



Sistema de las Naciones Unidas

## ***Derechos y Desarrollo Humano***

**Marco de Cooperación de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo de Panamá**

**2002-2006**

**NOSOTROS, LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES UNIDAS,**

*Resueltos*

*a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que (...) ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles,*

*a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,*

*a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,*

*a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,*

*y con tales finalidades,*

*a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,*

*a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,*

*a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés colectivo y*

*a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos,*

**HEMOS DECIDIDO AUNAR NUESTROS ESFUERZOS PARA REALIZAR ESTOS DESIGNIOS.**

Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas,  
firmada el 26 de junio de 1945

## **Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá**

Nosotros, el Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas en Panamá, nos comprometemos a fortalecer la interrelación entre todas las agencias que representamos, mediante la adopción de una estrategia común que posibilite a las Naciones Unidas lograr el mayor impacto posible en el desarrollo del país.

José Octavio Martínez - CEPAL

Teresa Rodríguez - UNIFEM

Luigi Loria - FAO

Guadalupe Verdejo - OPS/OMS

Bolívar Pino - OIT

Alejandro Alfonzo - UNESCO

Francisco Roque-Castro - PMA

Isabel St. Malo-Alvarado - PNUD

Nancy Andrade-Castro - UNICEF

Peter Skupch - ONUDI

Sonia Martinelli-Heckadon - UNFPA

Jiesselinde González - CINUP

Elizabeth Fong  
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas

## **República de Panamá**

### **Declaración del Gobierno de Panamá sobre el Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas**

El Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá 2002 –2006 hace un diagnóstico general de la situación del país, a la vez que analiza los esfuerzos que éste necesitará hacer en los próximos 5 años para alcanzar la disminución de los graves problemas que azotan a nuestra sociedad y el fortalecimiento de la institucionalidad.

En el desglose efectuado en este documento se destaca en forma categórica el interés del Sistema de las Naciones Unidas en cooperar para asentar los derechos básicos de la vida humana y, de este modo, mejorar el nivel de vida de los panameños, proteger nuestra identidad cultural, favorecer la gobernabilidad y conservar el medio ambiente.

El documento es el resultado de la concertación entre los representantes legítimos de la sociedad panameña y las Naciones Unidas. En él se recoge el sentir de la sociedad y se identifica la necesidad de emprender conjuntamente grandes esfuerzos para afianzar el desarrollo del país y el bienestar de la población, en especial el de quienes aún no ejercen sus derechos como seres humanos. Lo medular de este documento es la oportunidad que los organismos de las Naciones Unidas nos ofrecen para emprender acciones integrales, consistentes y coordinadas, a través del acceso mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación que son dignos de aprovechar en favor del bienestar de la sociedad panameña.

Es importante señalar que el texto de este Marco de Cooperación apunta precisamente hacia el logro de un Desarrollo Humano Sostenible, contando para ello con la cooperación de los organismos internacionales y también con el compromiso de todas las instituciones involucradas, en el marco de los objetivos y estrategias trazados por el Gobierno.

José Miguel Alemán  
Ministro de Relaciones Exteriores

### **Tabla de Contenido**

|   |    |
|---|----|
| Declaración del Gobierno de Panamá sobre el Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas ..... | i  |
| Resumen Ejecutivo .....   | iv |

i

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 1  |
| 1. Diagnóstico General: Panamá, país de desigualdades .....   | 4  |
| 1.1. Las desigualdades sociales.....  | 4  |
| 1.2. Las desigualdades en la estructura económica.....  | 5  |
| 1.3. Los retos demográficos.....  | 6  |
| 1.4. Desigualdades y derechos humanos.....  | 7  |
| 2. Objetivo y Enfoque: Derechos y Desarrollo Humano .....   | 9  |
| 2.1. Objetivo de la Cooperación de las Naciones Unidas en Panamá .....  | 9  |
| 2.2. Alcance de los Derechos Humanos .....  | 9  |
| 2.3. Derechos Humanos y Desarrollo Humano .....   | 10 |
| 2.4. Derechos, deberes y ética ciudadana.....   | 11 |
| 2.5. Estado de Derecho y Derechos Humanos .....   | 11 |
| 2.6. Derechos Humanos, política de desarrollo y compromisos internacionales .....                             | 12 |
| 3. La situación en materia de derechos y los compromisos del Sistema de las Naciones Unidas .....             | 13 |
| 3.1. Protección de la vida: la condición básica de existencia .....   | 13 |
| a. Derecho a no morir por acción de otro (violencia) .....  | 14 |
| b. Derecho a no morir por negligencia u omisión.....  | 14 |
| c. Derecho a no sufrir maltrato .....   | 15 |
| 3.2. Protección de los derechos económicos, sociales y culturales: las condiciones básicas de bienestar ..... | 17 |
| a. Derecho a la educación .....   | 17 |
| b. Derecho a la salud .....   | 19 |
| c. Derecho a la nutrición y la seguridad alimentaria .....  | 21 |
| d. Derecho a tener agua segura y saneamiento básico.....  | 23 |
| e. Derechos sexuales y reproductivos.....   | 24 |
| f. Derecho a la vivienda y a la movilidad.....  | 25 |
| g. Derecho a un ambiente sano.....  | 27 |
| h. Derecho a los ingresos de trabajo.....   | 29 |
| 3.3. Protección de los derechos civiles y políticos: las condiciones básicas de convivencia.....              | 31 |
| a. Derecho a la nacionalidad y la no discriminación.....  | 31 |
| b. Derecho a la justicia.....   | 32 |
| c. Derecho de los niños, niñas y adolescentes a su familia y a protección especial.....                       | 36 |
| d. Derecho a participar en la vida política .....   | 38 |
| e. Derecho a la información y la libre expresión .....  | 39 |
| f. Derecho a la identidad étnica, histórica y cultural .....  | 40 |
| 3.4. Atención Humanitaria.....  | 42 |
| 4. Las consecuencias en el Desarrollo Humano y los compromisos del Sistema de las Naciones Unidas .....       | 44 |

|  |    |
|--|----|
| 4.1. Exclusión y Pobreza .....   | 44 |
| a. La situación de pobreza.....  | 45 |
| b. Compromiso contra la pobreza.....   | 47 |
| 4.2. Dificultades de Gobernabilidad .....  | 48 |
| a. Obstáculos a la Gobernabilidad .....  | 49 |
| b. Compromiso por la gobernabilidad.....   | 49 |
| 4.3. Limitaciones al Crecimiento Económico .....   | 50 |
| a. Dificultades para el crecimiento alto y sostenido .....   | 50 |
| b. Compromiso por el crecimiento económico.....  | 51 |
| 5. Estrategias de Cooperación .....  | 52 |
| 5.1. Enfoque y ventajas de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas .....   | 52 |
| 5.2. Estrategia de este Marco de Cooperación.....  | 52 |
| 5.3. Mecanismos de cooperación.....  | 53 |
| 5.4. Coordinación Interna .....  | 53 |
| 5.5. Compromiso de los Organismos del Sistema .....  | 54 |
| 6. Seguimiento y evaluación .....  | 55 |
| 6.1. Observatorio de los derechos.....   | 55 |
| 6.2. Monitoreo .....   | 55 |
| 6.3. Evaluaciones .....  | 56 |
| 7. Financiamiento .....  | 57 |
| Anexo 1: Indicadores, Metas y Acciones .....   | 58 |
| Derecho a la Vida.....   | 58 |
| Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....  | 59 |
| Derechos Civiles y Políticos .....   | 62 |
| Aspectos Adicionales relacionados con el Desarrollo Humano .....   | 63 |
| Anexo 2: Proceso de Preparación de este Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá ..... | 64 |

## Resumen Ejecutivo

Este marco de planificación de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá para el quinquenio 2002-2006 ha sido elaborado mediante estrecha coordinación entre las agencias del Sistema y el Gobierno de Panamá, y ha contado con la opinión y propuestas de diversas organizaciones de la comunidad nacional.

### Diagnóstico General

Panamá es un país de grandes desigualdades. Exhibe sectores sociales, regiones y actividades económicas con altos niveles de desarrollo que coexisten con otros muy pobres y atrasados, sin que se haya logrado la integración y complementariedad entre ambos.

Los sectores desarrollados tienen más capacidad para generar valor agregado (36%) que empleo (13%); entre tanto, la producción agrícola y la industrial tienen una participación débil en la generación de valor agregado, pero son altamente generadoras de ocupación. Puesto que las actividades modernas no han logrado articularse con las que generan ocupación, ello afecta el bienestar nacional y las propias perspectivas de desarrollo.

Panamá tiene una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo y, por ende, cuenta con los mayores índices de pobreza de entre los países con ingreso similar al suyo. En 1997, el 20% más rico de la población recibía el 63% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre disfrutaba tan solo del 1,5%. La pobreza se concentra en el campo y en las zonas indígenas. El país tiene niveles elevados de gasto social, pero no ha logrado que éste contribuya a reducir las desigualdades.

Desde el punto de vista demográfico, el país tiene dos grandes retos: el envejecimiento de la población -sin que existan aún mecanismos de previsión social para asumirlo-, y la reproducción de la pobreza -ligada a las tasas de fecundidad diferenciales entre estratos de ingreso.

La desigualdad social y económica, y las dinámicas poblacionales diferenciadas son la base de la pobreza. Esta, por su parte, comienza a afectar el crecimiento económico y la gobernabilidad.

### Objetivos de la Cooperación de las Naciones Unidas

El objetivo general de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá es **contribuir sustancialmente al Desarrollo Humano mediante la promoción del pleno ejercicio de los Derechos Humanos**. La consecución de este propósito permite romper la dinámica de las desigualdades estructurales de Panamá y mejorar tanto el bienestar colectivo como el

crecimiento económico y la gobernabilidad. Permite también que Panamá cumpla con las Metas de la Cumbre del Milenio, aprobadas por todas las naciones del mundo en el año 2000.

Los Derechos Humanos son las garantías mínimas que deben tener todos los seres humanos para llevar una vida aceptable. En la última década, Panamá ha logrado avances muy significativos en el ejercicio de los Derechos Humanos y del Desarrollo Humano Sostenible, pero alcanzar su ampliación a toda la población requiere un esfuerzo del gobierno, la sociedad y la cooperación internacional. Este Marco de Cooperación contiene la propuesta de contribución de las Naciones Unidas en actividades que exigen compromiso múltiple y concertado.

### ***A. Protección del Derecho a la Vida: La Condición Básica de la Existencia***

La posibilidad de tener una vida larga se ha incrementado aceleradamente en Panamá: en 1950 la esperanza de vida promedio era 53 años, mientras que actualmente es de 74,6 años. A pesar de ello, también ha crecido el número de muertes violentas y subsisten altas tasas de muerte que podrían evitarse.

- *Derecho a no morir por acción de otro.* La violencia es una de las primeras causas de muerte en Panamá. En 1998, de cada cien mil habitantes, 56 murieron violentamente, incluyendo 19 por homicidio y 16 por accidentes de tránsito. Es posible prevenir estas muertes con actividades de educación ciudadana, monitoreo y control. El SNU ofrece su cooperación para la formulación del plan contra la violencia y el montaje del mecanismo de monitoreo mediante los cuales el número de muertes violentas podría reducirse en 5% por año.
- *Derecho a no morir por negligencia u omisión.* La tasa de mortalidad infantil es de 17 por cada mil nacidos vivos y podría reducirse a 6; la de mortalidad materna es de 60 por 100 mil y podría ser de 10. El SNU ofrece su colaboración para la formulación y ejecución de un nuevo programa nacional de reducción de la mortalidad infantil y materna de manera tal que, en cinco años, la tasa de mortalidad infantil pudiera reducirse en un cuarto y la de mortalidad materna en un tercio.
- *Derecho a no sufrir maltrato.* Las violencias intrafamiliar y de género son un atropello contra la vida: una sociedad que no enfrenta estas formas de violencia se convierte en breve plazo en una sociedad masivamente violenta. Para contrarrestarlas, son necesarias acciones de educación, denuncia oportuna, apoyo a las víctimas, sanción a los victimarios y seguimiento de la situación. El SNU se ofrece para contribuir a la elaboración y ejecución del Plan Nacional contra la Violencia y para la Promoción de la Convivencia Ciudadana; para apoyar los programas de capacitación, prevención, recepción de denuncias y apoyo a víctimas; y para coadyuvar en el análisis y divulgación de los resultados de las encuestas de seguimiento. Es posible reducir al menos en 5% anual el número de casos de maltrato intrafamiliar y de violencia de género.



## **B. Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Las Condiciones Básicas del Bienestar**

Panamá ha consolidado grandes avances sociales en las últimas dos décadas, logros éstos que colocan al país entre los de más alto Desarrollo Humano en la América Latina. Las desigualdades existentes impidieron, sin embargo, que estos logros pudieran ampliarse hasta cubrir a los pobres de las ciudades y, sobre todo, a los del campo y las zonas indígenas. Esta exclusión afecta el bienestar de estos grupos humanos e impide su mayor aporte al desarrollo del país.

- *Derecho a la educación:* Al nivel de América Latina, Panamá es uno de los países con mayor inversión pública en educación, pero la cobertura de preescolar y de media es reducida e inequitativa y la calidad educativa es baja, de modo que la educación no contribuye adecuadamente a la integración de la sociedad y al crecimiento nacional. El SNU ofrece su cooperación para implantar los acuerdos emanados del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional, facilitar el diseño y aplicación de estrategias educativas adecuadas para las zonas rurales e indígenas, y contribuir al establecimiento de un sistema de pruebas de calidad. En los próximos 5 años, el país podría elevar en 50% la cobertura de preescolar en las zonas rurales, incrementar en un grado la escolaridad promedio rural e indígena y mejorar en 10% anual los resultados de las pruebas de calidad educativa.
- *Derecho a la salud:* En Panamá, también el gasto público en salud es alto, pero 1 de cada 5 habitantes no tiene acceso a servicios de salud y sólo una parte de la población está afiliada al régimen del seguro social. Se ha establecido que las principales causas de mortalidad y morbilidad podrían prevenirse. Desde 1996 avanza un programa de reforma sectorial de salud y, más recientemente, se ha iniciado la reestructuración de la Caja de Seguro Social. El SNU ofrece su apoyo a ambos procesos de reforma y a la ejecución de las actividades de atención en salud para los pueblos indígenas. En 5 años, el país podría reducir a la mitad la población sin acceso a servicios de salud, eliminar el tétanos neonatal, elevar a 99% la tasa de inmunización y detener el incremento en el consumo de drogas ilícitas.
- *Derecho a la nutrición y la seguridad alimentaria:* Sufren alguna forma de desnutrición 1 de cada 15 menores de cinco años de las ciudades, 1 de cada cuatro del campo y 1 de cada dos indígenas; Paralelamente, sufre problemas de obesidad 1 de cada 22 niños de altos ingresos. Durante los últimos años, el país ha perdido seguridad alimentaria. El SNU ofrece su cooperación para sumarse a los esfuerzos nacionales de atención a las necesidades nutricionales de las comunidades rurales e indígenas, mejorar la coordinación entre los entes participantes en programas nutricionales y también para fortalecer la participación ciudadana y el monitoreo. En 5 años, Panamá podría reducir en 50% las tasas de desnutrición, en 30% las de deficiencia de vitamina A y en 20% las de anemia.
- *Derecho al agua segura y al saneamiento básico:* Gran parte de la población rural e indígena panameña carece de acceso al agua potable. No tienen alcantarillado el 85% de los pobres y el 35% de los no pobres. El 40% de las

viviendas del país no dispone de servicio de recolección de basuras. El SNU ofrece contribuir a la ejecución de un análisis sectorial que facilite el ajuste operativo, financiero, tecnológico y funcional de los servicios de agua potable y saneamiento. Ofrece también diseñar mecanismos que estimulen la participación ciudadana en la construcción y el manejo de los sistemas de agua y saneamiento. En 5 años, Panamá podría reducir en 35% la población sin agua potable, en 25% el número de hogares sin disposición de aguas servidas, y en 40% el número de personas sin acceso a un sistema de disposición de excretas.

