



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
16 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Adopción de medidas

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Segundo período ordinario de sesiones de 2009

14 a 16 de septiembre de 2009

Tema 4 b) del programa provisional*

Proyecto de documento del programa para el país**

Guatemala

Resumen

El proyecto de documento sobre el programa de Guatemala se presenta a la Junta Ejecutiva para que lo examine y formule observaciones al respecto. Se pide a la Junta Ejecutiva que apruebe el monto indicativo total del presupuesto de 4.230.000 dólares con cargo a los recursos ordinarios, con sujeción a la disponibilidad de fondos, y de 30 millones de dólares con cargo a otros recursos, con sujeción a la disponibilidad de contribuciones para fines concretos, para el período comprendido entre 2010 y 2014.

* E/ICEF/2009/16.

** De conformidad con la decisión 2006/19 de la Junta Ejecutiva, el presente documento se revisará y se publicará, junto con la matriz de resultados, el informe consolidado y los datos de ejecución, en el sitio web del UNICEF a más tardar seis semanas después de que la Junta Ejecutiva lo examine en su segundo período ordinario de sesiones. La Junta Ejecutiva procederá a aprobarlo durante su primer período ordinario de sesiones de 2010.

Datos básicos[†]

(Corresponden a 2007 a menos que se indique otro año)

Población infantil (millones, menores de 18 años)	6,6
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1.000 nacidos vivos)	39
Niños con peso inferior al normal (porcentaje de casos moderados y graves, 2002)	23 ^a
Tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos, 2006)	130 ^b
Matriculación en enseñanza primaria (porcentaje neto de niños/niñas, 2006)	96/92
Alumnos de enseñanza primaria que llegan al quinto grado (porcentaje, 2005)	63
Utilización de fuentes mejoradas de agua potable (porcentaje, 2006)	96
Utilización de instalaciones de saneamiento adecuadas (porcentaje, 2006)	84
Prevalencia del VIH en adultos (porcentaje)	0,8
Trabajo infantil (porcentaje de niños de 5 a 14 años, 2000)	29
Ingreso nacional bruto per cápita (en dólares EE.UU.)	2.440
Niños de 1 año inmunizados contra la difteria, la tos ferina y el tétanos (porcentaje)	82
Niños de 1 año inmunizados contra el sarampión (porcentaje)	93

[†] Para obtener datos más amplios sobre la situación de los niños y las mujeres, consúltese el sitio www.childinfo.org.

^a Se refiere a niños entre 3 y 59 meses.

^b Estimaciones elaboradas por la OMS, el UNICEF, el UNFPA y el Banco Mundial en 2005, ajustadas para tener en cuenta la escasa declaración de las defunciones maternas y su errónea clasificación.

Situación de los niños y las mujeres

1. Hace 13 años, Guatemala firmó los acuerdos de paz con la esperanza de poner fin a más de tres décadas de conflictos internos y de afianzar su democracia. Desde entonces, han sido elegidos cuatro gobiernos democráticos, pero la aplicación del programa social consagrado en esos acuerdos sigue pendiente. Así ocurre especialmente con los derechos de los pueblos indígenas, que fueron quienes sufrieron principalmente las consecuencias de la violencia. La fragilidad del Estado reduce su capacidad para garantizar los derechos sociales y económicos de la población. La discriminación y la exclusión por motivos de género, condición social y origen étnico dificultan considerablemente el ejercicio de los derechos humanos, en particular a las mujeres y las poblaciones indígenas. La situación peor se vive en las zonas rurales donde, por ejemplo, sólo 2 de cada 10 niñas asisten a la escuela primaria, y casi el 70% de las mujeres son analfabetas. Las mujeres se enfrentan a las mismas desigualdades en los niveles posteriores de enseñanza y en cuanto a las oportunidades de empleo y la salud.

2. Guatemala ocupa una superficie de 108.000 km² y está dividida en 22 departamentos y 333 municipios. Se caracteriza por su diversidad étnica, cultural y lingüística y tiene una población de 13,4 millones de habitantes, de los cuales el 49,3% son menores de 18 años y en torno al 41% se considera indígena, perteneciente a uno de los tres grupos principales: los mayas, los xinka y los garifuna. Según las estimaciones, el 54% de la población vive en las zonas rurales y el 46% en las zonas urbanas. Al ritmo actual de crecimiento anual (el 2,6%), se prevé que el número de habitantes de Guatemala se duplique en 28 años.

