las prácticas más idóneas. Gracias a la credibilidad que le confiere su prédica ética y moral, el UNICEF también actuará como catalizador de alianzas sociales para el establecimiento de redes con la sociedad civil, el Gobierno y los líderes internacionales.

14. El marco estratégico del nuevo programa se funda en la realización sostenible y universal de los derechos del niño, el adolescente y la mujer. Se aplicará en el contexto del marco de política social nacional, y tendrá por objeto apoyar las actividades del Gobierno para reducir la pobreza y la exclusión; promover la ampliación del acceso a los servicios sociales; y fomentar la participación comunitaria y la descentralización. En la estrategia se reflejan las prioridades del UNICEF establecidas en el nuevo programa mundial en favor de los niños. La estrategia del programa ha sido elaborada en colaboración con las entidades homólogas gubernamentales y otros asociados que trabajan en la esfera del desarrollo.

15. Los objetivos básicos del programa del país son los siguientes: a) la promoción de reformas legales e institucionales y de iniciativas de política social tendientes a eliminar la discriminación y realizar los derechos del niño, el adolescente y la mujer, b) la creación de sistemas de protección basados en la comunidad y sostenibles que tengan por objeto incluir a quienes son excluidos del ámbito social, con particular atención a la educación y la participación de los adolescentes de las comunidades pobres indígenas, rurales y urbanas; c) la promoción de un sistema de vigilancia social permanente e independiente que supervise la realización de los derechos del niño y la prestación de apoyo para la creación de dicho sistema; y d) el fomento de alianzas sociales amplias que apoyen un nuevo enfoque respecto del niño y de sus derechos.

16. Las dos estrategias principales del programa son las siguientes: a) el fomento de la capacidad de las instituciones de gobierno locales y nacionales; y b) la

potenciación del papel de los niños, los adolescentes y las familias. Más concretamente, se procurará perfeccionar la capacidad local y nacional para llevar a cabo la reforma legal e institucional y formular políticas, así como para establecer sistemas locales de protección de los derechos del niño. Se procurará mejorar la integración con las instancias superiores proporcionando a los encargados de formular políticas información sobre las experiencias derivadas de iniciativas exitosas en el plano local y fomentando la adopción sostenida de las prácticas más idóneas. Para ello se establecerán sistemas de vigilancia permanente que creen las condiciones necesarias para que la sociedad, con conocimiento fundamentado, exija la realización de los derechos del niño. A ese respecto, se procurará especialmente la participación de los adolescentes. La red de alianzas amplias entre los agentes sociales creará conciencia sobre la necesidad de exigir el respeto de los derechos del niño. Además, el programa incentivará la participación activa de una amplia gama de asociados, de manera de que puedan formar parte del Movimiento mundial en favor de la infancia.

17. Se han establecido dos programas. *El programa de desarrollo institucional para la realización sostenible de los derechos del niño* tendrá por objeto: a) promover la aprobación y aplicación de una ley general de protección de los derechos del niño y del adolescente, así como la Ley de descentralización municipal; b) prestar apoyo a las políticas sociales tendientes a incluir a quienes no tienen acceso a los servicios sociales básicos, en particular los adolescentes y las comunidades indígenas; y c) establecer sistemas de protección de los derechos del niño, basados en la comunidad, en municipalidades seleccionadas, donde haya un alto grado de exclusión social de los niños, los adolescentes y las mujeres. En el plano nacional, el programa promoverá un nuevo marco jurídico e institucional, en el contexto de un enfoque interinstitucional que considerará a los niños y adolescentes como ciudadanos con derechos. En el plano local, el nuevo marco jurídico sentará las bases para que las municipalidades y las organizaciones locales puedan promover y supervisar la realización de los derechos del niño y de la mujer, otorgando a los grupos locales una influencia decisiva respecto del acceso y de la calidad a los servicios sociales.

18. *El programa de vigilancia y creación de alianzas entre los agentes sociales en favor de la realización de los derechos del niño* tendrá por objeto: a) establecer un sistema de vigilancia permanente e independiente de la realización de los derechos del niño, del adolescente y de la mujer; y b) fomentar la creación de alianzas amplias y la participación social, con conocimiento fundamentado, para defender y promover los derechos del niño, en particular brindando a los niños y los adolescentes la oportunidad de expresar sus opiniones y enfoques. Esta labor no sólo hará que la sociedad exija más decididamente que se respeten los derechos del niño sino que será un factor determinante para que los programas del Gobierno y las opiniones y prácticas del ciudadano sean más respetuosos del niño como persona con derechos.

19. La evaluación común para el país, centrada en la lucha contra la pobreza y la exclusión, ofrece una visión programática para la preparación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que fomentará el respeto de todos los derechos humanos para todos los panameños y creará grupos temáticos sobre las cuestiones que interesan a los adolescentes, el VIH/SIDA, las cuestiones de género, la preparación para situaciones de emergencia y el desarrollo de los gobiernos municipales. Los fondos para cuestiones intersectoriales se utilizarán para sufragar los gastos de apoyo administrativo, así como los gastos de evaluación y de supervisión del programa.

Estimación del presupuesto por programas

Estimación de la cooperación para el programa correspondiente a 2002–2006^a

(En miles de dólares EE.UU.)

	<i>Recursos generales</i>	<i>Fondos complementarios</i>	<i>Total</i>
Desarrollo institucional para la realización sostenible de los derechos del niño	750	1 000	1 750
Vigilancia y creación de alianzas entre los agentes sociales en favor de la realización de los derechos del niño	270	850	1 120
Gatos intersectoriales	480	400	880
Total	1 500	2 250	3 750

^a Son cifras indicativas únicamente, que están sujetas a cambios una vez que se hayan completado los datos financieros agregados.