- *Derechos sexuales y reproductivos:* Panamá ha logrado importantes avances en este campo, pero aún requiere mejorar la formación sexual en el sistema escolar, facilitar el acceso a métodos seguros de planificación familiar, reducir los embarazos no deseados, reducir la iniciación sexual temprana y el embarazo adolescente, eliminar la violencia sexual y la violencia contra las niñas y las mujeres, y contener la tendencia creciente de infección del VIH/SIDA y de las Infecciones de Transmisión Sexual. El SNU ofrece su apoyo a la ejecución del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Igualmente se ofrece a contribuir a la formulación y ejecución de un programa de atención integral a los adolescentes, a facilitar las acciones de prevención del VIH/SIDA y de Infecciones de Transmisión Sexual y a fortalecer la negociación de antirretrovirales. En el próximo quinquenio Panamá podría, entre otras metas, disminuir en 30% la tasa de crecimiento del VIH/SIDA y de las Infecciones de Transmisión Sexual, lograr una tasa de prevalencia del 60% en el uso de anticonceptivos seguros y reducir el embarazo adolescente en 10%.
- *Derecho a la vivienda y la movilidad:* Panamá tiene un grave faltante habitacional acumulado por años que, según el Censo de 2000, es de 207 mil viviendas para albergar a más de un millón de personas. El país tiene, además, una distribución muy inequitativa de los servicios domiciliarios. La red vial terciaria adolece de grandes deficiencias, de modo que muchas comunidades enfrentan severas dificultades de transporte y, con ellas, de ejercicio de varios de sus derechos. El SNU podría brindar a Panamá acceso a la experiencia internacional en materia de programas de vivienda, servicios domiciliarios y transporte rural.
- *Derecho a un ambiente sano:* Durante los últimos años, Panamá ha ganado en conciencia y estrategias para el manejo ambiental. Se han identificado problemas severos de contaminación del suelo, el agua y el aire; de pérdida de biodiversidad; y de una vulnerabilidad creciente a los desastres de origen socio-natural. El SNU ofrece cooperación para con la Estrategia Nacional del Ambiente, la prevención de diversas modalidades de contaminación, el desarrollo de mecanismos para el manejo de residuos sólidos, la ejecución del segundo inventario de gases de efecto invernadero, la concertación y ejecución de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el diseño y promoción de proyectos de energía limpia, la realización de acciones piloto de conservación ambiental comunitaria en la zona del Darién y el apoyo a la implementación del Programa Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres. Entre las metas alcanzables a cinco años se destacan: la reducción del 10% en los promedios mensuales de contaminación del aire, la disminución de 20%

en las enfermedades asociadas a la exposición a plaguicidas, el aumento de 30% en los residuos sólidos depositados en rellenos sanitarios; la reducción del 30% en la contaminación de aguas, un avance sustancial del sistema de protección civil y el establecimiento de comités comunitarios de prevención y atención de desastres en todos los municipios del país.

- *Derecho a los ingresos de trabajo:* El 42% de los panameños recibe ingresos de menos de tres dólares al día. La brecha salarial entre los hombres y las mujeres aumentó en casi 20% durante los 11 últimos años. Las tasas de desempleo son superiores al 10% desde hace una década, al tiempo que se duplican en el caso de las mujeres y se triplican para los jóvenes. El acceso campesino a los recursos productivos es precario. La mitad de la población –especialmente los jóvenes y las mujeres– requiere contratos de trabajo estables, mayor protección social y mejores condiciones laborales. El SNU ofrece cooperar con los programas nacionales de empleo, así como dar su apoyo a la producción rural y al mejoramiento de los ingresos de trabajo en las microempresas. Ofrece también facilitar propuestas para mejorar la distribución del ingreso en el país. Con un gran esfuerzo nacional, es posible lograr en 5 años una disminución del 50% en la población con ingresos inferiores a \$1 por día, disminuir en 30% la pobreza de ingresos y reducir a la mitad el diferencial de salarios por razones de género.

### **C. Protección de los Derechos Civiles y Políticos: Las Condiciones Básicas de Convivencia**

Panamá vive un momento decisivo de construcción de la institucionalidad democrática, estructuración del Estado y fortalecimiento de la nacionalidad. La garantía del ejercicio de los derechos civiles y políticos para sus ciudadanos es la base de este proceso.

- *Derecho a la nacionalidad y la no discriminación:* Los trámites de registro civil han mejorado sustancialmente durante los últimos dos años; aun así, subsisten algunos requisitos innecesarios, dificultades de coordinación entre las entidades involucradas y problemas de acceso para las familias localizadas en las zonas más distantes. Aún se quedan muchos niños sin registrar. El SNU puede canalizar la transferencia de experiencias internacionales para emprender un programa nacional de universalización del registro y establecer un sistema de monitoreo sobre sus avances. En los próximos cinco años, Panamá podría lograr un registro del 100%.
- *Derecho a la justicia:* El sistema de justicia aún requiere transformaciones para lograr la confianza ciudadana que nace de la percepción de igualdad ante la ley y de la certeza de su imparcialidad, prontitud, calidad y transparencia. Según los estudios disponibles, persisten limitaciones de acceso y equidad, así como de capacidad para tutelar los derechos fundamentales. Hay también restricciones institucionales y administrativas, y limitaciones de protección jurídica en áreas no tradicionales. El SNU podría facilitar un diálogo nacional para crear consensos en torno a la reforma y modernización de la justicia, propiciar el intercambio de experiencias para simplificar procedimientos y facilitar el acceso ciudadano, contribuir al avance del sistema de tutela de los

derechos, apoyar el desarrollo de un mecanismo de evaluación de la gestión procesal, facilitar el acceso a la experiencia mundial en materia de protección jurídica en las áreas no tradicionales, apoyar el establecimiento de nuevas instancias del sistema judicial, facilitar el desarrollo institucional de la justicia y colaborar con el diseño de un programa de dotación de los juzgados e informatización de los procesos judiciales.

- *Derecho al debido proceso:* Varias circunstancias dan como resultado una gran lentitud en el camino hacia la resolución de los procesos judiciales, la carencia de defensa profesional en muchos casos y la congestión carcelaria, con detenidos que esperan largamente el momento de ser juzgados y quienes no son objeto de rehabilitación por no haber sido condenados. El SNU puede apoyar un programa para incrementar el número de defensores y facilitar una estrategia de evaluación que identifique puntualmente los cuellos de botella, sus causas y sus soluciones. En los próximos cinco años podría lograrse una reducción del 50% en la duración de los procesos judiciales y del 40% en el número de presos sin condena.
- *Derecho a condiciones humanas de reclusión:* Los índices de sobrepoblación carcelaria son cercanos al 30%. El hacinamiento y la estrechez presupuestaria han repercutido en un empeoramiento acelerado de las condiciones de vida en las cárceles. Actualmente se avanza en el país en la despenalización de algunos delitos, la aplicación de medidas cautelares, la implantación de la libertad condicional y el reemplazo de penas. El SNU ofrece cooperar facilitando el acceso a las experiencias exitosas de otros países en materia de modificación de las medidas sancionadoras y el reemplazo de penas, optimización de los presupuestos carcelarios y mejorías en los servicios de educación y salud para los presos, iniciando con las reclusas en condición de embarazo o crianza. En cinco años podría reducirse en 66% la sobrepoblación carcelaria y lograr que las condiciones de salud de los reclusos y reclusas no sean peores que las que prevalecen en la región de residencia.
- *Derecho de los adolescentes a una justicia especial:* Los menores de 18 años tienen derecho a una justicia adecuada a su desarrollo y condiciones específicas. Panamá aprobó la Ley 40 de Justicia Penal Juvenil, pero su aplicación es aún limitada por desconocimiento, inercia, algunos prejuicios de la sociedad y la inexistencia de varias de las instancias requeridas, incluida la red de apoyo prevista para la rehabilitación. El SNU se ofrece a apoyar la aplicación de la Ley de Justicia Penal Juvenil, con énfasis en actividades de promoción ciudadana, la definición del proceso de implementación, la capacitación de jueces, defensores, fiscales, vigilantes y funcionarios, y el diseño de los indicadores para el monitoreo de los avances en la aplicación de la Ley.
- *Derecho de los niños, niñas y adolescentes a su familia y a protección especial:* Los niños y adolescentes de ambos sexos tienen todos los derechos humanos y también derecho a una protección especial de parte de la familia y de la comunidad. En Panamá existe un alto nivel de paternidad irresponsable y un elevado número de familias incompletas. Cerca de 5 mil niños de ambos sexos viven en las calles y casi 4 mil más permanecen reclusos en diversas

entidades. Los avances normativos recientes han sido importantes, pero los mecanismos operativos son todavía insuficientes. El SNU se ofrece para continuar apoyando la formulación y ejecución de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia y de las políticas concomitantes, así como para el diseño y promoción de un programa nacional de paternidad y maternidad responsables. En 5 años podría reducirse a la mitad del número de niños y niñas no reconocidos por ambos padres y en un tercio el de los que permanecen en la calle o en instituciones de cuidado remedial.

- *Derecho a participar en la vida política:* Durante la última década, Panamá ha tenido un notable desarrollo de la participación política, pero continúan siendo débiles los mecanismos de rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana, se conserva una estructura centralista que no ha propiciado el desarrollo de la democracia de base local, y no es equitativa la participación de las mujeres y de los indígenas en las instituciones políticas. El SNU ofrece su cooperación para facilitar el desarrollo de la participación ciudadana mediante la organización y promoción de diálogos nacionales para la construcción de acuerdos en torno a temas estratégicos; el apoyo a la descentralización política, administrativa y fiscal; y el diseño de programas orientados a eliminar la exclusión política de las mujeres y los indígenas.
- *Derecho a la información y la libre expresión:* El derecho a la información es una extensión del derecho a la libertad y respeta la pluralidad de visiones y puntos de vista. En Panamá se registran avances en la última década gracias a la derogatoria de las leyes “leyes mordaza”, pero subsisten limitaciones debidas principalmente al control de los medios de comunicación por grupos económicos con intereses en otras áreas y la permanencia de la “Ley de Desacato”. El SNU ofrece su cooperación para promover una mejor comprensión nacional y judicial del derecho a la información y a la libre expresión, apoyar la revisión de las normas correspondientes y estimular la comunicación emanada de los grupos excluidos.
- *Derecho de los Pueblos Indígenas a su identidad y territorio:* En Panamá existen ocho pueblos indígenas, que representan el 10% de la población del país. La mayoría tiene ya comarcas propias en sus tierras ancestrales. No obstante, los indígenas son el grupo más pobre y discriminado de Panamá y sus asuntos se han tratado de forma segmentada, con acciones puntuales y estrategias distantes de sus particularidades culturales. El SNU ofrece su compromiso para apoyar la gestión y fortalecer el liderazgo del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, recientemente creado con el fin de garantizar adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas, así como para la formulación y concertación de un plan de desarrollo para las comunidades indígenas. En cinco años podría reducirse a la mitad la brecha existente entre los indicadores de servicios sociales básicos de las comunidades indígenas y los promedios de la población rural.
- *Derecho al patrimonio histórico-arquitectónico:* El derecho a la identidad cultural en sus expresiones arquitectónicas coincide con el derecho a un hábitat digno de los habitantes del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, que fue declarado “Patrimonio de la Humanidad” por la UNESCO, en 1997. El

SNU se ofrece a continuar apoyando la gestión de la Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, facilitar la ejecución del Plan Maestro de Rehabilitación y Restauración y cooperar con las acciones encaminadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes pobres de la zona.

#### ***D. Atención Humanitaria***

El conflicto armado y las dificultades de convivencia que afectan a la población colombiana han generado un creciente desplazamiento de familias y comunidades pobres que buscan refugio en Panamá. Los desplazados sufren la negación masiva de la mayoría de sus derechos y requieren una atención humanitaria orientada a garantizarles sus derechos esenciales y a promover su adecuado reasentamiento, en caso de que no fuere posible y seguro el retorno a sus lugares de origen. El SNU continuará cooperando con el Gobierno de Panamá y con la sociedad nacional en sus esfuerzos por contribuir a la prevención y atención humanitaria del desplazamiento forzado por causa del conflicto en el país vecino, mediante acciones de atención de emergencia; la recuperación psico-afectiva de los niños, niñas y adolescentes desplazados; y el apoyo para el retorno a los lugares de origen o para la integración en zonas y comunidades similares. Simultáneamente, el Sistema de las Naciones Unidas coopera en Colombia con el objetivo de prevenir el desplazamiento forzoso y para superar el conflicto armado.

#### **Consecuencias de la Exclusión de Derechos en el Desarrollo Humano Sostenible y Compromisos del Sistema de las Naciones Unidas**

La construcción de una sociedad de derechos conduce a lograr condiciones de *Desarrollo Humano Sostenible*. Las consecuencias de no haber logrado aún cimentar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos por parte de todos los miembros de la sociedad son esencialmente tres: pobreza, limitaciones de gobernabilidad y dificultades para el crecimiento económico.

##### *A. Pobreza*

*La situación de pobreza:* Al menos uno de cada tres panameños es pobre. Están en condición de pobreza el 39% de la población desde el punto de vista del consumo, el 42% desde el punto de vista del ingreso y el 50% según la línea nacional de pobreza. Alrededor de la mitad de los pobres está en situación de pobreza extrema. La mitad de todos los niños panameños es pobre.

La pobreza rural no indígena es la más grande en número de personas y está relacionada con la falta de acceso a los recursos productivos y a los servicios sociales básicos. La pobreza urbana está ligada al desempleo y a las ocupaciones de baja productividad e ingresos inestables y precarios. La pobreza indígena es la más profunda de todas, demostrando discriminación y exclusiones en todos los derechos.

En Panamá, la pobreza no es el resultado de la falta de recursos sino de la desigual distribución del ingreso y las oportunidades: mientras que el 20% más rico de la población recibe el 62,7% del ingreso, el 20% más pobre recibe menos

del 2%. La diferencia es de 42 a 1. El 40% pobre de la población recibe menos del 8% de ingreso nacional. Por estas razones Panamá tiene, como afirman los estudios oficiales, una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo.

*Compromiso contra la pobreza:* Las metas propuestas para la atención de los Derechos Humanos permitirán reducir la pobreza, pero se requiere, además, formular estrategias de coordinación adecuadas para atender los tres tipos de pobreza antes descritos. El SNU ofrece su apoyo con estrategias específicas para lograr superar la pobreza rural no indígena, la pobreza urbana y la pobreza indígena, al igual que para facilitar el diseño de una política dirigida a mejorar la distribución del ingreso en Panamá y la elaboración de un conjunto de indicadores que permitan hacer un buen seguimiento de su evolución. Las metas planteadas en este Marco de Cooperación pueden lograrse con el compromiso de toda la sociedad y hacen viable tanto una reducción de la pobreza de 2 puntos porcentuales cada año y como el cumplimiento de los compromisos del país de cara a la Cumbre del Milenio.