3. Entre 2004 y 2007, el país vivió un período de estabilidad macroeconómica, si bien los índices de crecimiento de más del 4% tuvieron escasos efectos en el bienestar de la mayoría de la población. La exclusión y las disparidades aumentaron, al concentrarse el 46,8% de la renta total en manos del 10% más rico, mientras que el 20% más pobre acumulaba tan sólo el 2,4% de los ingresos. Aunque Guatemala es la principal economía de América Central, el 51% de la población vive en la pobreza y el 15% en la extrema pobreza (ambas cifras se basan en los ingresos). Entre la población indígena de las zonas rurales, el porcentaje aumenta al 71,9%. Las poblaciones indígenas cuentan con menos oportunidades, están expuestas a mayores riesgos para la salud y tienen un acceso limitado a los servicios públicos. Las remesas enviadas por los emigrantes a más de 980.000 hogares son la principal fuente de ingresos de divisas. En 2008, esas remesas representaron cerca del 11% del producto nacional bruto.

4. El principal problema nutricional en Guatemala es la malnutrición crónica (altura en relación con la edad), que afecta al 49,3% de los niños menores de 5 años. Una quinta parte de estos niños (el 21,1%) sufre malnutrición crónica aguda. Las diferencias entre las zonas urbanas y las zonas rurales son grandes. La malnutrición crónica afecta al 80% de la población indígena debido a la extrema pobreza y a las prácticas inapropiadas de nutrición infantil. Sólo el 50,6% de los niños menores de 6 meses de edad se alimentan exclusivamente de leche materna, y únicamente dos tercios de los niños entre 6 y 8 meses reciben alimentación complementaria. Se calcula que el 39,7% del total de niños entre 6 y 59 meses sufre anemia, al igual que el 20% de las mujeres en edad de procrear. En los últimos años, con la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la creación de una secretaría encargada de este asunto, se han reforzado las instituciones del país para hacer frente a la anemia. Pese a estas medidas, la escasez de recursos limita drásticamente la capacidad de reacción del Estado.

5. Cerca de 3 millones de guatemaltecos carecen de acceso a agua potable, y aproximadamente 6 millones, casi la mitad de la población, a centros de saneamiento mejorado. Las zonas rurales de departamentos como Escuintla (69,1%) y Alta Verapaz (63,5%) son las que más difícil tienen el acceso a agua potable¹. En las zonas rurales, la cobertura de los servicios de saneamiento mejorado es muy inferior a la de las zonas urbanas.

6. Guatemala presenta el tercer índice más alto de mortalidad infantil del hemisferio occidental (39 por 1.000 nacidos vivos) y ocupa el sexto lugar en cuanto a mortalidad materna (130 por 100.000 nacidos vivos)². El país cuenta tan sólo con 9,7 médicos y 3,6 enfermeras por cada 10.000 habitantes. Del número total de partos que reciben asistencia, el 31,4% es asistido por personal capacitado, del cual sólo el 7,1% cumple las condiciones y normas de calidad exigidas³. Estos promedios nacionales ocultan una situación aún más crítica en el interior del país y, en especial, entre la población indígena, en la que la tasa de mortalidad materna se sitúa en 211 por 100.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad neonatal en 30 por 1.000 nacidos vivos. El índice de inmunización aumentó del 18% en 1989 al 70% en 2008⁴.

¹ “*Second progress report on the Millennium Development Goals in Guatemala*” (Segundo informe sobre los progresos realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Guatemala), SEGEPLAN, 2006, pág. 208.

² Banco Mundial para el Desarrollo Industrial.

³ G. Estrada, “Sistema de salud en Guatemala: ¿hacia dónde vamos?”, 2008, pág. 88.

⁴ Programa nacional de inmunización, 2007.

El presupuesto asignado al Ministerio de Salud, inferior al 1% del producto interno bruto, no ha cambiado desde 1998 y representa en torno al 16% del gasto social. Los recursos de la atención primaria se limitan a centros y puestos de salud.

7. La tasa de matriculación en la enseñanza primaria alcanzó el 96% en 2007. Los progresos fueron menos significativos en otros niveles: esa tasa fue del 48% en el nivel preescolar y del 36% en la enseñanza secundaria. Las estadísticas generales muestran pocas diferencias entre los géneros en las tasas de matriculación de la enseñanza primaria y preescolar, y las estadísticas desglosadas por género y grupo étnico ponen de manifiesto que el porcentaje de niñas indígenas que acaba la escuela primaria es inferior al de los niños. Las tasas de deserción escolar son altas, lo que refleja la ineficiencia del sistema escolar. La permanencia en la escuela es un problema esencial, ya que sólo 4 de cada 10 niños que comienzan la escuela primaria finalizan este ciclo. Las niñas, los grupos indígenas y las familias de las zonas rurales no tienen igual acceso a la educación que los niños, la población no indígena y las familias de las zonas urbanas. Las niñas indígenas asisten a la escuela un promedio de tres años. La cobertura de la educación bilingüe intercultural en la enseñanza primaria ha aumentado lentamente: de 7.832 escuelas con alumnos indígenas, sólo 1.869, es decir el 22%, cuentan con un maestro bilingüe cualificado. La escasa demanda social, la falta de maestros preparados y una promoción insuficiente, aspectos todos ligados a la escasez de fondos, explican esta cobertura inadecuada.

