



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 sobre la estrategia del programa del país**

Mongolia

Resumen

La Directora Ejecutiva presenta la nota sobre la estrategia del programa de Mongolia en relación con un programa de cooperación para el período 2002–2006.

Situación de las mujeres y los niños

1. La tercera elección parlamentaria tuvo por resultado la asunción del nuevo Gobierno a mediados de 2000. Las principales características del programa de acción del Gobierno en cuanto al seguimiento de la aplicación de los derechos del niño comprende, entre otras cosas, la mejora de “la calidad de la atención de la salud para ajustarse a las normas internacionales y lograr la igualdad de oportunidades y el acceso a la enseñanza básica”.

2. Mongolia continúa experimentando los intensos efectos de su transición desde un sistema de planificación centralizada a uno de economía de mercado, y del gobierno unipartidario al de una democracia multipartidista. La continua dependencia respecto del cobre, el oro y la lana de cachemira hace a la economía vulnerable respecto de las caídas de los precios en los mercados mundiales. La ganadería continúa siendo el principal medio para ganarse la vida en las zonas rurales, donde el creciente número de cabezas de ganado se ha convertido en una estrategia para la supervivencia. Se están consolidando ciertos ajustes macroeconómicos, pero muchas

* E/ICEF/2001/2.

** Una adición al presente informe en que figuren las recomendaciones finales para el programa del país se presentará a la Junta Ejecutiva para que aprueben su segundo período ordinario de sesiones de 2001.

familias enfrentan el creciente riesgo de la pérdida del trabajo y los ingresos mientras disminuye el acceso a los servicios y aumentan las presiones sobre los recursos ambientales.

3. Los niños menores de 18 años representan un 46% de la población, que asciende a 2.380.000 habitantes. Aproximadamente un tercio de las familias viven en la pobreza, lo cual representa una grave amenaza para el logro de los derechos del niño a la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación. La baja densidad de la población en las zonas rurales, dispersa a grandes distancias con escasa infraestructura, continúa dificultando la entrega de los servicios y obstaculizando la viabilidad económica regional. Por otra parte, muchos de los pobres y desocupados de las zonas rurales, entre ellos los jóvenes, están emigrando hacia los principales centros poblados. Las zonas urbanas contienen más de la mitad de la población total y un gran número de personas pobres. Los servicios sociales sufren a todos los niveles debido a una financiación insuficiente de instalaciones tales como las escuelas y hospitales de los *sum* (distritos). La capacidad de entrega de los servicios y la cobertura de la población por organizaciones no gubernamentales también son escasas y, en su mayoría, se limitan a atender las zonas urbanas. Estas tendencias representan una amenaza de que la desigualdad entre los niños esté en general en aumento.

4. Mongolia ha logrado importantes avances en los últimos años en el fomento de los derechos de los niños y las mujeres. Por ejemplo, en 1996, el Parlamento promulgó una ley sobre protección a la infancia. Además, la erradicación de la poliomielitis, que ha sido uno de los objetivos del programa nacional de acción está prácticamente logrado. Desde 1994 no se han producido muertes por sarampión. El índice de deserción escolar en el nivel primario ha disminuido a aproximadamente la mitad de respecto de 1995. No obstante, aún habrá que lograr varios de los objetivos del programa nacional de acción, entre los cuales la reducción de la mortalidad materna, infantil y de menores de 5 años de edad, y de la malnutrición por falta de proteínas, energía y micronutrientes. Continúan sin cambios los datos sobre retraso en el crecimiento y peso insuficiente, mientras que se ha duplicado la incidencia de la emaciación desde comienzos del decenio. No se dispone de datos sobre agua y saneamiento, entre otros indicadores, o éstos son de calidad insuficiente para confirmar el estado de su adelanto. Un número cada vez mayor de niños de la calle o descuidados, con los problemas conexos del trabajo en la infancia, abuso de estupefacientes y explotación sexual, es una característica alarmante del período de transición que causa preocupación entre los encargados de formular las políticas y en la sociedad de Mongolia.

5. En general, para los niños y mujeres con bajos ingresos e incluso para algunas familias de ingresos medianos, parece presentarse una situación de creciente vulnerabilidad. Por ejemplo, la transición económica de Mongolia se ha caracterizado por fluctuaciones en los índices de mortalidad infantil y materna durante los últimos diez años. Los hogares cuyos jefes son progenitores sin pareja, en su mayoría mujeres, continúan aumentando en cantidad y en el porcentaje respecto del total de hogares. Los cambios económicos y sociales del último decenio han ejercido enormes presiones sobre las familias tanto urbanas como rurales, a todos los niveles de ingresos. Las familias pastoriles pobres parecen estar particularmente en peligro debido al aumento de las amenazas naturales a su forma de ganarse la vida, por ejemplo cuando en 1999–2000 se produjo un *zud* (sequía seguida del comienzo temprano de un invierno inclemente).