### *B. Dificultades de Gobernabilidad*

*Obstáculos a la Gobernabilidad:* Panamá adelanta la consolidación de la democracia, pero tiene dificultades de gobernabilidad precisamente porque una parte de su población percibe que las instituciones existentes no garantizan sus derechos básicos en razón de las profundas disparidades existentes, por la carencia de estructuras democráticas de base local y, además, por las debilidades de la justicia, de los canales de participación política y de los mecanismos de incorporación de los jóvenes, las mujeres y los indígenas.

*Compromiso por la gobernabilidad:* Las acciones propuestas en este Marco de Cooperación para lograr una mejor garantía de los derechos de todos constituyen la esencia del esfuerzo por construir una sociedad más gobernable, más democrática y más participativa. Adicionalmente, el SNU ofrece su apoyo para facilitar que el país continúe con la implantación de una estructura gubernamental más moderna, eficaz y eficiente; promover la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública; y contribuir al avance de la descentralización.

### *C. Limitaciones al Crecimiento Económico*

*Dificultades para el crecimiento alto y sostenido:* En los últimos cinco años ha disminuido gradualmente el crecimiento del PIB, a pesar de la importante contribución a la expansión económica de los sectores modernos. La potencialidad de crecimiento económico de Panamá se ve afectada por sus contrastes económicos, sociales y territoriales, que hacen que una parte de la población no pueda ejercer sus derechos económicos y sociales, con efecto negativo sobre la economía. La mala distribución del ingreso golpea también las posibilidades de crecimiento.

*Compromiso por el crecimiento económico:* Para la recuperación del crecimiento económico panameño es necesario avanzar en la garantía de derechos para toda la población, incluida una mejoría sustancial en la distribución del ingreso, una

mejor incorporación de los trabajadores asalariados al empleo y un mayor acceso de los pequeños empresarios a los recursos productivos urbanos y rurales. Se requiere también una mejor integración de los sectores más modernos y dinámicos con las actividades industriales urbanas y agrícolas rurales.

### **Estrategias de Cooperación**

Serán los panameños quienes definan el camino hacia su destino y establezcan las prioridades. En la medida en que sea convocado, el Sistema de las Naciones Unidas estará dispuesto a cooperar con las acciones ofrecidas en este documento y con el logro de las metas identificadas.

El acercamiento estratégico de este Marco de Cooperación tiene cuatro ejes: i) proveer apoyo a la construcción de acuerdos nacionales entre los diferentes actores de la vida nacional en torno a objetivos estratégicos de desarrollo; ii) brindar asesoría de alta calidad para el diseño de políticas y programas; iii) suministrar apoyo a la realización de experiencias operacionales que puedan promover buenas prácticas, y a la subsiguiente irrigación de estas experiencias; y iv) apoyar el monitoreo de los avances en materia de derechos y desarrollo humano y su divulgación pública para facilitar la transparencia, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

La dirección nacional de las actividades de cooperación es realizada por el Gabinete Social y el Gabinete Económico, en estrecho contacto con la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas. Para facilitar la coordinación de enfoques y operaciones entre las agencias del Sistema, operarán un Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas, un Comité Técnico Interagencial y varios grupos temáticos, todos los cuales trabajarán estrechamente coordinados con las entidades gubernamentales y con los organismos comunitarios, privados y no gubernamentales.

Los organismos del SNU orientarán sus acciones bajo este Marco de Cooperación y adelantarán tanto programas conjuntos como también programas individuales coordinados.

### **Seguimiento y Evaluación**

El seguimiento y evaluación de las metas nacionales previstas y de la gestión que para lograrlas desempeñen las agencias del SNU serán realizadas por un Observatorio Nacional sobre la Situación de Derechos. Existirá también un sistema de monitoreo de los avances del país en materia de Derechos Humanos y Desarrollo Humano Sostenible y de los logros de este Marco de Cooperación. Se realizarán también tres tipos de evaluaciones del Marco de Cooperación: anuales, externas y de mitad y fin de período.

### **Financiamiento**

Los recursos de las agencias del Sistema seguirán siendo administrados por éstas según sus propios mecanismos de gestión y de acuerdo con el presente Marco de



Cooperación. Se prevén fondos en materia de cooperación y US\$217 millones de crédito externo.

## **Introducción**

Este documento contiene el marco de planificación de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá para el quinquenio 2002-2006. Su propósito es indeclinable: mejorar la cooperación con el desarrollo del país y el bienestar de todos sus habitantes, especialmente de aquéllos que hasta el momento no han podido ejercer plenamente sus derechos como seres humanos.

### **Hacia un Mayor Impacto de la Cooperación**

El Gobierno de Panamá tiene la decisión de incrementar el impacto de la cooperación internacional mediante una mejor selección de prioridades para el apoyo externo, una mayor integración entre los organismos cooperantes y una mejor coordinación de éstos con las entidades nacionales. Este empeño coincide plenamente con la actual política de renovación de las Naciones Unidas, la cual está orientada hacia el establecimiento de una organización más integrada y más eficaz<sup>1</sup>. El eje de esta renovación radica en la coordinación de las capacidades y recursos de los organismos que integran el Sistema para incrementar el impacto de conjunto en áreas claves para el desarrollo del país.

El proceso de mejoramiento de la coordinación de las Naciones Unidas comenzó en Panamá con la elaboración de un análisis conjunto de la situación del país<sup>2</sup>, lo cual permitió a las agencias del Sistema adoptar una posición común sobre los problemas y retos que enfrenta la nación. De este análisis nació un diálogo amplio y plural que permitió seleccionar prioridades y que condujo gradualmente a formular este Marco para la Cooperación de las Naciones Unidas en los próximos años.

La cooperación es, por definición, compromiso y acción entre socios en torno a objetivos comunes. Por esa razón, este Marco de Cooperación plantea metas que solo son posibles de alcanzar mediante la acción conjunta de todos los agentes del desarrollo de Panamá: el gobierno y la comunidad nacional principalmente, y la comunidad internacional en apoyo de estos esfuerzos. Frente a esas metas posibles, a su vez, define los compromisos específicos del Sistema de las Naciones Unidas para lograrlas. Obviamente, el logro de tales metas no depende exclusivamente de la cooperación internacional, pero el Sistema de las Naciones Unidas tiene plena voluntad de contribuir a su consecución y está convencido de la posibilidad de lograrlas si son abordadas como propósitos nacionales.

---

<sup>1</sup> Este proceso se inició en 1997 con la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la propuesta que hizo el Secretario General mediante el documento "Renovación de las Naciones Unidas. Un programa de Reforma". Este programa, que constituye el cambio más profundo del Sistema desde su creación en 1947, se orienta hacia el establecimiento de una organización más integrada y más eficaz, que tiene como eje la promoción de los derechos humanos.

<sup>2</sup> Ver: Sistema de las Naciones Unidas: "Análisis Conjunto de la Situación del País –Country Common Assessment–", Panamá, 2000.

## **El Enfoque de Derechos**

Este Marco de Cooperación tiene como eje la protección de los derechos esenciales de todos los habitantes de Panamá, estrategia central para avanzar en el fortalecimiento de la nacionalidad. Este enfoque tiene particular vigencia en el momento que vive Panamá, porque la garantía de todos los derechos para todas las personas es la base para la construcción de una nueva ciudadanía y de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad, tal como se han propuesto el gobierno y la comunidad nacional en esta fase decisiva de la historia panameña, iniciada en la última década del siglo 20.

Como se examina a lo largo del documento, la universalización del ejercicio de los Derechos Humanos es el más sólido sustento para lograr el fin básico de la nación, el Desarrollo Humano y, con él, los tres grandes propósitos de bienestar colectivo, crecimiento económico y gobernabilidad. Los Derechos Humanos son el fundamento del bienestar colectivo porque garantizan condiciones esenciales de supervivencia, disfrute y desarrollo de las personas. Son la base del crecimiento económico porque establecen las condiciones esenciales para el aporte productivo de todos los ciudadanos y para la formación del capital humano y del capital social. Y son la base de la gobernabilidad democrática porque facilitan las condiciones esenciales para que todos los ciudadanos reconozcan y defiendan la legitimidad del Estado, participen en su gobierno y vigilen sus instituciones.

Los objetivos propuestos en este documento y la oferta de cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para lograrlos son política y financieramente posibles. Son políticamente posibles porque Panamá tiene ya acuerdos básicos en torno a la provisión de garantías mínimas para todos sus habitantes y está avanzando rápidamente hacia la democratización de sus instituciones. Son igualmente financieramente viables porque no implican aumentar el gasto público, sino incrementar su impacto y su equidad.

El enfoque de derechos provee la nueva ética de comportamiento ciudadano que Panamá se ha propuesto construir.

## **Estructura del Marco de Cooperación**

El diagnóstico de este Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas ha sido elaborado con base en cifras y análisis nacionales. A su vez, las propuestas en torno a objetivos nacionales posibles y sobre el apoyo que las Naciones Unidas pueden brindar para su obtención son producto de las orientaciones provenientes de los acuerdos logrados en los grandes diálogos nacionales, en variados procesos de concertación y en el diálogo con las autoridades gubernamentales y las organizaciones ciudadanas.

El presente texto del Marco de Cooperación tiene las siguientes partes:

- Un *diagnóstico general* que enuncia los mayores retos al desarrollo de Panamá, a la luz de los análisis realizados por el gobierno nacional.

- La *presentación* del enfoque de derechos y desarrollo humano como base para construir una sociedad justa, sin pobreza, gobernable y con capacidad de crecimiento.
- La *propuesta conjunta* del Sistema de las Naciones Unidas, en la cual se identifican las áreas que requieren mejoramiento en materia de derechos, las metas que podrían alcanzarse con el esfuerzo de toda la nación y los compromisos que el Sistema de las Naciones Unidas se propone adquirir para contribuir a su logro.
- Los *impactos* del enfoque de derechos en el Desarrollo Humano, identificados como la erradicación de la pobreza con desarrollo social equitativo, crecimiento económico y gobernabilidad.
- La *estrategia de la cooperación* de las Naciones Unidas, incluyendo los enfoques operacionales y los mecanismos de coordinación.
- Los procedimientos de *seguimiento y evaluación*, con una definición de la manera de identificar los impactos y la eficiencia de la cooperación.
- Las provisiones de *financiamiento*, con información sobre los aportes financieros previstos por las agencias del Sistema durante el quinquenio.

## 1. Diagnóstico General: Panamá, País de Desigualdades

Panamá es un país de contrastes y desigualdad. Tiene, por un lado, sectores sociales y porciones del territorio que son **dinámicos, con actividades modernas y altos niveles de vida**, en estrecha vinculación con la sociedad global; y tiene, por el otro lado, grupos sociales, regiones y actividades productivas **muy pobres y atrasados, con ingresos mínimos** y excluidos de las oportunidades del mundo moderno.

Estas dos dinámicas sociales, económicas y regionales están **débilmente integradas**, de manera que los promedios nacionales ocultan grandes disparidades. **El gran reto de Panamá es establecer mecanismos institucionales para promover y lograr la integración económica y social y, de este modo, el Desarrollo Humano Sostenible<sup>3</sup>.**

Durante las últimas décadas, Panamá vivió un proceso de desarrollo que implicó una mejoría en el bienestar de diversos sectores de la población, la modernización de una parte de su economía y una gradual reducción de la pobreza. No obstante, y a pesar de esos avances, los niveles de pobreza e informalidad siguen siendo muy elevados para una nación de alto ingreso per cápita. Examinemos enseguida las grandes desigualdades.

### 1.1. Las Desigualdades Sociales

Panamá tiene indicadores promedio mejores que los de la mayoría de los países subdesarrollados, pero tiene los peores índices de pobreza entre países con ingreso similar. Este desequilibrio proviene de esa estructura económica y social centrada en actividades muy modernas de prestación de servicios internacionales que no han logrado integrarse adecuadamente con las actividades que dan ocupación e ingresos a la mayoría de la población.

Se estima que es pobre cerca del 40% de la población panameña y que el 20% está en situación de pobreza extrema. En Panamá, la pobreza proviene de la desigualdad histórica de la distribución del ingreso, la riqueza y las oportunidades. En 1997, el 20% más rico de la población recibía el 63% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre disfrutaba tan solo del 1,5%<sup>4</sup>. En 1997, el coeficiente de Gini de 0,58 reflejaba una situación de desigualdad que

---

<sup>3</sup> Este análisis se basa en el documento del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá intitulado “Análisis Conjunto del País”, antes citado.

<sup>4</sup> Banco Mundial: “Panamá - Estudio sobre Pobreza. Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza”, con base en la ENV de 1997. Washington, D.C., 1999.

coloca a Panamá en el grupo de los países con peor distribución del ingreso en el mundo<sup>5</sup>.

Algunos indicadores permiten ver los contrastes en la situación social: en todo el país, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer en 1999 era de 74,3 años, pero en la provincia de Darién era de tan solo 65,1 años. La tasa de mortalidad infantil era de 15,6 por mil, pero en Darién era de casi el doble.

El 58% de los pobres son campesinos no indígenas, el 23% son habitantes de las ciudades y el 19% son indígenas. La pobreza en Panamá es, por tanto, un fenómeno predominantemente rural pues, de cada 4 pobres, 3 habitan en el campo. La explicación es evidente: las actividades agroexportadoras han remunerado mal a los recursos humanos que emplean y las actividades agrícolas e industriales destinadas al mercado interno generan ingresos bajos e inestables.

El 8% de los panameños es analfabeto, con tasas similares para ambos sexos, pero con una fuerte desigualdad en contra de la población rural no indígena (16% de analfabetos) y de los indígenas (27% de analfabetos). Las actuales tasas de cobertura educativa, aunque elevadas frente a otros países de la región (92,3% en primaria y 62,2% en secundaria), siguen mostrando una discriminación de la población indígena (82,8% en primaria y solo 15,5% en secundaria).

Panamá tiene niveles elevados de gasto social, que representan cerca del 45% del gasto público (sin incluir el gasto financiero) y el 20% del PIB, pero no ha logrado que esta inversión contribuya a reducir las desigualdades sociales y el acceso de los pobres (especialmente de los pobres del campo) a los servicios sociales básicos. Los analistas fiscales llaman la atención sobre la baja ejecución del presupuesto destinado al bienestar social, usualmente por restricciones operativas dentro de las entidades responsables.

En Panamá no se trata de incrementar el gasto social, que ya es relativamente alto, sino de orientarlo mejor para lograr que sea más eficiente y más eficaz. Esta característica diferencia al gasto social panameño del gasto social del resto de Latinoamérica y le imprime un carácter especial a la cooperación.

Las situaciones descritas ilustran una realidad: en Panamá, el desarrollo social ha sido desigual y una parte de la población ha sido excluida de sus beneficios, a pesar de que existen recursos suficientes para facilitar su bienestar y para permitir su mayor aporte al desarrollo del país.