8. La transmisión de madre a hijo es el principal modo de infección por el VIH entre los niños⁵. Según datos preliminares sobre la prevalencia del virus, en 2007, 30.000 mujeres de 15 a 49 años eran seropositivas y se estima que, entre 2007 y 2009, unos 3.900 niños nacieron infectados⁶. En 2007, sólo 111 mujeres recibieron tratamiento para prevenir la transmisión de madre a hijo, lo que representa una ínfima proporción del total de los casos. La disponibilidad de tratamiento abreviado de bajo costo ofrece ahora la posibilidad de prevenir estas infecciones. Con intervenciones específicas, se podría reducir el índice de transmisión a menos del 1%. La identificación y el registro de niños seropositivos presentan una serie de dificultades que deben superarse para garantizar el tratamiento de los menores infectados.

9. Las instituciones estatales se han visto gravemente debilitadas por el aumento de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. El desgaste de las fuerzas de seguridad, la ineficacia del sistema judicial y la inseguridad ponen en peligro el estado de derecho y las estructuras democráticas del país. Los grandes e innegables progresos en la reforma legislativa se ven amenazados por la inoperancia de la justicia, de la que son reflejo los altos niveles de impunidad⁷. Los más gravemente afectados por el acceso limitado a la justicia son los niños, especialmente los indígenas, y las mujeres. Cada mes son asesinados un promedio de 46 niñas y niños, en su mayoría adolescentes, y gran parte de esas muertes se producen por arma de fuego. La violencia homicida aumentó un 137% entre 1999 y 2008, pasando de 2.655 a 6.692 casos al año. El país vivió en 2008 el año más violento de su historia. Guatemala presenta uno de los índices más altos de asesinatos de mujeres del

⁵ J. Martínez, "Feeding the infants of HIV-infected mothers", Boletín de la Organización Mundial de la Salud, marzo de 2004, 82(3).

⁶ "Proposal for the extension of prevention of vertical transmission" UNICEF, septiembre de 2007, pág. 4.

⁷ Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, de 100 casos de homicidio, el sistema judicial resuelve 2.

mundo (603 en 2006, 591 en 2007 y 722 en 2008)⁸. Según el informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, de las 10.865 denuncias recibidas en 2008, el 89,3% quedaron sin resolver, y el 10,7% fueron objeto de una decisión judicial. De esta última cifra, sólo el 9,6% resultaron en condena, lo que implica que el 2% del número total de denuncias dieron lugar efectivamente a una condena; la tasa de impunidad ascendió al 98%. Un índice internacional sobre la percepción de la corrupción en varios países sitúa a Guatemala en el 96º lugar entre 180 países.

10. Durante muchos años, la gestión de las adopciones internacionales fue inadecuada en Guatemala. Entre 1997 y 2007, se entregaron más de 30.000 niños en adopción internacional a través de un sistema que no ofrecía garantía alguna sobre los orígenes del niño o la idoneidad de la familia de adopción. Esta situación cambió drásticamente en 2007, cuando el Congreso de la República ratificó el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (Convenio de La Haya) y la Ley de Adopciones, que está armonizada con el Convenio. En la actualidad se aplican una y otro, y los progresos han sido notables. Estos instrumentos han constituido una drástica mejora cualitativa en relación con la situación anterior. La ley establece la obligación de investigar los orígenes del niño y determinar la idoneidad de la familia de adopción. Además, la adopción nacional es ahora posible. La dificultad radica en aplicar la ley con criterios éticos y transparentes en los procedimientos de adopción y en acreditar agencias internacionales de adopción.

11. Con la entrada en vigor de la Ley contra la violencia sexual, la explotación y la trata de personas, Guatemala fue el último país de América Central en adaptar su legislación penal para ampliar el alcance de la protección infantil.

12. Las estadísticas sobre la violencia familiar y el maltrato infantil de que se dispone sólo ofrecen una imagen parcial de la situación actual, porque no existen mecanismos adecuados para recabar esa información y porque prevalecen el silencio y el temor. En 2004 sólo se denunciaron 8.231 casos de violencia doméstica en la capital. Por otro lado, según la encuesta nacional más reciente sobre la madre y el niño, el 32% de las mujeres de 15 a 49 años considera necesario el castigo físico para educar a los niños y las niñas.