6. A finales del decenio, sigue habiendo considerables obstáculos para el logro de los objetivos del programa nacional de acción. Deberá continuar la cooperación internacional en apoyo al programa nacional de acción y otros mecanismos de reforma a fin de reunir fuerzas en Mongolia para el logro de los restantes objetivos nacionales que aún no se han cumplido. Habrá que realizar esfuerzos adicionales para proteger a las mujeres y niños frente a los riesgos que entraña la impredecible turbulencia de los cambios socioeconómicos. El Gobierno tendrá que fortalecer su liderazgo mediante una política socioeconómica equilibrada y la coordinación entre los insusos de los donantes para ponerlos al servicio de las reformas. La mejora de la capacidad de desarrollo técnico y de organización contribuirá en mucho al cumplimiento de medidas en favor de los niños teniendo en cuenta sus derechos.

Lecciones basadas de la cooperación anterior

7. En el examen de mediano plazo del programa del país en 1999 se llegó a la conclusión de que las estrategias del programa eran apropiadas para la situación del país a comienzos del ciclo. No obstante, la incorporación de las actividades del programa del país en el programa nacional de mitigación de la pobreza y otras iniciativas esenciales no se llevó a la práctica o resultó incompleta. Si bien se desarrolló el programa de la comunidad y la salud en forma paralela a la reforma de las políticas nacionales, aún se lo ha de incorporar a las actividades de reforma de las políticas nacionales en materia de estupefacientes e integrarlo a los servicios de atención primaria de la salud a nivel de distritos y subdistritos. Por consiguiente, es necesario contar con un criterio más completo y a largo plazo para incorporar las principales iniciativas de la reforma de las políticas nacionales.

8. Las actividades de integración y fomento de la atención en la niñez temprana para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo constituyen un criterio más estratégico para superar las brechas en los recursos y simplemente utilizan servicios separados de salud materno infantil, nutrición, educación y protección. Una participación más amplia de los jóvenes también ayudará a eliminar nuevas amenazas, tales como el VIH/SIDA, las enfermedades de transmisión sexual, el abuso de estupefacientes, y el desarrollo de las capacidades de una nueva generación de progenitores jóvenes.

9. Resulta alentadora la utilización del criterio de las actividades experimentales para lograr la cobertura total de los servicios sociales básicos, pero sería posible llevar más elementos potenciales a la práctica. Por ejemplo, los modelos de prueba para una enseñanza básica de calidad requieren la mejora de la gestión de los programas en cuanto al desarrollo y la demostración de su eficacia, eficiencia y viabilidad financiera para que se conviertan en una parte fundamental de los servicios básicos. La conversión de los programas de ensayo para una cobertura más amplia podrá acelerar el progreso para los niños durante este complejo período de transición en Mongolia.

10. Se ha logrado un modesto éxito en la mejora de la integración y convergencia dentro del programa, para encarar cuestiones complejas vinculadas a muchachos y niñas en situación desventajosa en diferentes etapas de su vida. Si bien los funcionarios gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales participan en los mecanismos de coordinación, tanto entre distintos sectores como dentro de ellos; estos

grupos tienen que elaborar formas más sólidas de fomentar la igualdad de oportunidades entre los niños.

11. El UNICEF ha puesto de manifiesto la capacidad de formular una contribución sustantiva al logro de las posibilidades de reforma en las iniciativas de las Naciones Unidas en Mongolia. La participación del UNICEF y su liderazgo dentro de los grupos temáticos de las Naciones Unidas han abierto el camino a una mejora en la comprensión y la adopción de medidas en esferas que atañen a los niños, tales como la prevención del VIH/SIDA y las enfermedades de transmisión venérea y el fomento de los derechos del adolescente, incluso con la participación de los niños. La Evaluación Común del País (CCA) demostró ser una iniciativa valiosa de colaboración para la formulación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) a finales de 2000. Los datos de la CCA han sido esenciales para la preparación de la evaluación de la situación y análisis de los problemas de grupos de niños y mujeres sometidos a graves amenazas para su supervivencia, protección y desarrollo.