## **1.2. Las Desigualdades en la Estructura Económica**

En 1997, el PIB de Panamá creció un 4,5%, en 1998 creció un 4,2%, en 1999 creció un 3,2% y en el año 2000 creció un 2,7%, todo lo cual evidencia una dinámica superior al promedio latinoamericano, debido mayormente a la

---

<sup>5</sup> República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas: “Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza, 1998-2003”, Panamá, 1999 (2ª. Edición).

existencia de motores de crecimiento diferentes a los del resto de la región. Este comportamiento muestra también, sin embargo, una tendencia decreciente, es decir, una pérdida gradual de la fuerza de la economía que se asocia al incremento de las actividades y de la población no vinculadas al polo dinámico.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, la fuente principal de riqueza de Panamá no está en la agricultura o la industria, sino en los servicios (financieros y de seguros, portuarios y de tránsito canalero, turísticos y comerciales). Con excepción del comercio y el turismo, no obstante, la mayoría de los servicios ofrecidos por Panamá tiene mayor capacidad para generar valor económico que para contribuir al empleo. De hecho, en 1999 las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones, así como las de intermediación financiera y de gestión inmobiliaria empleaban solo el 13% de la población ocupada, pero generaban el 38% del PIB<sup>6</sup>.

Entre tanto, la producción agrícola e industrial mostraba un comportamiento inverso: tenía una participación débil en el PIB (15%) pero era una fuente importante de ocupación y de generación de ingresos (30% del empleo). Esta situación plantea un reto particularmente difícil a la política económica y a la política social panameñas en sus esfuerzos por lograr una mejor distribución del ingreso: exige un sistema de tributación progresiva, altos niveles de gasto fiscal claramente orientados hacia los más pobres e incentivos y garantías para el aumento de la productividad y de la capacidad de remuneración laboral en las actividades rezagadas. Avanzar en estos tres frentes es un gran desafío para la sociedad y el gobierno.

### **1.3. Los Retos Demográficos**

Panamá tiene dos grandes retos demográficos relacionados también con su estructura dual: el envejecimiento de la población, sin que existan en los hogares pobres mecanismos para asumirlo, y la reproducción de la pobreza, ligada a las tasas de fecundidad diferenciales entre estratos de ingreso.

Gracias al acelerado crecimiento de la esperanza de vida, Panamá avanza más rápidamente que la mayoría de naciones del mundo hacia una composición poblacional con mayor participación de personas de edad avanzada. En el año 2000, Panamá tuvo 8% de población mayor de 60 años, mientras que Uruguay tenía más del doble (17%), Argentina 13% y Chile 10%. En el año 2050, el 24,4% de la población panameña tendrá más de 60 años, porcentaje que será similar al de Uruguay y superior al de Argentina y Chile y al promedio latinoamericano<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas; “Estadísticas Económicas 1999”. Panamá, 2000.

<sup>7</sup> Resultados y proyecciones de los Censos de Población. Las cifras decimales han sido suprimidas para facilitar la lectura.

De modo concomitante con este proceso de envejecimiento, Panamá tiene actualmente una concentración de población en edades intermedias del ciclo de vida, es decir, en la fase económicamente activa. En 1975 el país tenía un 53% de población entre 15 y 64 años y en 2000 ésta representaba ya un 63%. Este porcentaje llegará a un máximo de 68% en 2020 y comenzará a reducirse gradualmente.

Las implicaciones de estas tendencias para las políticas públicas de una nación son esencialmente dos: primero, la necesidad de prepararse para el envejecimiento de la población –mediante un sistema de seguridad social con cobertura universal y servicios sociales adaptados a las necesidades de la población mayor– y, segundo, la urgencia de aprovechar la concentración transitoria de población económicamente activa para aumentar la producción y el ahorro de largo plazo, de modo que pueda financiarse de manera sostenible la seguridad social. No obstante, Panamá muestra actualmente una tasa de desempleo elevada y creciente y tiene una baja cobertura de la seguridad social: a la fecha percibe jubilación menos del 50% de los adultos en edad de recibirla y, de la población total, tienen afiliación a la seguridad social tan solo la mitad de los habitantes de las ciudades y menos de una quinta parte de los del campo.

En cuanto a la reproducción demográfica de la pobreza, se observa que las mujeres pobres tienen tasas de fecundidad que duplican las de las no pobres y las mujeres de pobreza extrema triplican la fecundidad de las no pobres. En ausencia de movilidad social, esta dinámica diferencial conduce a la expansión de la pobreza. Esto quiere decir que, si no se toman medidas adecuadas, los hijos de los pobres serán pobres.

La conclusión es obvia: la supervivencia de Panamá como nación en el mediano plazo depende de su capacidad actual para eliminar la pobreza y para integrar hoy a la población marginada de la seguridad social y del bienestar social.

#### **1.4. Desigualdades y Derechos Humanos**

Las condiciones mencionadas de desigualdad social y económica, así como las dinámicas poblacionales diferenciadas, son la base de la pobreza. Esta, por su parte, comienza a afectar el crecimiento económico porque los pobres carecen de los activos personales y productivos que les permitan aprovechar mejor su capacidad de producir y aportar. Se crea así un círculo vicioso que retroalimenta la pobreza y las limitaciones al crecimiento.

La dinámica de las desigualdades destruye al Estado. Una parte cada vez mayor de la población está excluida de las condiciones básicas de bienestar y de las dinámicas económicas y duda, con razón, de la legitimidad del Estado que no los integra. En el otro extremo, una porción de la población considera que su bienestar depende exclusivamente de sus propios negocios, cree entonces que no requiere del Estado o que éste le es poco útil y gradualmente disminuye su interés político y su esfuerzo tributario. En consecuencia, la gobernabilidad se deteriora y el Estado se debilita crecientemente.



En las secciones siguientes, este Marco de Cooperación se plantea romper la dinámica de las desigualdades estructurales de Panamá mediante un esfuerzo colectivo para lograr el ejercicio de sus derechos por todos los panameños y, sobre esta base, crear una dinámica nueva para la erradicación de la pobreza, la recuperación de la gobernabilidad y la redinamización del crecimiento económico.

## 2. Objetivo y Enfoque: Derechos y Desarrollo Humano

### 2.1. Objetivo de la Cooperación de las Naciones Unidas en Panamá

El Gobierno de Panamá, interpretando la voluntad colectiva, ha definido como objetivo primordial de la nación el Desarrollo Humano Sostenible. Este no es otra cosa que la garantía de condiciones para la plena realización de los Derechos Humanos, ejercidos por todos, respetados por todos y disfrutados por todos.

El objetivo general de la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo de Panamá es **contribuir sustancialmente al Desarrollo Humano Sostenible mediante el pleno ejercicio de los derechos humanos.**

Este objetivo incluye la garantía de condiciones básicas de bienestar para toda la población y, por ende, un apoyo directo a la **erradicación de la exclusión y de la pobreza**, la creación de mejores condiciones de **gobernabilidad** y el estímulo al **crecimiento económico.**

### 2.2. Alcance de los Derechos Humanos

La realización de los Derechos Humanos es una meta colectiva de la humanidad y es un objetivo esencial para cada nación. La Declaración Universal de los Derechos Humanos enfatiza que los derechos humanos son universales, es decir, que deben ser ejercidos por todas las personas, de modo que exista una condición básica de igualdad entre la gente. La misma Declaración Universal de los Derechos Humanos crea a las Naciones Unidas como un mecanismo internacional para promover la realización de los Derechos Humanos y establece procedimientos para fijar el alcance de los derechos, el monitoreo de sus avances, la rendición de cuentas de los Estados y sus compromisos bajo la ley internacional. No en balde, la contribución particular que el Sistema de las Naciones Unidas aporta al desarrollo tiene como base los Derechos Humanos.

**Los Derechos Humanos son las garantías mínimas que deben tener todos los seres humanos para tener una vida aceptable, facilitar el bienestar de los demás y contribuir a un crecimiento económico que pueda reforzar el bienestar colectivo.** Se trata del **derecho a conservar la vida** sin que sea puesta en peligro o eliminada por acción, omisión o negligencia de otros. Contemplan los **derechos civiles y políticos** como la posibilidad de ejercer la libertad de elección o asociación, de desempeñarse bajo condiciones y reglas de juego iguales para todos y de ser protegido por un sistema de justicia, independiente, oportuno e igualitario. Y se trata igualmente de los **derechos económicos y sociales**, como tener un ingreso para subsistir, poder alimentarse, acceder a la educación básica, contar con servicios de salud y de salud

reproductiva eficaces, tener un sitio para vivir y poder desenvolverse en un entorno sano.

El ejercicio de estos derechos permite que las personas puedan vivir dignamente, estén en capacidad de incluirse en la vida económica y política del país aportando a su crecimiento y que consideren legítimas las instituciones que los gobiernan.

Los Derechos Humanos son la base de la cohesión social y del crecimiento económico sostenible. De la cohesión social, porque permiten superar la exclusión y la inequidad, y porque proveen las reglas del juego esenciales para el funcionamiento social. Son base del crecimiento económico porque incluyen los mínimos necesarios para el desarrollo del capital humano (las oportunidades personales) y también del capital social (estado de derecho, igualdad de oportunidades y minimización de los costos sociales de transacción).

#### Derechos Humanos y Desarrollo Humano

La libertad humana y las oportunidades básicas para todos son el propósito y la motivación común de los Derechos Humanos y del Desarrollo Humano.

Por mucho tiempo, la promoción de los Derechos Humanos y del Desarrollo Humano tuvo estrategias, enfoques y tradiciones distintas. En realidad, ambas perspectivas son íntimamente complementarias y cada una otorga nueva energía y fuerza a la otra. Los Derechos Humanos expresan la idea fundamental de que toda la gente debe tener las condiciones esenciales para vivir una vida digna y ser protegida contra los peores abusos y privaciones. El Desarrollo Humano es el proceso de incremento de las capacidades humanas y la expansión de oportunidades, de manera que cada persona pueda vivir una vida de respeto y valores. Cuando el Desarrollo Humano y los Derechos Humanos avanzan juntos, se refuerzan mutuamente en torno al propósito de proteger las libertades fundamentales y expandir las capacidades de la gente.

Los Derechos Humanos agregan valor a la agenda del desarrollo, pues incorporan a ella los principios de justicia social al ubicar la prioridad en los excluidos, especialmente de aquéllos que sufren privaciones causadas por la discriminación. También dirigen su atención hacia la justicia y la participación política, puesto que subrayan que los derechos políticos y civiles son parte integral del proceso de desarrollo. El Desarrollo Humano, por su parte, da una perspectiva dinámica de largo plazo a la satisfacción de los derechos y dirige su atención al contexto socioeconómico en el que los derechos pueden ser concretados. Las herramientas del Desarrollo Humano proveen una valoración sistemática de las restricciones económicas e institucionales para la realización de los derechos, así como de los recursos y las políticas disponibles para su obtención.

Los Derechos Humanos son la base del Desarrollo Humano y éste contribuye a la edificación de una estrategia de largo plazo para la consecución de los derechos. El desarrollo humano es esencial para la realización de los Derechos Humanos y éstos son esenciales para un Desarrollo Humano integral.

### **2.3. Derechos, Deberes y Ética Ciudadana**

Los Derechos Humanos son inherentes a la condición de persona y, por tanto, no son concedidos ni pueden ser condicionados al cumplimiento de ciertos requisitos.

El ejercicio sin exclusiones de los Derechos Humanos es transformador de la sociedad porque contribuye decisivamente a la creación de una ética de relaciones ciudadanas basada en los deberes que contraen el Estado (proteger y vigilar los derechos) y la comunidad (respetar y promover los derechos de sus miembros). En una sociedad en la cual los derechos son ejercidos sin exclusión alguna, los sujetos que ejercen los derechos se convierten en protectores de los derechos de los demás. Así, por ejemplo, el buen ejercicio del derecho a la salud genera prácticas de cuidado de la salud propia y de la de los demás, el ejercicio del derecho al ambiente sano conduce a que los individuos aprendan a protegerlo y cuidarlo, y el ejercicio del derecho a la justicia enseña a valorar y respetar las normas.

Una nación en la cual los Derechos Humanos son respetados, ejercidos y protegidos sin exclusiones es siempre una sociedad de bienestar, paz y armoniosa convivencia.

Las razones descritas explican cómo los Derechos Humanos son esenciales para el fortalecimiento de la nacionalidad, la construcción de una nueva ciudadanía y el desarrollo de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. El enfoque de derechos se escogió como eje de este Marco de Cooperación, no solamente porque es el mandato central de las Naciones Unidas, sino igualmente porque tiene particular vigencia en el momento de consolidación de la nación que afronta Panamá.

### **2.4. Estado de Derecho y Derechos Humanos**

Estado de Derecho es, en esencia, aquel que facilita, promueve, vigila y garantiza el imperio de los derechos de los seres humanos, de modo que con ello facilita el crecimiento y el bienestar.

Panamá, en su condición de Estado Miembro, ha adoptado la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los pactos internacionales relativos los Derechos Civiles y Políticos y a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En este sentido, el Estado Panameño ha aceptado la obligación de adoptar medidas para hacer efectivos todos los Derechos Humanos para todas las personas.

Cada individuo, por su parte, tiene deberes respecto a los demás y a la comunidad a la cual pertenece; cada individuo está obligado a promover y respetar los Derechos Humanos reconocidos en los pactos internacionales.

Tanto el Estado como la ciudadanía tienen papeles importantes que desempeñar en la efectiva realización de los derechos. Ambos deben trabajar para crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados, fomentando así el bienestar de las personas sobre la base de su participación activa en la vida de la sociedad y en la justa distribución de los beneficios resultantes.

El Estado tiene también, no obstante, la responsabilidad de ser el principal garante de los Derechos Humanos mediante la garantía de su pleno respeto en todas las actividades de los poderes públicos, el fomento de su ejercicio por parte de todos los ciudadanos, la adecuada ejecución de las atribuciones de vigilancia y sanción que le competen, y una debida difusión y promoción de dichos derechos con el ánimo de lograr la implantación de una cultura de derechos en el país.

### ***2.5. Derechos Humanos, Política de Desarrollo y Compromisos Internacionales***

El objetivo de garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos en el país coincide plenamente con la política de desarrollo de Panamá, la cual ha sido establecida mediante pactos nacionales y expresada en los planes nacionales de desarrollo. Entre tales pactos se destacan los de Bambito y la Visión Nacional 2020. Los acuerdos de Bambito (1993 y 1994) definieron por amplio consenso una agenda nacional centrada en la universalización de la salud y la educación, la modernización de la justicia, el fortalecimiento de la democracia y la administración independiente del Canal de Panamá. La Visión Nacional 2020, que contó con amplia participación de la sociedad civil (1977), definió un macro para consolidar la nación bajo condiciones de equidad, justicia, institucionalidad democrática y sostenibilidad. Especial relieve tienen también el Pacto Nacional de la Juventud, el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Social y el Pacto Mujer y Desarrollo, acordados por la nación panameña en 1999.

El objetivo de garantizar los Derechos Humanos coincide también con los tratados, convenciones y pactos vinculantes que han sido adoptados por Panamá, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Contribuye también al cumplimiento de las metas adoptadas por Panamá en las Cumbres Mundiales de la última década y en la Cumbre del Milenio.