13. Los modelos culturales, la pobreza y la exclusión explican la gran proporción de niñas y niños que trabajan, sobre todo en las zonas rurales donde vive la población indígena y la situación en cuanto a seguridad es más crítica. Según la encuesta nacional sobre el empleo (2004), el 23% del total de niños y adolescentes de 7 a 16 años trabajan, muchos de ellos en tareas muy arduas y con frecuencia sin retribución alguna. Las labores agrícolas familiares son un importante obstáculo para la asistencia de las niñas y los niños a la escuela, que se añaden a la incapacidad de las instituciones educativas para ocuparse de los niños que no hablan español. La actual situación económica ha obligado a un creciente número de familias a sacar a sus hijos de la escuela para que trabajen en un mercado laboral marginal, precario y peligroso.

14. Guatemala también está sujeta a los riesgos ambientales. En 2005 fue sacudida por la tormenta tropical Stan, en 1998 sufrió los estragos del huracán Mitch y en 1991 se vio afectada por una grave sequía. Los últimos desastres han contribuido al deterioro económico y social del país, con repercusiones directas en la población

⁸ Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2008.

pobre, en particular los indígenas. En los últimos años, el cambio climático ha hecho aumentar las pérdidas ocasionadas por los desastres a pequeña escala, que han tenido una mayor incidencia que los desastres más esporádicos y de mayor alcance. Guatemala está situada en una zona de riesgo sísmico.

Principales resultados y experiencia adquirida del programa de cooperación anterior, 2005-2009

Principales resultados logrados

15. El UNICEF contribuyó a la obtención de cuatro resultados fundamentales: a) mayor sensibilización a nivel nacional e institucional acerca del problema de la malnutrición crónica que aqueja al país y sus efectos especialmente devastadores en los niños indígenas. Para ello se elaboró un programa nacional destinado a reducir la malnutrición crónica, que está contribuyendo a la consecución del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (reducir la malnutrición a la mitad para 2015). Esta labor se realizó en coordinación con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y varias organizaciones privadas, públicas e internacionales; b) ratificación del Convenio de La Haya y aprobación de la Ley de Adopciones. Con ello se puso fin al proceso de adopciones a través de notarios públicos. También se aumentó la cobertura y la especialización del sistema judicial para niños y adolescentes y el seguimiento de sus acciones y las repercusiones resultantes; c) elaboración de un programa bilingüe para la enseñanza preescolar y de una propuesta de política pública integral de la primera infancia. Estas medidas se debatieron a nivel nacional a fin de aumentar la sensibilidad acerca de la importancia de otorgar prioridad a los niños, y en particular a las niñas, indígenas del país; y d) elaboración de una estrategia para reducir la transmisión del VIH de madre a hijo, que prevea la realización de pruebas rápidas a las mujeres embarazadas durante las visitas antes del parto, el tratamiento para emergencias y en el momento del nacimiento del bebé y un diagnóstico y atención pediátricos integrales.

16. El UNICEF y un grupo de asociados internacionales para el desarrollo y organizaciones no gubernamentales colaboraron en la formulación de una política pública para niños y adolescentes en 51 de los 333 municipios del país y ayudaron a crear consejos municipales para niños y adolescentes en 33 de ellos. A través de estos consejos, los niños y adolescentes participan en la elaboración y el seguimiento de las políticas. El país dispone de leyes en materia de descentralización bien fundamentadas que prevén mecanismos de participación ciudadana para la promoción de políticas públicas en favor de los niños y los adolescentes. En la práctica, no obstante, la excesiva centralización del país restringe esta posibilidad, impidiendo a las regiones más subdesarrolladas buscar sus propias soluciones. En los casos en que se han obtenido resultados positivos, la comunicación ha tenido una importancia estratégica. A través de asociaciones establecidas con los medios de comunicación, en 2008 se consiguió un tiempo de emisión gratuita equivalente a 8,3 millones de dólares para transmitir programas de televisión, campañas y otros eventos que contribuyeron a promover una cultura basada en los derechos.

Experiencia adquirida

17. A continuación se exponen algunas de las conclusiones que se han extraído de la experiencia en la ejecución del programa de cooperación del país.

18. En primer lugar, es importante que Guatemala apoye la lucha contra la impunidad, ya que de otra forma no podrá cosecharse el fruto de las inversiones en la reforma legislativa, la seguridad y la justicia, y, por consiguiente, los progresos realizados en relación con los niños. Dados los buenos resultados de la acción coordinada con las misiones diplomáticas, esta experiencia debería hacerse extensiva a otras cuestiones. La vigilancia de la aplicación de las leyes es una cuestión prioritaria.