Estrategia propuesta para el programa del país

12. Aún se encuentra en ejecución el proceso de reorganización de las organizaciones gubernamentales tras las elecciones de julio de 2000. Por consiguiente, el presente documento describe solamente un esbozo amplio para la formulación de una estrategia de cooperación. El proceso de preparación del programa del país continuará hasta finales de 2000.

13. El Gobierno de Mongolia y el UNICEF explorarán cinco esferas principales para la estrategia de cooperación durante el período 2002–2006. La primera será el fortalecimiento de los esfuerzos actuales para establecer gradualmente el medio social, económico y jurídico adecuado para la plena aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y otras convenciones esenciales, tales como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En segundo lugar, la cooperación dará ímpetu a todos los objetivos del programa de acción nacional y otras políticas de reforma y mecanismos para niños, con particular hincapié en el fomento de la igualdad, incluso entre los géneros. En tercer lugar, la cooperación pondrá de manifiesto que la integración de los servicios de la comunidad puede adecuarse como parte de las estrategias nacionales y locales para el desarrollo y en relación con el MANUD. La cuarta esfera consistirá en fortalecer la capacidad de organización y en materia de recursos humanos para brindar apoyo a los principales proyectos, las iniciativas basadas en los derechos y los preparativos para una crisis, tal como los desastres naturales. En quinto lugar, una innovación de importancia consistirá en fomentar y cultivar la coparticipación más eficaz entre niños para contribuir a la vitalidad del Movimiento Mundial en favor de la Infancia.

14. Esta estrategia combinada favorecerá la utilización de ensayos demostrativos e iniciativas de servicios básicos de prueba como instrumentos prácticos para mejorar la calidad de las políticas y los programas para niños e iniciar una nueva era de colaboración con la infancia. La elaboración de políticas y la prestación de los servicios estarán centradas en la forma de contribuir a la evolución de políticas de mediano y largo plazo que fomenten los derechos de la mujer y el niño en la forma más completa y la integración de innovaciones programáticas en los programas y servicios. La prestación de los servicios mejorará aún más la calidad de los modelos

existentes basados en la comunidad, asignando prioridad al desarrollo temprano de los niños. La participación, integración y convergencia serán los principios esenciales. En particular las madres, los padres, los tutores, los niños y adolescentes tendrán cada vez más oportunidad de participar en la vigilancia y planificación de la comunidad urbana y rural, y en las actividades de movilización de recursos.

15. El UNICEF intensificará su apoyo a la formación de capacidad con miras a una orientación más completa hacia los derechos del niño y la elaboración de conocimientos técnicos para todos los participantes; la mejora de la calidad de la coordinación de las iniciativas pertinentes a los derechos del niño; y el fomento de la capacidad de vigilancia y planificación para iniciativas de más alta calidad, basadas en los derechos, para niños y mujeres.

16. Las comunicaciones y la promoción serán fundamentales para cimentar la coparticipación con jóvenes y mujeres en las principales iniciativas que atañen a los derechos. El UNICEF respaldará los mecanismos que mejoren la calidad de la coparticipación con dirigentes de políticas, administrativos y técnicos de los organismos gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales e internacionales multilaterales y bilaterales. Estas relaciones de coparticipación estarán centradas, por ejemplo, en el fomento de la igualdad regional en los servicios básicos para mujeres y niños.

17. Habida cuenta del debilitamiento de la red de seguridad y el creciente incremento de los desastres naturales o causados por el hombre, un componente integrado a la estrategia estará dado por una iniciativa de preparación y respuesta para situaciones de emergencia. La preparación comprenderá el apoyo a un sistema de alerta temprana más eficaz y la planificación para las emergencias a fin de evitar la interrupción de los servicios de sanidad, nutrición, saneamiento, higiene y enseñanza básica para niños.

18. Para brindar apoyo eficaz al nuevo programa del país, el personal del UNICEF en Mongolia aumentará su competencia respecto de la programación basada en los derechos; criterios de programación intersectorial, vigilancia y evaluación y la formación de relaciones de coparticipación y análisis, y participación de la mujer.

Estimación del presupuesto por programas

19. No se consigna un presupuesto detallado por programas debido a la falta de una conclusión del proceso de desarrollo de la estrategia con el Gobierno. El cálculo estimado para la cooperación general del programa asciende a 4.309.000 dólares de recursos ordinarios, y 4.000.000 dólares con cargo a otros recursos para el período comprendido entre 2002 y 2006.