En la Cumbre del Milenio, las metas aprobadas para el año 2015 por las naciones del mundo son: 1) erradicar la pobreza y el hambre, 2) lograr acceso universal a la educación primaria, 3) promover la igualdad de géneros, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el HIV/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7) asegurar la sostenibilidad ambiental, y 8) lograr una asociación global para el desarrollo. Las metas propuestas en este Marco de Cooperación apuntan todas a favorecer el que Panamá logre cumplir con estos compromisos.

### **3. La Situación en Materia de Derechos y los Compromisos del Sistema de las Naciones Unidas**

Panamá ha logrado en la última década avances muy significativos en el ejercicio de los Derechos Humanos y del Desarrollo Humano. Estos avances se examinan a continuación en cada uno de los tres grandes grupos de derechos:

- el derecho a la vida, que es la condición básica de la existencia,
- los derechos económicos, sociales y culturales, que son la condición básica del bienestar, y
- los derechos civiles y políticos, que son la condición básica de la convivencia.

Se incluye en la parte final un acápite respecto a la atención humanitaria de las familias desplazadas por causa del conflicto armado que afecta a la población colombiana.

*Frente a cada derecho se identifican los principales retos que tiene el país, se plantean las metas que podrían lograrse en los próximos cinco años con un sólido empeño de todos los actores del desarrollo y se identifican con detalle los aportes que puede hacer el Sistema de las Naciones Unidas a este esfuerzo cooperativo.*

#### **3.1. Protección de la Vida: La Condición Básica de Existencia**

*"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona".*

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 3).

El primer derecho de todos los seres humanos es a no morir por razones evitables y a tener una vida larga y saludable, que les permita disfrutar de bienestar y aportar al desarrollo de la sociedad.

La posibilidad de tener una vida larga se ha incrementado aceleradamente en Panamá: en 1950 la esperanza de vida promedio era de 53 años y en 2000 era de 74,6 años<sup>8</sup>, gracias al mejoramiento de las condiciones de vida y a la expansión de los servicios de salud. A pesar de ello, se ha incrementado el número de muertes violentas y subsisten altas tasas de muerte que podrían evitarse.

El primer gran reto del país es lograr garantías mejores para el derecho a la vida, como se analiza enseguida.

---

<sup>8</sup> Los datos de esta sección sobre el derecho a la vida son de la Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Sección de Análisis Demográfico.

### **a. Derecho a No Morir por Acción de Otro (Violencia)**

La violencia es una de las primeras causas de muerte en Panamá. En 1998, de cada cien mil habitantes, 56 murieron violentamente, incluyendo 19 por homicidio y 16 por accidentes de tránsito<sup>9</sup>. Estas tasas están por encima de los promedios latinoamericanos y han venido creciendo sostenidamente en los últimos años.

El país tiene la necesidad de, y las condiciones para, poner en marcha un programa nacional de prevención de las muertes por causas violentas y un sistema de monitoreo sobre sus resultados. El programa de prevención podría incluir actividades de sensibilización y educación ciudadana (tolerancia y convivencia, respeto por las normas de tránsito, seguridad ocupacional, etc.), actualización normativa, mayores controles en aspectos claves y mejor coordinación interinstitucional. El mecanismo de monitoreo identificaría los lugares, horas y causas de las muertes violentas, de modo que puedan instrumentarse las acciones preventivas y se promueva el compromiso y la vigilancia ciudadana sobre sus avances.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación para: i) la formulación del Plan Nacional contra la Violencia y para la Promoción de Formas de Convivencia Ciudadana; y ii) el montaje y del mecanismo de monitoreo y la difusión pública de sus resultados.

El fruto posible de este programa sería, durante el primer año, detener el incremento de las tasas de muertes violentas y, a partir del segundo año, una reducción del 5% anual.

### **b. Derecho a No Morir por Negligencia u Omisión**

Muchas de las muertes que enlutan los hogares panameños y empobrecen a la sociedad pudieran ser evitadas tomando las medidas pertinentes. En 1999, de cada mil niños nacidos vivos, 16 murieron antes de cumplir un año y se estima que, con los debidos cuidados, ese número pudiera reducirse a 6. Ese mismo año, de cada cien mil mujeres que dieron a luz, 60 murieron por complicaciones del embarazo y el parto, y esta cifra pudiera reducirse a 10 por cada cien mil. Tan alta es la mortalidad materna que su tasa equivale a la de las muertes violentas que se registran en el país. La mortalidad materna afecta predominantemente a las mujeres pobres: el 60% de las muertes maternas se presentó en áreas rurales y el 20% en zonas marginales urbanas. En tanto que la tasa de mortalidad

---

<sup>9</sup> Los accidentes son considerados homicidio negligente en la mayoría de los países, pues existen previsiones individuales y sociales que permiten evitarlos. En el caso de los accidentes de tránsito, por ejemplo, tales previsiones comprometen a las autoridades, a los conductores y pasajeros, a los peatones y a los responsables del mantenimiento de las vías y de los vehículos. En el caso de los accidentes laborales, se trata de previsiones que competen a los patronos, a los trabajadores y a las empresas aseguradoras. En los accidentes por deslizamiento o inundación de viviendas, la responsabilidad de previsión compete esencialmente a las autoridades locales y a las comunidades.

infantil se ha reducido gradualmente, la de mortalidad materna se ha mantenido sin mayores cambios en los últimos diez años, contrariándose así la decisión mundial de lograr que, en el 2000, la cifra fuese la mitad de la existente en 1990<sup>10</sup>. Cerca del 10% de las embarazadas no tienen controles de embarazo y el 10% de los partos carece de control institucional.

El país tiene los recursos y la tecnología necesarios para reducir sustancialmente las muertes prevenibles de niños y madres, como lo ha demostrado la reducción de la mortalidad infantil durante la década pasada. Requiere hacer un esfuerzo que permita universalizar el cuidado del embarazo y la atención del parto y el puerperio en todo el país, especialmente en las provincias del Bocas del Toro, Chiriquí, Darién y en la Comarca de San Blas, que tienen los peores indicadores. Las principales acciones requeridas son: establecer un sistema de información preciso sobre la mortalidad infantil y materna, para orientar las acciones requeridas; poner en ejecución un gran programa nacional de reducción del embarazo precoz; lograr en 5 años una cobertura universal de la atención institucional del embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo estrategias particulares, con parteras locales, para las comunidades indígenas; y expandir a todo el país los programas de capacitación y vigilancia del crecimiento y desarrollo infantil. En los programas debe tenerse en cuenta que la adecuada atención de la maternidad y el desarrollo infantil exige mejoras en el ingreso familiar, educación, accesibilidad y modificación de las conductas discriminatorias y violentas.

El Sistema de las Naciones Unidas se ofrece a cooperar con: i) el diseño del sistema de información; ii) el diseño de la nueva estrategia de reducción del embarazo adolescente; iii) la formulación del programa nacional para la reducción de la mortalidad infantil y materna; y iv) la ejecución de dicho programa en comunidades indígenas, con participación de parteras locales y mediante estrategias acordes con su cultura y cosmovisión.

Los resultados esperados a cinco años son: i) reducir en un cuarto la tasa de mortalidad infantil, y ii) reducir en un tercio la tasa de mortalidad materna.

### **c. Derecho a No Sufrir Maltrato**

Dos de las modalidades más abusivas de atropello contra la vida y contra muchos otros derechos son la violencia intrafamiliar y la violencia de género. Los estudios disponibles muestran que, en Panamá, se presentan altos índices de atropellos y violaciones en el seno de la familia y de la vida social. Las víctimas más usuales del maltrato son los niños, las niñas y las mujeres; las principales causas son abuso físico, la violencia sexual y la negligencia. El abuso sexual afecta predominantemente a las niñas y a las mujeres adolescentes y jóvenes, y suele

---

<sup>10</sup> Este ha sido uno de los compromisos prioritarios de la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la Cumbre Mundial de la Infancia. Panamá ha avanzado en la reducción de la mortalidad materna, pero la persistencia en la comarca Kuna Yala de indicadores que triplican el promedio nacional eleva dicho promedio y muestra la necesidad de emprender una estrategia especial en la zona.



provenir del cónyuge, del novio y del padre o la madre<sup>11</sup>. Las causas de la violencia intrafamiliar y el abuso son, entre otras, el abuso de la superioridad física y la persistencia de la impunidad. Las secuelas son nefastas en el orden personal, familiar, laboral y social: una sociedad que no enfrenta la violencia intrafamiliar y de género se convierte en breve plazo en una sociedad masivamente violenta.

Panamá ha elaborado normas para la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia, al tiempo que ha iniciado un sistema de vigilancia con participación del sistema judicial y varios ministerios. Entre las principales estrategias para enfrentar la violencia intrafamiliar y de género –varias de las cuales están en curso por gestión del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y por el Ministerio de Salud–, cabe destacar las siguientes: sensibilización y educación de la comunidad, para que exista conciencia sobre el maltrato y otras formas de violencia y sobre la necesidad de prevenirlo colectivamente; formación del personal de salud, los padres de familia y los educadores para la prevención del maltrato físico y psicológico y la adecuada atención de las víctimas; educación en el sistema escolar para que los niños y niñas sean los principales agentes contra el maltrato y la violencia; establecimiento de canales accesibles que faciliten tanto el recibir las denuncias como el brindar apoyo a las víctimas y orientación o sanción a los victimarios; y realización periódica de estudios y de una encuesta especializada que permitan detectar las principales modalidades de maltrato y sus factores asociados, con una amplia divulgación de sus resultados, de modo que puedan orientarse mejor las acciones requeridas. Estas estrategias requieren la acción concertada de organismos gubernamentales y no gubernamentales para lograr la integración entre los aspectos conceptuales, comunicacionales, educativos, judiciales, psicosociales y de monitoreo.

El Sistema de las Naciones Unidas se ofrece a: i) contribuir con la ejecución del Plan Nacional contra la Violencia y para la Promoción de Formas de Convivencia Ciudadana; ii) cooperar con el diseño y ejecución de cada una de las estrategias y estudios previstos; iii) apoyar los programas de capacitación del personal de salud, los padres de familia y los educadores en la prevención del maltrato y demás formas de violencia, y en la atención de las víctimas; iv) facilitar el montaje en todo el país de centros locales de recepción de denuncias y de apoyo a las víctimas, y v) contribuir al análisis y divulgación de los resultados de las encuestas de seguimiento.

El resultado esperado es que, una vez puestas en marcha las estrategias y establecida una línea de base, las encuestas de seguimiento muestren una disminución de al menos un 5% anual en el número de casos de maltrato intrafamiliar y violencia de género.

---

<sup>11</sup> Con base en los registros de la Policía Técnica Judicial, el Patronato del Hospital del Niño, el Patronato Hospital Santo Tomás y CONADEC (Ministerio de Gobierno y Justicia).

### **3.2. Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Las Condiciones Básicas de Bienestar**

*“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*

*Toda persona tiene derecho al trabajo... Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana...*

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...*

*Toda persona tiene derecho a la educación... La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos...*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículos 22, 23, 25 y 26.

Panamá ha consolidado grandes avances sociales en las últimas dos décadas, los cuales colocan al país entre los de más alto desarrollo humano de América Latina. Las desigualdades existentes impidieron, sin embargo, que estos logros pudieran ampliarse hasta cubrir a los pobres de las ciudades y, sobre todo, del campo. Esta exclusión ha incidido en la reducida posibilidad que tienen estos grupos para mejorar sus ingresos y superar su pobreza, a la vez que ha incidido en que se profundicen las brechas económicas y sociales.

#### **a. Derecho a la Educación**

Todas las personas tienen derecho a la educación, porque éste es el derecho habilitador que permite ejercer mejor todos los demás derechos y ser mejor persona. La educación es, además, la base de la movilidad social y de la posibilidad de aportar a la productividad y al desarrollo nacional.

Panamá reconoce en su Constitución Política el derecho universal a la educación y la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica general. La aplicación de este precepto ha propiciado que sea uno de los países de América Latina con mayor inversión en educación: más del 10% del gasto público, equivalente aproximadamente a 5% del PIB. El resultado de tal inversión ha sido una importante reducción del analfabetismo, que actualmente es del 9%, y una

cobertura neta de escolaridad primaria del 92%<sup>12</sup>. El país avanza en la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997-2006, que ha tenido varios logros en aspectos curriculares, de formación docente, de enseñanza profesional y de participación social en torno a los centros educativos.

Hay, no obstante, grandes disparidades sociales, geográficas y étnicas en la asignación de los recursos educativos y en los resultados obtenidos. Las diferencias son especialmente grandes en la educación preescolar –que llega al 48% en áreas urbanas y apenas al 22% en áreas rurales y al 11% en zonas indígenas–, y en la educación media –que atiende al 80% de la población urbana, a la mitad de la población rural y a tan solo el 18% de los indígenas–. Esta discriminación es aún más marcada contra la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para las cuales la cobertura de secundaria solo llega al 37% y al 19% respectivamente, de tal modo que la mayoría queda condenada a continuar en la pobreza. El resultado final es que el 20% más rico de la población estudia en promedio 11,3 grados, mientras que los pobres urbanos estudian solo 7 grados, los pobres rurales 5,1 grados y los pobres indígenas 3,3 grados. Se ha demostrado también que la educación panameña es de baja calidad y relevancia, especialmente en las zonas más pobres. Puede concluirse, por tanto, que el sistema educativo panameño está jugando un papel muy limitado en la corrección de las inequidades en la distribución del ingreso, en la integración de la sociedad y en la sostenibilidad del crecimiento económico.

Frente a los desafíos y oportunidades que la globalización le plantea a Panamá, es ineludible avanzar en el campo de la calidad y relevancia de la educación y en el campo de la universalidad, para que ella llegue a toda la población. Hacer efectivo el derecho a la educación tendría un efecto decisivo en la superación de las desigualdades económicas y sociales existentes y en el logro de la competitividad económica<sup>13</sup>. Para alcanzarlo, el país requiere abordar las siguientes estrategias prioritarias: i) un esfuerzo de acceso universal, con énfasis en la atención de los problemas de oferta educativa y, sobre todo, en enfrentar los problemas de demanda, es decir, las restricciones personales, familiares y de ingresos que afectan a la población pobre de las ciudades, del campo y de las comarcas indígenas; ii) una estrategia de promoción de la permanencia, con estímulos y apoyos para la continuidad de los pobres en la educación media, y de los niños y adolescentes de ambos sexos que se retiran tempranamente de la escuela en las áreas rurales e indígenas; iii) una estrategia de calidad educativa que incluya pruebas censales de calidad para estimular su vigilancia y mejoramiento, orientación en Derechos Humanos y en identificación de casos de abuso y maltrato; iv) una estrategia de pertinencia que incluya énfasis en el aprendizaje de la comunicación, el trabajo en equipo, el cuidado de sí mismo, de los demás y del ambiente, la tolerancia, la equidad de género y el aprendizaje de la investigación; v) una estrategia de integración entre la comunidad y la escuela; y

---

<sup>12</sup> Los datos sobre la educación tienen como fuente: Banco Mundial, “Estudio sobre Pobreza”, Volúmenes I y II, Departamento de Desarrollo Humano, Banco Mundial, 1999.