19. En segundo lugar, deberían ampliarse determinadas estrategias, como las relacionadas con la cobertura de los servicios sanitarios descentralizados, el establecimiento de un sistema de vigilancia de la nutrición, la detección temprana del VIH mediante pruebas rápidas, la mejora de las condiciones sanitarias, la respuesta en las escuelas y preparación en casos de desastre. Los asociados para intensificar estas estrategias son la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial.

20. En tercer lugar, para lograr una mejora sustantiva de la formación académica de los niños, deberán tomarse medidas para asegurar que todos los niños y niñas, en particular los indígenas, cursen al menos un año de enseñanza preescolar, empiecen la escuela a la edad apropiada, terminen la escuela primaria y reciban las clases en su lengua materna.

21. En cuarto lugar, para ampliar el alcance de las políticas municipales en favor de los niños y los adolescentes, es preciso ampliar a su vez la escala de las intervenciones en coordinación con las instituciones privadas y públicas, los bancos de desarrollo y las organizaciones internacionales.

22. En quinto lugar, la colaboración de los organismos de las Naciones Unidas en la elaboración de propuestas para las ventanas temáticas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha sido muy positiva y uno de los mejores ejercicios de coherencia de las Naciones Unidas. Además de sus ventajas económicas, esta labor de coordinación es una manera práctica de relacionar las actividades de los distintos organismos sobre la base de objetivos claramente definidos.

Programa del país, 2010-2014

Cuadro sinóptico del presupuesto

(En miles de dólares EE.UU.)

<i>Programa</i>	<i>Recursos ordinarios</i>	<i>Otros recursos</i>	<i>Total</i>
Salud, nutrición y agua, saneamiento e higiene	1 887	13 680	15 567
Protección y educación	1 468	11 390	12 858
Desarrollo de los adolescentes	518	4 280	4 798
Costos intersectoriales	357	650	1 007
Total	4 230	30 000	34 230

Proceso de preparación del programa

23. En julio de 2007, el equipo de las Naciones Unidas en el país acordó ampliar hasta finales de 2009 la duración del ciclo de cooperación 2005-2008, a fin de dar tiempo para la elaboración del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en coordinación con los funcionarios electos que entrarían en funciones en enero de 2008. La preparación de la nueva evaluación común para los países y del MANUD dio comienzo en abril de 2008 y prosiguió en 2009.

24. En 2008, el UNICEF participó en la preparación del programa para 2010-2014. El examen de mitad de período de 2007 y el plan estratégico de mediano plazo para 2006-2009 fueron el punto de partida de los debates sobre la elaboración del programa en coordinación con el Consejo de Cooperación Internacional recientemente creado. Este Consejo está integrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas Públicas y un representante de la Presidencia de la República. Asimismo se consultó a los principales ministerios para garantizar la armonización de los distintos planes. Parte de la labor también consistió en dialogar con los principales donantes bilaterales y los interlocutores de la sociedad civil, que hicieron valiosas aportaciones.

25. El programa tiene por objeto proteger los derechos de los niños, los adolescentes y las mujeres de Guatemala en el contexto de la crisis económica mundial. Refleja los objetivos de brindar apoyo a una sociedad democrática y pluralista, evitar la discriminación y hacer claros progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la reducción de la impunidad.

26. El programa para 2010-2014 se ejecutará en el marco del MANUD, en coordinación con los asociados gubernamentales y no gubernamentales, los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y los donantes. Se dará prioridad a los indígenas y en particular a las niñas indígenas. Tanto a nivel nacional como de departamento, el programa prestará especial atención a los 130 municipios en los que se ha centrado principalmente el Gobierno nacional en el marco de su estrategia de lucha contra la pobreza.

27. Los resultados esperados son los siguientes: a) que, el porcentaje de mujeres embarazadas y niños menores de 6 años de los 130 municipios con acceso a servicios de salud integrales, respetuosos y de calidad haya aumentado en un 10%; b) que, en los 130 municipios, la malnutrición crónica en los niños menores de 5 años se reduzca un 10%, y que los niños y las niñas tengan acceso a agua potable y a servicios de saneamiento y adquieran buenos hábitos de higiene; c) que el 50% de los niños indígenas de los cinco departamentos cursen un ciclo completo de enseñanza primaria de calidad; d) que el 60% de los niños indígenas de los cinco departamentos puedan recibir una educación preescolar de calidad; que al menos el 40% de las mujeres seropositivas que reciben atención prenatal tengan acceso a los tratamientos integrales para prevenir la transmisión del VIH de madre a hijo, y que el 80% de los niños nacidos de madres seropositivas puedan beneficiarse de servicios pediátricos de calidad; f) que, en los 130 municipios, al menos 300.000 adolescentes posean los conocimientos necesarios para reducir el riesgo de contraer el VIH y la vulnerabilidad al virus; g) que los niños y adolescentes de los 130 municipios puedan acogerse a programas de prevención y tratamiento para víctimas de la violencia; h) que todos los niños y niñas estén protegidos por un sistema de adopción que les garantice el derecho a tener una familia; i) que se disponga de un sistema judicial especializado de calidad