<sup>13</sup> Este es el eje de la propuesta educativa del “Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano”, Ministerio de Economía y Finanzas, 2000, Pág. 13.

vi) una estrategia de Desarrollo de la Educación Bilingüe Intercultural. Para el efecto se hace necesaria una mejor asignación de recursos que garantice equidad en su distribución, provisión de recursos pedagógicos, mejor selección y perfeccionamiento del personal docente (particularmente de las áreas urbano-marginales, rurales e indígenas) y una vigilancia estricta y con participación ciudadana de la cobertura y la calidad.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación en: i) continuar con la promoción y soporte del Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativa Nacional, que está orientado a establecer los consensos necesarios para realizar una profunda reforma de la educación en el país y contribuir con la ejecución de sus recomendaciones; ii) el diseño y la aplicación de las estrategias educativas más adecuadas para las necesidades de las áreas urbano-marginales, rurales e indígenas del país, incluyendo las metodologías adecuadas para la educación bilingüe intercultural y la capacitación en ellas de la totalidad de los maestros que laboran en las áreas indígenas; iii) el impulso de nuevos contenidos de aprendizaje, iv) el diseño de pruebas de calidad; v) el monitoreo general de los avances logrados; y vi) mecanismos eficaces de evaluación y desarrollo institucional para el sector.

El adecuado abordaje de las estrategias mencionadas permitiría lograr las siguientes metas en los próximos 5 años: i) elevar en 50% la actual cobertura de preescolar en áreas rurales y duplicarla en las áreas indígenas; ii) incrementar en un grado la escolaridad promedio rural e indígena; y iii) mejorar en 10% anual los resultados de las pruebas de calidad educativa.

## **b. Derecho a la Salud**

El derecho a la salud es una extensión del derecho a la vida, y por eso tiene que ser universal. La vida sana es condición básica de bienestar y de capacidad de aporte a la producción de la riqueza nacional.

Panamá dedica una elevada cantidad de recursos a la atención de la salud: aproximadamente el 11% del gasto público, equivalente a casi un 6% del PIB. Cerca del 20% de la población, sin embargo, no tiene acceso a los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales de población dispersa y en las áreas indígenas, por tres razones: insuficiente oferta de servicios, dificultades para llegar hasta ellos y desadaptación cultural. Mientras que los dos quintiles (40%) de la población de mayores ingresos tienen una afiliación al Seguro Social superior al 60%, solo está afiliado el 13% del quintil más pobre de la población. Los más pobres suelen atenderse en centros y puestos de salud, mientras que los sectores de ingresos medios y altos tienen mayores facilidades de acceso a los hospitales públicos.

El país cuenta con un buen sistema de vigilancia epidemiológica, aunque tiene vacíos en el seguimiento de algunas enfermedades transmisibles. Los registros de defunciones muestran que, junto con la violencia, la otra causa principal de mortalidad en Panamá son los tumores, particularmente de cuello uterino, mama y próstata, que podrían ser detectados precozmente. Muestran también que las principales causas de morbilidad son las enfermedades bronco-pulmonares

(gripe, resfriado común e infección respiratoria aguda) con cerca del 34%, y las gastro-intestinales (diarrea y parasitosis intestinal) con 17%, muchas de ellas asociadas al consumo de aguas y alimentos inseguros. Existe una alta morbilidad y mortalidad de jóvenes debida a conductas de riesgo comunes durante esta etapa de la vida, tales como accidentes, suicidios, violencia juvenil, contagio de VIH/Sida, drogadicción y embarazo temprano. Se requieren, por consiguiente, mayores esfuerzos de salud y desarrollo para adolescentes y jóvenes, así como un mejor reconocimiento de sus derechos.

La cobertura de vacunaciones es alta y, gracias a ello, las enfermedades inmuno-prevenibles no aparecen entre las 10 principales causas de morbilidad; no obstante, las tasas de vacunación en zonas rurales están por debajo del promedio nacional y las de las zonas indígenas son muy bajas. La tuberculosis pulmonar está en ascenso y llega a 51 casos por cada cien mil habitantes. Existe malaria geográficamente focalizada en áreas rurales de los extremos este y oeste del país. Se presenta dengue en la región metropolitana de la Ciudad de Panamá. El consumo de drogas psicoactivas se ha incrementado en los últimos años, con consecuencias nocivas para la salud y el desarrollo.

Para enfrentar los problemas descritos, Panamá tiene en marcha varias estrategias, a saber: i) un programa de reforma del sector salud, iniciado en 1996, que ha logrado impulsar las actividades participativas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, el incremento de las coberturas de vacunación, la ampliación de la red de servicios en las zonas más desfavorecidas y el comienzo de la vigilancia de la calidad, pero que tiene deficiencias en la gestión de los recursos humanos, el control de la eficiencia del gasto, la coordinación entre la red pública, la del seguro social y las privadas, y el desarrollo de un sistema de información efectivo; ii) un programa de elaboración y actualización de normas y procedimientos de salud, que opera desde 1992<sup>14</sup>; iii) la reestructuración de la Caja del Seguro Social mediante un importante proceso de diálogo y construcción de acuerdos que está actualmente en marcha; iv) la ruptura gradual de la atención fraccionada para abordar en cambio estrategias de atención integral, con énfasis en grupos prioritarios; y v) una estrategia de prevención del consumo de drogas ilícitas basada en la eliminación de eventuales cultivos, la interdicción del tráfico y la educación de las poblaciones en riesgo.

Es necesario continuar con las acciones descritas, dándoles máxima prioridad y eficiencia y, además, i) desarrollar, junto con las comunidades indígenas, estrategias para mejorar su atención en salud; y ii) fortalecer las actividades de información pública y control en torno al manejo de alimentos y agua para consumo humano.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación en las siguientes áreas: i) apoyo al programa de reforma del sector salud, con énfasis en los componentes de fortalecimiento de la capacidad de gestión del Ministerio de Salud, la

---

<sup>14</sup> El programa ha establecido normas y procedimientos en aspectos como vigilancia epidemiológica en diferentes áreas: salud integral infantil, adolescente y de la mujer; salud reproductiva; atención ginecológica; atención de embarazos de alto riesgo; prevención, detección y manejo de lesiones uterinas; etc.

coordinación interinstitucional y el desarrollo del sistema de información; ii) apoyo al proceso de reestructuración del sistema de seguridad social y a la expansión de su cobertura; iii) apoyo a la ejecución del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, con énfasis en los adolescentes; iv) apoyo a la ejecución de actividades para la atención de la salud de los pueblos indígenas, incluyendo las de prevención, promoción y atención; v) apoyo a la articulación entre las medicinas tradicionales y la convencional; y vi) apoyo a la estrategia y acciones de control de tráfico de drogas psicoactivas y prevención de su consumo.

La cooperación buscaría propiciar el logro de las siguientes metas a 5 años: i) reducción a la mitad de la población sin acceso a servicios de salud, gracias a la intervención en zonas rurales e indígenas; ii) cobertura del 99% en inmunizaciones para menores de 1 año y mantenimiento de la baja incidencia de las enfermedades respectivas; iii) eliminación del tétanos neonatal como problema de salud pública; iv) mantenimiento de la baja incidencia de las enfermedades transmitidas por vectores; e v) interrupción del crecimiento en el consumo de drogas ilícitas.

### **c. Derecho a la Nutrición y la Seguridad Alimentaria**

Todas las personas tienen derecho a una alimentación suficiente para garantizar su vida sana. Las deficiencias nutricionales afectan severamente –y muchas veces de manera irreversible– la capacidad de aprendizaje, de interacción social y de producción de riqueza. La imposibilidad de ejercer el derecho a la nutrición produce secuelas desastrosas en los niños porque inhibe su derecho a una vida plena y saludable, y también en la sociedad, porque no les permite a éstos desarrollarse como ciudadanos que puedan participar activamente.

A pesar de los avances de Panamá durante las últimas dos décadas en la reducción de la desnutrición infantil, ésta sigue siendo un problema importante en el país. Según la Encuesta de Niveles de Vida de 1997, el 16% de los menores de 5 años muestra algún tipo de desnutrición. Las raíces estructurales de este fenómeno son claras, al observarse que en las zonas urbanas el 7% de los niños padece algún tipo de desnutrición, mientras que en las rurales el porcentaje se triplica (24,4%) y en las indígenas afecta a más de la mitad de los niños (50,5%). La mayor prevalencia la tiene la desnutrición crónica (baja talla para la edad), que afecta a uno de cada 20 niños no pobres (4,3%), a uno de cada 4 niños pobres (24,4%), a uno de cada 3 niños de pobreza extrema (34,5%) y a uno de cada 2 niños indígenas (48,7%)<sup>15</sup>. Paralelamente, y como otra muestra del carácter desigual de la evolución socioeconómica de Panamá, se constatan problemas de obesidad en el 17% de los niños panameños menores de 5 años, especialmente en las zonas urbanas (20%) y en los grupos de más altos ingresos (22%)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobrado, C., K. Lindert y G. Rivera: “Desnutrición en Panamá: un análisis de los datos antropométricos de la Encuesta de Niveles de Vida”, en Banco Mundial: “Panamá: Estudio sobre Pobreza”, Volumen II, 1997.

<sup>16</sup> Encuesta de Niveles de Vida. Ministerio de Economía y Finanzas, Panamá, 1997.

La anemia sigue siendo en Panamá un problema masivo, pues afecta al 47% de los escolares, al 35% de las embarazadas y al 40% de las mujeres en edad fértil<sup>17</sup>. Las deficiencias de vitamina A son del 13,4% en los menores de 2 años y del 9,4% en los menores de 5 años. En contraste, el país ha sido certificado como libre de desórdenes por deficiencia de yodo, lo cual indica los resultados positivos de los programas de yodización de la sal<sup>18</sup>.

La prevalencia de la desnutrición refleja la existencia de problemas agudos en la seguridad alimentaria del país: durante la última década, la disponibilidad de calorías disminuyó en un 14,9%, la de proteínas en un 7,4%, la de hierro en un 13% y la de calcio en un 2%. Durante el período, la producción de los principales componentes altamente alimenticios de la dieta popular panameña cayó drásticamente. Se ha incrementado entonces la importación de alimentos y, con ella, la dificultad de adquirirlos para las familias de menores ingresos.

Desde 1992 existe la Comisión Técnica del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición, que es responsable de los planes nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el último de los cuales cubrió el período 1998-2000. El actual gobierno ha incluido la nutrición como programa principal de la Agenda Social: bajo esta directriz ha elevado sostenidamente el presupuesto de salud nutricional y se avanza en la promoción de Granjas de Producción Sostenible, huertos, cría de animales caseros, comedores populares e infantiles y ferias al productor. Existen, además, dos ONGs que desarrollan programas nutricionales de gran envergadura. La experiencia de los últimos años demuestra la necesidad de: i) enfatizar la coordinación intersectorial de actividades, ii) ampliar los programas de educación nutricional masiva y focalizada, iii) lograr la disponibilidad nacional de alimentos, iv) promover nuevos mecanismos para lograr el acceso alimentario e v) incrementar el control de calidad. Estas actividades deberán encaminarse prioritariamente a mejorar las condiciones nutricionales de la población de las áreas rurales, indígenas y urbano-marginales, y a otorgar prioridad a las embarazadas y los niños de ambos sexos. Será necesario también establecer un sistema de monitoreo que permita conocer las situaciones de riesgo y evaluar el impacto de las acciones realizadas.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su apoyo en las actividades nacionales dirigidas a: i) la atención de las necesidades nutricionales de las comunidades rurales e indígenas; ii) fortalecer la coordinación entre los organismos gubernamentales concernidos y entre los entes públicos y las organizaciones no gubernamentales y comunitarias; iii) promover la gestión local de los programas nutricionales; iv) diseñar y poner en operación el sistema de seguimiento de la situación nutricional; y v) continuar apoyando las actividades gubernamentales de monitoreo sobre la seguridad alimentaria nacional y el establecimiento de una unidad gubernamental de seguimiento y análisis (Iniciativa VAM).

Las metas esperadas al cabo de 5 años son las siguientes: i) reducción del 50% en las actuales tasas nacionales de desnutrición; ii) reducción del 20% en las tasas

---

<sup>17</sup> Encuesta Nacional de Bocio y Anemia en Escolares de 6 a 12 años, Ministerio de Salud, Panamá, 1999.

<sup>18</sup> Ídem.

actuales de anemia; iii) reducción del 30% de las actuales tasas de deficiencia de vitamina A; iv) lograr que las zonas indígenas queden –como el resto del país– libres de desórdenes por deficiencias de yodo; y v) alcanzar la sostenibilidad de la condición de país libre de desórdenes por deficiencias de yodo.

#### **d. Derecho a Tener Agua Segura y Saneamiento Básico**

El agua es esencial para la vida y el agua sana es condición de la salud, motivos por los cuales todos los seres humanos tienen derecho de acceso al agua potable y sana. La facilidad de acceso al agua sana incide directamente en la capacidad de aporte de las personas al crecimiento económico. El derecho al agua tiene como extensión el derecho a la adecuada evacuación de excretas y aguas servidas.

A pesar de que Panamá es uno de los países con mayores recursos hídricos en el mundo y de que sus aguas son de buena calidad, el acceso al agua potable es muy - poco equitativo. Mientras que la totalidad de los no pobres urbanos tiene agua en su hogar, carecen de ella el 13% de los pobres extremos de las ciudades, el 28% de los pobres rurales y casi dos tercios (58%) de los indígenas, con pésimas consecuencias para su salud y la calidad de su vida. La deficiencia de los servicios de alcantarillado es enorme, pues carecen de ellos el 30% de los no pobres y el 85% de los pobres<sup>19</sup>. El país no ha provisto siquiera algún tipo de sanitario o letrina para un 20% de los pobres de las ciudades y el campo, ni para el 56% de los indígenas. El 40% de las viviendas del país no dispone de servicio de recolección de basuras<sup>20</sup>.

El país requiere desplegar un gran esfuerzo en materia de provisión de agua potable, de facilidades para la disposición de excretas y de manejo de las aguas servidas. Para ello es indispensable: i) un incremento y mejor distribución de los recursos financieros, ii) una estrategia nacional de motivación, educación y organización comunitaria, iii) un programa nacional de letrización, iv) un agresivo programa de construcción de sistemas locales de agua y saneamiento, v) el mejoramiento de la capacidad institucional y comunitaria de administración y mantenimiento de los sistemas de agua; vi) el seguimiento de la calidad, cobertura, continuidad y costo de los servicios de agua y saneamiento, para garantizar condiciones óptimas y sostenibles de prestación; y vii) el mejoramiento de la coordinación, la asistencia técnica y el monitoreo de las entidades responsables.

El Sistema de las Naciones Unidas le ofrece a las autoridades responsables del agua y el saneamiento su apoyo para la realización de un análisis sectorial que facilite su ajuste operativo y funcional, con énfasis en: i) el fortalecimiento del marco regulador, ii) la redefinición de responsabilidades institucionales (incluyendo la reglamentación de la ley de transformación del IDAAN), iii) el ordenamiento financiero sectorial, iv) el desarrollo de nuevas estrategias para mejorar la cobertura y calidad de los servicios; v) el desarrollo de un programa de

---

<sup>19</sup> Estimaciones del Ministerio de Salud, 1998.

<sup>20</sup> Perfil y características de los pobres en Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales, Panamá, Marzo de 1999.



capacitación de funcionarios para la organización y promoción de la gestión comunitaria de los sistemas de agua y saneamiento, así como el desarrollo de mecanismos para incentivar y sostener la participación ciudadana en la construcción y manejo de los sistemas de agua y saneamiento; y vi) el desarrollo de un sistema de información georreferenciada sobre servicios de agua en zonas rurales.

Las metas que sería posible lograr en 5 años son las siguientes: i) una reducción de al menos 35% en el grupo de personas sin acceso al agua potable; ii) una reducción de un 25% en los hogares sin sistema de evacuación de aguas servidas; y iii) una reducción de un 40% del grupo de personas sin acceso a un sistema de disposición de excretas.

#### **e. Derechos Sexuales y Reproductivos**

Los derechos sexuales y reproductivos se refieren, en esencia, a las libertades y la protección requeridas para garantizar el ejercicio de la sexualidad y la reproducción de la especie humana de la mejor manera posible. Éstos incluyen las garantías necesarias para que las personas puedan vivir libres de discriminación, riesgos, amenazas, coerción y violencia en el campo de la sexualidad y la reproducción. Por referirse directamente a la reproducción de la humanidad, están estrechamente ligados con otros derechos humanos básicos, como el derecho a la vida, a la educación, la salud, la nutrición, el agua potable y el ambiente sano.

Los derechos sexuales y reproductivos incluyen, entre otros, i) el derecho a no sufrir discriminación por causa del género o de la sexualidad; ii) el derecho a optar por contraer o no contraer matrimonio y a formar o no formar una familia; iii) el derecho a decidir libremente el número de hijos y el espaciamiento entre sus nacimientos (procreación sana y libre, planificación familiar segura), iv) el derecho a la información, la consejería, la educación sexual y la atención médica en materia de sexualidad y salud reproductiva; v) el derecho a controlar el comportamiento sexual con libertad y sin tener miedo, y vi) el derecho a estar libre de enfermedades que interfieran con las funciones sexuales y reproductivas o puedan ser transmitidas durante su ejercicio, y a una atención en salud digna y eficaz en este campo.

Panamá ha logrado durante los últimos años importantes mejoras en la protección de los derechos sexuales y reproductivos, como la reducción de la tasa global de fecundidad. Entre 1990 y 1995 se adelantó un exitoso programa de salud de la mujer y el adolescente. Los esfuerzos deben ser continuos, sin embargo, para evitar reversiones tales como los aumentos en las tasas de fecundidad de todos los grupos de población registrados en 1997, que son imputables a la discontinuidad de algunos proyectos. Recientemente fue aprobada la Ley 3 de 2002, que fija pautas relevantes para la protección de los derechos sexuales y reproductivos de la población panameña.

Sustentado en las dinámicas y normas existentes, el país requiere hacer un esfuerzo sistemático en los siguientes aspectos: i) mejorar sustancialmente la cobertura, oportunidad y calidad de la formación sexual en el sistema escolar; ii)

reducir considerablemente la iniciación sexual temprana y el embarazo adolescente; iii) crear las condiciones para facilitar el acceso a métodos seguros de planificación familiar (especialmente entre los adolescentes sexualmente activos) y reducir las elevadas tasas de persistencia de embarazos no deseados; iv) superar la asignación cultural de los riesgos y consecuencias del embarazo a las mujeres, más que a los varones; v) revisar las normas y políticas de atención del embarazo y el parto; vi) eliminar la violencia sexual y la violencia de género contra las niñas y las mujeres; vii) crear mecanismos para prevenir y paliar el abandono del hogar por uno de los padres –generalmente el varón–; y viii) contener la tendencia creciente del VIH/SIDA, que en 1997 tuvo una tasa de incidencia anual de 17.2 casos por cada cien mil habitantes, el triple que en 1992, y con una letalidad del 80%.

Para estos propósitos, el Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación decidida en todos los campos de los derechos sexuales y reproductivos y, muy especialmente, en: i) contribuir a la inclusión de una perspectiva de equidad de género en las políticas públicas nacionales, con énfasis en aquéllas tendientes a reducir las disparidades económicas entre hombres y mujeres; ii) apoyar la ejecución del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva elaborado con apoyo de FNUAP, OPS/OMS, ONUSIDA y PASCA, prestando énfasis a los adolescentes mediante el suministro de información oportuna y una garantía de servicios especializados en el marco de la confidencialidad y privacidad a las que tienen derecho; iii) apoyar la formulación y ejecución de un programa de atención a los adolescentes y jóvenes de ambos sexos en materia de promoción integral, reducción del embarazo adolescente y la prevención y atención especializadas en salud y salud reproductiva; y iv) apoyar las campañas de prevención del SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual, la formación de padres y maestros para que puedan brindar adecuada orientación a los niños y jóvenes, y la negociación de medicamentos antirretrovirales.

Entre las metas que podrían lograrse en los próximos 5 años (además de las relativas a la mortalidad materna antes tratada) pueden destacarse las siguientes: i) reducción del 10% en la tasa de embarazo adolescente (de 83 por mil a 71 por mil); ii) disminución del 30% en la tasa de crecimiento del SIDA y una cobertura con antirretrovirales del 80% a los HIV positivos; iii) disminución del 30% en las infecciones de transmisión sexual; e iv) incrementar la tasa de prevalencia en el uso de anticonceptivos seguros en un porcentaje que se determinaría a partir de una línea de base establecida mediante encuesta, pues no existe información posterior a 1985.

## **f. Derecho a la Vivienda y a la Movilidad**

Todos los seres humanos tienen derecho a vivir en un lugar sano, seguro y agradable. Ello garantiza calidad de vida y es también condición básica para la realización personal y familiar, y para que cada uno aporte a la producción de la riqueza social. El derecho a la vivienda y, en general, los derechos económicos y sociales incluyen el derecho a la movilidad y el desplazamiento, el cual es indispensable para acceder a la educación, la salud, el agua y los mercados.

Panamá tiene un grave faltante habitacional acumulado, que en el Censo del 2000 se estimó en 207 mil viviendas, para albergar a más de un millón de personas. Estas cifras significan que un tercio de la población nacional no tiene vivienda adecuada. Entre las viviendas faltantes, 128 mil son requeridas por familias con ingresos inferiores a los US\$400.

Muchas familias de bajos ingresos han construido sus viviendas en zonas malsanas o con alto riesgo de inundación o deslizamiento. Además del faltante de construcciones, el país tiene una distribución extraordinariamente inequitativa de los servicios domiciliarios, como el agua –ya mencionada– y la energía eléctrica. Mientras que todos los no pobres urbanos tienen iluminación eléctrica, ésta es inaccesible en las ciudades para el 19% de los pobres extremos y, en el campo, para el 25% de los no pobres, para el 78% de los pobres extremos y para el 92% de los indígenas<sup>21</sup>.

La red vial terciaria de Panamá cuenta con 7.500 kilómetros de caminos revestidos y en tierra, de los cuales el 45% se encuentra en regular estado y el 40% en mal estado, de modo que muchas comunidades rurales e indígenas tienen dificultades permanentes de transporte y algunas de ellas permanecen incomunicadas durante gran parte del año, con la consiguiente restricción para ejercer sus demás derechos<sup>22</sup>.

El Ministerio de Vivienda y el Fondo de Inversión Social (FIS) adelantan varios programas de vivienda de interés social, pero éstos apenas pueden paliar las situaciones críticas y no subsanan el déficit acumulado. La experiencia internacional indica que, para el efecto, son necesarias acciones desde el lado de la oferta (crédito e incentivos a los constructores de vivienda social) y de la demanda (financiamiento de largo plazo y subsidios iniciales para los más pobres). El Ministerio de la Vivienda tiene previstas acciones en estas áreas y, además, un programa de capacitación comunitaria para la autogestión de soluciones progresivas de vivienda y mejoramiento del entorno urbano. El Ministerio de la Presidencia adelanta a través del FIS, por su parte, un programa de electrificación rural que no está en capacidad de modificar significativamente el déficit existente. También en este campo hacen falta incentivos para la oferta y soportes subsidiados y crediticios para las comunidades. El Ministerio de Obras Públicas se propone reorientar sus políticas de inversión hacia la red vial terciaria y los caminos asociados a la producción campesina.

El Sistema de las Naciones Unidas podría cooperar para afrontar los problemas de vivienda y red vial terciaria, sirviendo de vínculo para que el país acceda a la experiencia internacional y pueda diseñar un programa para promover el desarrollo urbano integral y enjugar el déficit de vivienda, servicios domiciliarios y transporte rural en un plazo razonable. Podría también apoyar la formación de promotores de los programas de autogestión de vivienda progresiva.

---

<sup>21</sup> Perfil y características de los pobres en Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales, Panamá, Marzo de 1999.

<sup>22</sup> Ministerio de Obras Públicas, comunicación al Sistema de las Naciones Unidas, mayo de 2002.

La meta en términos de reducción de los déficit vial y habitacional se fijaría al diseñar el programa y establecer el monto de recursos que el país decida asignarle.

#### **g. Derecho a un Ambiente Sano**

Los seres humanos tienen derecho a vivir en un medio que posibilite su vida y tienen, a la vez, la obligación de conservarlo de modo tal que garantice el sustento para la vida de las generaciones futuras.

Durante los últimos 5 años, Panamá ha vivido un notable proceso de toma de conciencia respecto al ambiente y los recursos naturales. Este proceso ha permitido también identificar los principales problemas ambientales del país, a saber: i) la contaminación del suelo y el agua debidas a la baja cobertura de los servicios de recolección de basuras y la inadecuada disposición de los desechos sólidos (la recolección de basuras es apenas de 75% en las ciudades y 40% en el campo y casi todas ellas se depositan inapropiadamente)<sup>23</sup> y la carencia de sistemas para el monitoreo y disposición especial de los residuos peligrosos y de los desechos hospitalarios; ii) la contaminación de los recursos hídricos por la falta de tratamiento de las aguas servidas de las ciudades, incluyendo la intensa contaminación de la Bahía de Panamá con descargas de fuentes domésticas, industriales y del transporte y la navegación; iii) la contaminación del suelo y el agua por las fuertes concentraciones de agrotóxicos en las zonas de monocultivo y en las de extracción de minerales no metálicos, con incidencia en la salud de las poblaciones cercanas; iv) la pérdida de biodiversidad y la deforestación, que afectan ya al 60% de la cuenca del Canal; v) la contaminación del aire con gases y partículas de origen industrial y automotor en las ciudades de Panamá y Colón, con alto impacto en las enfermedades respiratorias; vi) la contaminación con explosivos y desechos peligrosos de guerra en algunas áreas revertidas; y vii) la vulnerabilidad creciente a los desastres de origen socio-natural, especialmente inundaciones, deslizamientos, incendios y vendavales. En los desastres, la mayoría de los afectados son familias pobres que se han visto obligadas a vivir bajo condiciones de alta vulnerabilidad, con el agravante de que no existe un programa nacional de reducción de riesgos ni opera aún un sistema interinstitucional de atención de emergencias.

Las causas de estos problemas ambientales son de vieja data, pues la definición de políticas en varias áreas es reciente y todavía inconclusa, apenas emerge la conciencia ciudadana sobre la vulnerabilidad y la conservación del entorno ambiental y las instituciones especializadas aún están en proceso de consolidación.

La Estrategia Nacional del Ambiente, impulsada desde 1998 por la Autoridad Nacional del Ambiente, busca explícitamente conciliar la sostenibilidad ambiental con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en pro del desarrollo nacional y del bienestar de la población. Las acciones se basan en 7 directrices

---

<sup>23</sup> MINSA-ANAM, con apoyo de OPS-PNUD-UNICEF: “Análisis Sectorial de Residuos Sólidos”, Panamá, 2001. Publicado también por el Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente: [www.CEPIS.paho.org](http://www.CEPIS.paho.org).

estratégicas, con perspectiva al 2020, e incluyen la modernización del marco legal ambiental, la ejecución de varios convenios interinstitucionales destinados a un mejor ordenamiento, uso y conservación de los recursos y el emprendimiento de proyectos específicos de desarrollo sostenible en diversas zonas del país. Algunos de estos proyectos están diseñados para ser gestionados por las comunidades locales: entre ellos se incluyen los proyectos piloto para el manejo comunitario de los bosques de alto valor comercial y para la conservación de las riquezas ambientales en la zona del Darién. Por su parte, el Ministerio de Salud adelanta un Plan de Acción sobre Salud Ambiental y Desarrollo Sostenible 1998-2002 para mitigar el impacto de los contaminantes. El Ministerio de Salud está implementando también un sistema de vigilancia y control de intoxicación en las regiones de mayor uso de plaguicidas. El gobierno avanza en la regulación y reordenamiento del manejo del agua potable, de las aguas residuales y de los desechos sólidos, áreas que plantean grandes retos de inversión y desarrollo institucional. La Autoridad de la Región Interoceánica ha puesto en marcha una estrategia de sostenibilidad ambiental de las áreas circundantes al Canal de Panamá.

En materia de prevención de desastres, el país cuenta con el Sistema Nacional de Protección Civil –SINAPROC– y es sede del Centro para la Coordinación y Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica –CEPREDENAC–. Aunque no se cuenta todavía con sistemas modernos de prevención, alerta temprana, atención inmediata y rehabilitación, se ha iniciado ya un programa de gestión local y comunitaria de riesgos, con una primera fase de validación que se realiza en el Darién.

El Sistema de las Naciones Unidas prevé para el próximo quinquenio concentrar su cooperación a la gestión ambiental en los siguientes aspectos: i) frente a la contaminación con plaguicidas, continuar con el apoyo a la vigilancia epidemiológica y a las acciones de educación comunitaria, regulación y control en las áreas de uso intensivo de plaguicidas; ii) frente a la contaminación con residuos sólidos, apoyar el diseño y la ejecución del plan de inversiones a 10 años y el reordenamiento y la coordinación institucional requeridos en las esferas nacional, territorial y comunitaria, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades para el manejo del aseo urbano; iii) frente a la contaminación con aguas servidas, apoyar la elaboración del proyecto de saneamiento de la Bahía de Panamá; iv) frente a la conservación y manejo de las aguas, apoyar el diseño y ejecución del estudio nacional de aguas y el montaje del sistema de información sobre la calidad del agua; v) frente al cambio climático, apoyar la ejecución del segundo inventario de gases de efecto invernadero y la concertación y ejecución de la Estrategia Nacional de Cambio Climático que incluya un Marco de Políticas de Adaptación, así como el diseño y promoción de proyectos de energía limpia; vi) para la conservación comunitaria de la riqueza ambiental, continuar propiciando mediante acciones piloto la definición comunitaria de opciones para la conservación del ambiente, el apoyo con tecnología y crédito a su ejecución y el co-manejo de áreas protegidas en la zona del Darién que es, a la vez, una ecorregión estratégica, el asentamiento de las comunidades más pobres del país y un área de máxima limitación institucional; y vii) para la descontaminación con explosivos y desechos peligrosos, brindar

asistencia mediante un programa de asesoría internacional en este campo y con participación de varias entidades nacionales.

En el campo de la prevención de desastres, y aprovechando la experiencia disponible en América Latina y el respaldo de CEPREDENAC, el Sistema de las Naciones Unidas concentrará su cooperación en apoyar al Sistema Nacional de Protección Civil para la implementación del Programa Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, con participación de distintas entidades públicas vinculadas con todos los sectores. Para el efecto iniciará con un proyecto piloto de gestión de riesgos en el Darién y, además, estará dispuesto a brindar su apoyo por solicitud del gobierno en casos de emergencia y a capacitar a los sectores involucrados en el Sistema de Gestión de Suministros (Suma).