para niños y adolescentes; j) que los niños y adolescentes de 20 municipios tengan acceso a un sistema de protección integral; k) que los 130 municipios hagan un seguimiento del bienestar de los niños y adolescentes y ejecuten programas que garanticen sus derechos; l) que se refuercen los sistemas integrales de supervisión y evaluación estatal en los niveles local, departamental y nacional a fin de apoyar eficazmente la planificación y evaluación basadas en información comprobada; y m) que aumente la inversión pública en los niños y los adolescentes a fin de reducir las disparidades en las tasas de cobertura a nivel subnacional.

28. El programa promoverá un enfoque para niños y adolescentes basado en los derechos a lo largo de toda la vida. Para ello se necesitará: una perspectiva demográfica, intercultural y de género centrada en medidas de fomento de los derechos de los niños, los adolescentes y las mujeres; b) la generación de conocimientos sobre los derechos de los niños como instrumento para la acción, a fin de apoyar la adopción de decisiones y crear una base más sólida para la acción del programa y la labor de promoción; c) la creación de capacidad en las entidades gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias; d) el fomento de políticas públicas que hagan hincapié en la acción descentralizada (a nivel municipal) y la mejora de la educación pública; e) el fortalecimiento de la familia como entorno de protección más adecuado para el desarrollo del niño; f) el fomento de la participación de la sociedad civil, las niñas y las mujeres, en particular para afirmar sus derechos en la lucha contra la impunidad; y g) una comunicación y una movilización social basadas en información comprobada y en los resultados del seguimiento y la evaluación.

29. Se intensificará la labor de comunicación a fin de mejorar los conocimientos, las actitudes y las prácticas de los ciudadanos. La cooperación también contribuirá a la coordinación de las tareas de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia y la reducción de riesgos, así como una capacidad adecuada de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia basada en un enfoque de los derechos humanos que preste especial atención a las poblaciones afectadas o que corren el riesgo de verse afectadas. Se hará particular hincapié en las responsabilidades del UNICEF, en coordinación con los sectores del agua, el saneamiento y la higiene, la educación, la protección y la nutrición.

Relación del programa con las prioridades nacionales y el MANUD

30. Las prioridades del Gobierno para 2008-2012 en materia de políticas son la población y el desarrollo y la igualdad entre las etnias y los géneros. Otras prioridades son: a) el desarrollo rural; b) la reconversión de la matriz energética nacional a fuentes de energía renovables; c) la revitalización del sistema del Consejo de Desarrollo que promueve a nivel regional y local la participación y colaboración de la comunidad en los procesos de adopción de decisiones; y d) la focalización geográfica de las intervenciones mediante la asignación territorial de las estrategias y políticas públicas. Las prioridades nacionales están vinculadas a los ámbitos de cooperación establecidos en el MANUD: i) el medio ambiente, la gestión de los riesgos de desastre y la gestión del agua y el saneamiento; ii) el desarrollo social, comprendidos los ámbitos de la salud, la educación y la oportunidades económicas; iii) la gobernanza y la participación de los ciudadanos; iv) la seguridad alimentaria y la nutrición; y v) el estado de derecho, la seguridad y la justicia.

31. Asimismo, el Gobierno ha comunicado que su administración se basará en cuatro programas estratégicos: a) la solidaridad y la lealtad humana; b) la gobernanza y la lealtad cívica; c) la productividad y la lealtad económica; y d) el ámbito regional y la lealtad entre los habitantes. En este marco, las cuatro esferas fundamentales de trabajo son la seguridad, el desarrollo rural, las inversiones sociales (especialmente en favor de las mujeres y los niños) y la vivienda. Como organismo del sistema de las Naciones Unidas, el UNICEF ha participado en las conversaciones con el Gobierno a fin de garantizar la coherencia entre sus objetivos y los objetivos del programa del país para 2010-2014.

Relación del programa con las prioridades internacionales

32. Los marcos del programa son la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; la Declaración de Durban; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; los compromisos básicos del UNICEF para con los niños en situaciones de emergencia; el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños; los objetivos establecidos en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA; la Educación para Todos; los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y la Declaración del Milenio. El programa servirá de instrumento para facilitar la aplicación de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (2001).

Componentes del programa

33. El programa propuesto está plenamente en consonancia con los problemas identificados en la evaluación común para los países y el MANUD. Los cuatro componentes del programa de cooperación para 2010-2014 son los siguientes:

34. **Salud, nutrición, agua y saneamiento.** El objetivo es contribuir a reducir la morbilidad y la mortalidad de los recién nacidos, los niños y las mujeres en edad de procrear. El componente de salud estará centrado en la salud neonatal, infantil y materna y respaldará los esfuerzos nacionales para mejorar el acceso a servicios cualificados de cuidados y asistencia en el parto, atención global de las enfermedades infantiles, exámenes médicos universales para las mujeres embarazadas destinados a prevenir la transmisión del VIH de madre a hijo y tratamiento de niños seropositivos.

35. El componente de nutrición perseguirá la mejora de las condiciones de vida de los niños menores de seis años y de las mujeres embarazadas y en período de lactancia a fin de reducir los niveles de malnutrición crónica. Apoyará la aplicación de la estrategia nacional para reducir la malnutrición crónica y, en colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, la utilización de los fondos temáticos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a los niños, la seguridad alimentaria y la nutrición (Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Los componentes del agua, el saneamiento y la higiene se centrarán en facilitar los sistemas de demostración en las escuelas y las comunidades a fin de mejorar el acceso a los servicios y la adaptabilidad al cambio climático. Se organizará la participación de la comunidad en la mejora del medio ambiente.

36. Habida cuenta de las desigualdades imperantes, el programa dará prioridad a las regiones con población indígena rural y pobre. Promoverá la coordinación entre

los agentes estatales con el fin de alentar la aplicación de enfoques integrales de la acción pública y privada. Favorecerá la labor conjunta de los Ministerios de Salud y Educación, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y otros organismos de protección social, como la Secretaría de Bienestar Social y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República. Pondrá en marcha procesos de promoción, información, comunicación, educación y movilización social en colaboración con los medios de comunicación de masas y otros sistemas de comunicación, como la comunicación interpersonal que refleja tradiciones y prácticas comunitarias y familiares, a fin de reforzar el programa político en cuestiones relativas a la primera infancia. Mejorará el seguimiento y la evaluación; fomentará los cambios de actitud para hacer frente a la crisis económica en el contexto de la política de asistencia sanitaria gratuita y la disminución de los ingresos fiscales; e incorporará estrategias de comunicación para la prevención, preparación y respuesta en situaciones de emergencia relacionadas con la salud, la nutrición y los servicios de saneamiento básicos.

37. **Educación y protección.** El objetivo del programa será garantizar una educación básica de calidad y culturalmente pertinente, así como proteger y restablecer los derechos de los niños y adolescentes. El UNICEF dirigirá principalmente sus esfuerzos a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad, en particular los indígenas y las niñas de las zonas rurales, haciendo especial hincapié en la inclusión, la asistencia educativa y la protección.

38. El componente de educación se ocupará de la enseñanza temprana y preescolar, la enseñanza bilingüe intercultural en la escuela primaria, la gestión educativa en los municipios, la participación de los niños y adolescentes indígenas y la gestión de los riesgos de desastre. Las principales actividades consistirán en la prestación de asistencia técnica para aplicar las políticas de educación bilingüe intercultural y de educación para la paz y la ciudadanía, y la formación de dirigentes adolescentes, maestros y padres. Se respaldarán en particular las medidas adoptadas por los municipios para aumentar los índices de finalización del ciclo completo de primaria, ampliar los modelos de enseñanza temprana no formal, realizar investigaciones, encuestas y estudios de referencia, difundir conocimientos y sensibilizar en mayor medida a los ciudadanos acerca de la educación bilingüe intercultural.

39. El componente de protección se centrará en la preparación de un sistema de protección nacional y municipal; la prevención de la violencia familiar, la explotación sexual y la trata de niños; el fortalecimiento de las instituciones nacionales; la armonización de las leyes con los instrumentos internacionales, incluida la aprobación de leyes en materia de armas y municiones e investigación penal; y diversas iniciativas para trabajar con adolescentes en situación de riesgo. Las actividades de protección abarcan la formación y creación de capacidad para funcionarios y técnicos de organismos de protección, la asistencia técnica sobre el terreno, la defensa de determinados intereses ante los responsables de la adopción de decisiones, la realización de estudios, incluidos estudios de referencia, y la labor de comunicación. En colaboración con la sociedad civil, el programa creará sistemas de seguimiento y evaluación para supervisar la aprobación y aplicación de las leyes. La estrategia de comunicación estará encaminada a lograr una educación preescolar y primaria universal; la erradicación del trabajo infantil peligroso, la movilización social para luchar contra la impunidad de los delitos cometidos contra los niños, y la creación de sistemas de protección local. Un objetivo primordial será garantizar la protección de los niños en situaciones de emergencia.

40. **Desarrollo de los adolescentes.** El objetivo del programa es ofrecer asistencia integral y diferenciada a los adolescentes, así como oportunidades de participar plenamente mediante enfoques creativos. El programa fomentará en particular el acceso a los servicios sanitarios, la educación formal, la atención obstétrica global, la educación para la vida, la participación en el desarrollo social y los servicios de salud reproductiva. El componente de comunicación y prevención de riesgos prestará especial atención a la prevención de los embarazos tempranos y a la muerte de madres adolescentes; la prevención y el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el VIH; la prevención de la violencia, los abusos sexuales, los malos tratos y la explotación, y el fortalecimiento del sistema de asistencia a adolescentes en conflicto con la ley. Se promoverá el liderazgo en los ámbitos cultural, social y económico, aprovechando la experiencia adquirida, en particular la de los pueblos indígenas.

41. El programa dará prioridad a la utilización de sistemas alternativos de comunicación y al acceso a conocimientos pertinentes en el contexto de la crisis, la inseguridad y la impunidad. Se aplicarán métodos especialmente adaptados a los jóvenes cuando se trabaje con adolescentes indígenas marginados que se hayan visto perjudicados por las costumbres familiares tradicionales, vivan en lugares inseguros y vulnerables y estén excluidos del sistema educativo. El programa promoverá políticas que contemplen el origen étnico y el género, el derecho a la educación de las jóvenes adolescentes embarazadas, la protección contra la explotación en los trabajos domésticos, la elevación de la edad legal mínima para contraer matrimonio y la creación de espacios seguros en los que los adolescentes puedan recibir atención y apoyo. Aspectos prioritarios serán la comunicación para el desarrollo y la promoción, la movilización, las asociaciones, la utilización de las nuevas tecnologías y el fomento de los cambios de actitud y la participación ciudadana, y se insistirá en trabajar con y para los adolescentes. Se harán investigaciones para determinar claramente cuáles son los niveles de marginación y exclusión de los adolescentes. Se promoverá la utilización de los medios de comunicación de masas y otros medios de comunicación; la gestión de los conocimientos con los adolescentes; la producción de material multimedia; y el refuerzo de los sistemas de seguimiento y evaluación para ayudar a medir los progresos. Los adolescentes recibirán formación en la prevención de desastres y la preparación y respuesta en casos de desastre.

42. **Costos intersectoriales.** Abarcan los correspondientes a las actividades de apoyo a la ejecución del programa, incluidos los relativos a los sueldos del personal que desempeña funciones intersectoriales relacionadas con los suministros, las tecnologías de la información, las comunicaciones, el fomento de la elaboración de políticas públicas, la supervisión y la evaluación y la coordinación.

Principales asociados

43. Los principales asociados en la ejecución de programas serán los Ministerios de Educación, Justicia, Salud Pública y Asistencia Social; el poder judicial, la Secretaría de Bienestar Social; la Procuraduría General de la Nación; la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y los municipios. Otros asociados fundamentales serán los miembros de organizaciones no gubernamentales, las asociaciones comunitarias y determinadas organizaciones confesionales, los movimientos indígenas y de afrodescendientes, las instituciones del sector privado y los medios de comunicación. En la ejecución del programa, se insistirá en la creación de mecanismos que favorezcan la participación de las niñas, los niños, los adolescentes y las mujeres y les den voz.

44. El programa del país se beneficiará de la experiencia y los conocimientos especializados de los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas que participan en el MANUD y cooperará a través de los grupos temáticos interinstitucionales.

Supervisión, evaluación y gestión del programa

45. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia es la institución gubernamental encargada de coordinar la ejecución del programa. Está previsto crear un mecanismo intersectorial que abarcará esta Secretaría, el UNICEF y otros asociados. El Gobierno, otros asociados y el UNICEF prepararán conjuntamente los planes anuales de trabajo.

46. Se elaborará un plan integrado de supervisión y evaluación, y, una vez al año, se examinarán conjuntamente todos los componentes del programa del país. El UNICEF participará en los procesos de supervisión y evaluación del MANUD a través de los grupos temáticos interinstitucionales.

47. Todas las actividades de comunicación y presentación de informes se basarán en información comprobada, y respecto a todas ellas se rendirá cuentas a múltiples niveles: a) los fondos y recursos y sus efectos en las actividades que reciben el apoyo del UNICEF; b) los fondos y recursos y sus efectos en las actividades previstas en el MANUD; y c) los programas sociales, humanitarios y de desarrollo vinculados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el programa del Milenio.