Las principales metas previstas a cinco años son: i) una reducción del 10% en los promedios mensuales de contaminación del aire (con base en el sistema de monitoreo de la contaminación del aire que se pondría en funcionamiento en las áreas metropolitanas de las 7 provincias más pobladas, así como en las acciones de promoción y control orientadas por éste); ii) una reducción del 20% en las enfermedades asociadas a la exposición a plaguicidas; iii) un aumento del 30% en los residuos sólidos depositados en rellenos sanitarios; y iv) una reducción del 30% en la contaminación de las aguas (a partir del monitoreo establecido en las áreas críticas detectadas en el estudio nacional de aguas).

En cuanto a la prevención de desastres, las metas posibles son: i) vincular al Sistema Nacional de Protección Civil a todas las entidades públicas; ii) establecer comités multisectoriales y comunitarios de prevención y atención de desastres en todos los municipios del país (en los municipios más vulnerables de Darién); iii) tener en pleno funcionamiento el sistema nacional de coordinación y alerta temprana; e iv) incluir el análisis y la prevención de riesgos en todos los programas y proyectos de desarrollo del país.

## **h. Derecho a los Ingresos de Trabajo**

Quienes trabajan tienen derecho a percibir ingresos por ese trabajo; todas las familias tienen derecho a recibir ingresos que les permitan acceder a los bienes y servicios provistos en el mercado y los cuales son esenciales para satisfacer sus demás derechos (alimentación, vivienda, pago de servicios domiciliarios, etc.). Para percibir ingresos de trabajo es necesario acceder a un empleo remunerado o tener acceso a recursos productivos.

Los datos disponibles muestran que Panamá tiene una pobreza de ingresos que no es compatible con su nivel de desarrollo en otras áreas. El 42% de los panameños recibe menos de \$93 al mes, de modo que se los considera pobres desde el punto de vista de los ingresos. Casi la mitad de ellos, el equivalente al 20% de la población total del país, reciben menos de \$1 al día. La pobreza de ingresos afecta al 22% de la población urbana, al 62% de la población rural no indígena y a más del 90% de los indígenas<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> ENV, 2000.

Actualmente el salario mínimo legal es de US\$1,22 por hora, el más alto de América Latina. Y aunque tanto el ingreso medio como el salario mínimo legal aumentaron durante la década de los 90, estas mejoras favorecieron a los ocupados de sexo masculino, pues en el caso de las mujeres no se registra mejoría en la capacidad adquisitiva. Como resultado, durante los 90 la brecha salarial entre hombres y mujeres aumentó en casi un 20%. El diferencial de ingresos es sustancialmente mayor en las actividades informales y tradicionales que en el sector moderno<sup>25</sup>.

El país tiene, desde comienzos de los años 90, tasas de desempleo muy superiores al 10%. En la realidad, estas tasas pudieran ser aún mayores, pues muchas personas que realizan actividades muy precarias se consideran empleadas cuando responden a las encuestas respectivas. En 1998, la tasa de desempleo era de 12,6%, siendo del 10% para los hombres y del 19,9% para las mujeres. El desempleo de los jóvenes era del 28%<sup>26</sup>. Las actividades modernas de la economía absorbían el 54,6% de los ocupados, mientras que los sectores tradicional rural e informal urbano incluían el 45,4%. Durante los últimos años, el país ha tenido un proceso de lenta modernización de la ocupación; no obstante, sus beneficiarios son los varones, puesto que las estadísticas muestran una caída de la informalidad masculina paralela a un incremento proporcional de la informalidad femenina.

La información precedente apunta hacia la necesidad de promover contratos estables, mayor protección social y mejores condiciones laborales para casi la mitad de la población, con énfasis en los jóvenes y las mujeres.

Entre los pobres, las tasas de desempleo son el doble y la mayoría de los no desempleados se ocupa en actividades informales que no les garantizan estabilidad en sus ingresos ni condiciones de seguridad social<sup>27</sup>. Los pequeños empresarios del campo y la ciudad manifiestan dificultades severas de acceso a los recursos productivos, especialmente tierra, crédito, asistencia técnica especializada y canales de comercialización. El Gobierno ha iniciado programas de fomento de las pequeñas y medianas empresas y capacitación y apoyo a personas con desventaja frente al mercado de trabajo.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece a Panamá, en el campo del empleo y los ingresos de trabajo, lo siguiente: i) facilitar acceso a la experiencia internacional en torno a programas nacionales de empleo; ii) respaldar los programas de apoyo a la producción rural; iii) apoyar los programas nacionales para el mejoramiento de los ingresos de trabajo en las microempresas; iv) asistir los programas nacionales para el mejoramiento de los ingresos de trabajo de las mujeres y de los jóvenes de ambos sexos; v) facilitar propuestas para el mejoramiento de la distribución del ingreso en el país (como se plantea más en detalle en la sección 4

---

<sup>25</sup> Ministerio de Economía y Finanzas: "Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión en Capital Humano", marzo de 2000, p. 10. Véase también MEF: "La distribución del Ingreso en Panamá, 1999.

<sup>26</sup> Encuesta de Hogares de 1998.

<sup>27</sup> Ídem.

de este documento); y vi) seguir contribuyendo al crecimiento económico con equidad como condición para el mejoramiento de los ingresos.

Las metas posibles para Panamá en cinco años serían: i) disminuir a la mitad la población con ingresos inferiores a menos de \$1 diarios, ii) disminuir en un 30% la pobreza por ingresos y iii) reducir a la mitad las disparidades de ingresos laborales entre hombres y mujeres.

### **3.3. Protección de los Derechos Civiles y Políticos: Las Condiciones Básicas de Convivencia**

*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación...*

*Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*

*La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.*

*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión...*

*Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país...*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículos 7, 15, 16, 19 y 21.

#### **a. Derecho a la Nacionalidad y la No Discriminación**

Todas las personas tienen derecho a estar registradas en su país y a recibir los beneficios que se derivan de su nacionalidad. Nadie debe ser discriminado o recibir menor protección para el ejercicio de sus derechos por causa de su raza, su sexo, su ascendencia o su pensamiento político.

Los trámites de registro civil han mejorado sustancialmente durante los últimos dos años; aún así, subsisten algunos requisitos innecesarios y algunas dificultades de coordinación entre las entidades involucradas –el Tribunal Electoral - Registro Civil, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, Ministerio de la Juventud, la Niñez, la Mujer y la Familia, la Contraloría General de la República y los municipios–, y no existen facilidades para que las familias localizadas en las zonas más distantes puedan acercarse al Registro sin incurrir en costos de transporte y ausencia del trabajo. Como resultado, muchos niños –especialmente de las zonas rurales y de las áreas indígenas– no son registrados. Hace falta facilitar aún más el registro, como ha ocurrido exitosamente en otros países de América Latina.

El Sistema de las Naciones Unidas puede: i) brindar asistencia técnica y transferencia de experiencias internacionales para emprender un programa



nacional de universalización del registro y ii) establecer un sistema de monitoreo sobre sus avances.

Con un sólido compromiso nacional, en los próximos cinco años podría lograrse un registro del 100%.

## **b. Derecho a la Justicia**

Las personas –todas las personas– tienen derecho a igual tratamiento y protección de la ley. El ejercicio de este derecho implica cuatro garantías fundamentales:

- Garantía *de protección*, frente a los abusos del poder y frente a los daños provocados por otros ciudadanos.
- Garantía *de certeza*, por la existencia y respeto a reglas de juego universales y estables en la convivencia y en las relaciones sociales, económicas y políticas.
- Garantía *de equilibrio*, frente a los intereses disímiles que conforman la sociedad y la desigual distribución del acceso al poder
- Garantía *de respeto a la pluralidad*, frente a la diversidad de la sociedad.

El sistema de justicia tiene dos grandes responsabilidades que son la tutela de los derechos de todos y la efectiva solución de las disputas sociales; por tanto, es el soporte de una democracia de derechos y de una sociedad equitativa y gobernable. La confianza ciudadana nace de la percepción de igualdad ante la ley y de la certeza de su imparcialidad, prontitud, calidad y transparencia.

La información disponible muestra que algunos sectores de la población panameña tienen menos facilidades para ejercer su derecho a la justicia que otros y que el sistema judicial tiene un limitado desempeño en la tutela de los derechos y en el soporte de la convivencia y la gobernabilidad. Los retos se examinan a continuación.

### ***Derecho a la Seguridad Jurídica***

Panamá ha realizado importantes esfuerzos durante los últimos años para mejorar las garantías jurídicas; no obstante, subsisten dificultades que se traducen en importantes desafíos, tales como las que se detallan a continuación:

- *Limitaciones de acceso a la justicia*, en aspectos como los siguientes: i) la mayoría de los panameños considera que los tribunales de justicia no le dan el mismo tratamiento a todos los ciudadanos; ii) algunos sectores de la población (pobres, indígenas, mujeres maltratadas, extranjeros, trabajadores informales) encuentran obstáculos personales o institucionales para utilizar los servicios judiciales; iii) los grupos de bajos ingresos tienen poco acceso a la justicia debido a los costos y la complejidad de los procesos judiciales; iv) son casi nulas las actividades de asistencia a las víctimas y v) el país tiene un debilísimo desarrollo de la cultura y de los mecanismos de justicia alternativa.

- *Limitaciones en la tutela de los derechos fundamentales*, pues: i) no existe aún un organismo especializado en la tutela de la Constitución y de los derechos consagrados en ella, como un tribunal o corte constitucional, ii) son aún frágiles los mecanismos destinados a establecer el equilibrio entre los poderes públicos, como muestra la ausencia de un Consejo de la Magistratura; y iii) el país carece de un ente especializado en mediar en los conflictos entre los ciudadanos y los entes públicos, y en mediar en la puja de intereses individuales que conforman la sociedad, como la Defensoría del Pueblo.
- *Limitaciones institucionales y administrativas del servicio de justicia*, como i) la dispersión y contradicciones de la jurisprudencia, ii) la falta de uniformidad de los procedimientos en los despachos y tribunales, iii) la endeble formación del personal judicial, iv) la falta de evaluación de la gestión procesal y v) la creciente acumulación de procesos no resueltos, que se estima en casi un 20% por año<sup>28</sup>.
- *La mínima o nula capacidad actual de Panamá para brindar protección jurídica en áreas no tradicionales* pero de máxima trascendencia, como son la violencia doméstica, la defensa del consumidor, la inequidad tributaria, el derecho ambiental, la bioenergética, la protección frente a los abusos financieros o comerciales relacionados con la globalización y la tutela de los derechos sustantivos y procesales de los niños, niñas y adolescentes.
- *El desarrollo todavía incipiente de una cultura ciudadana basada en la democracia de los derechos y en la equidad*, que es condición indispensable para el buen funcionamiento de la justicia.
- *La carencia de una estrategia para compatibilizar el sistema jurídico con el derecho y la justicia ancestrales indígenas*, la cual redundaría en beneficios para las comunidades indígenas y no indígenas.

Es claro que cualquier programa de reforma de la justicia requiere una combinación de tres elementos: reformas legales, desarrollo institucional y fortalecimiento de una cultura colectiva que destaque la democracia de derechos y la justicia como instrumento de protección y equidad.

En 1998 se inició el Programa de Mejoramiento de la Administración de la Justicia, que tiene el objetivo de ganar agilidad, eficiencia y eficacia en la gestión judicial. Entre sus estrategias se cuentan: i) la descongestión judicial mediante el plan de descarga de causas civiles, la creación de 20 despachos judiciales transitorios en todo el territorio nacional y la simplificación de normas judiciales; y ii) el fortalecimiento del sistema de defensa mediante la capacitación de jueces y defensores. En el marco del Programa se podría, además, avanzar sustancialmente en las cinco áreas críticas antes descritas.

---

<sup>28</sup> Según estadísticas del Órgano Judicial de Panamá, Departamento de Estadística, Dirección de Planificación y Presupuesto, en el periodo 1999/2000 el sistema ingresó 104 mil procesos y resolvió 87 mil, de modo que agregó 17 mil expedientes a su acumulado anterior.

El Sistema de las Naciones Unidas considera de máxima prioridad cooperar con Panamá en el desarrollo de las garantías judiciales plenas y, en consecuencia, ofrece al país su apoyo para: i) promover y dar soporte a un diálogo nacional destinado a crear consensos en torno a las garantías de acceso a la justicia, la identificación de los problemas fundamentales en este campo y la adopción de un conjunto de acciones prioritarias para el consiguiente desarrollo institucional y cultural; ii) contribuir a la superación de las restricciones de acceso a la justicia antes mencionadas, incluyendo facilidades para la realización de los estudios y propuestas necesarios para simplificar y universalizar los procedimientos judiciales; iii) contribuir al avance de un sistema de tutela de los derechos de los ciudadanos mediante la capacitación de los jueces, fiscales y defensores; iv) apoyar el desarrollo de un sistema de evaluación de la gestión procesal, de modo que puedan identificarse con facilidad áreas que merecen especial atención y refuerzo, y el desarrollo paralelo de un sistema de indicadores de atención de los derechos ciudadanos en el sistema judicial; v) facilitar el acceso a la experiencia de otros países y del propio Sistema de las Naciones Unidas para el abordaje de la protección jurídica en las áreas no tradicionales; vi) apoyar el establecimiento del tribunal o corte constitucional y el Consejo de la Magistratura; vii) facilitar el desarrollo institucional de la justicia, el conocimiento de los ciudadanos sobre la organización del aparato de justicia y sobre los deberes de los jueces; viii) apoyar el diseño de un programa de dotación de los juzgados e informatización de los procesos judiciales; ix) apoyar el diseño y ejecución de un programa nacional para el afianzamiento de una cultura ciudadana de respeto a los derechos; y x) transferir a Panamá la experiencia de otros países que han logrado en plazos breves fortalecer sensiblemente la administración de justicia y las garantías al debido proceso.

### ***Derecho al Debido Proceso***

El debido proceso tiene, entre otras, tres características esenciales: la celeridad, el derecho a la defensa y la probidad del fallo. El Estado tienen la responsabilidad de garantizar el debido proceso como condición esencial para que la justicia sea universal y no tenga preferencia por aquéllos que están en capacidad promover la celeridad de los trámites y de atender o pagar su propia defensa.

La Administración de Justicia ha mejorado en Panamá en los últimos años. No obstante, son aún insuficientes las garantías al debido proceso por varias razones: i) cada año se acumulan más de dos meses de expedientes sin resolver<sup>29</sup>; ii) la ley establece que el sumario debe completarse en dos meses y el auto de llamamiento a juicio debe hacerse en 15 días, pero actualmente estos plazos se toman entre 12 y 18 meses; iii) se estima que al menos un 25% de las personas acusadas penalmente carece de recursos para pagar una defensa profesional y calificada; iv) el número de defensores de oficio es insuficiente: se calcula en 10 mil el número de personas defendidas por los 36 defensores de oficio que tiene el país y muchas de ellas están en la cárcel esperando ser juzgadas; existen también

---

<sup>29</sup> En el periodo 1999/2000, el sistema judicial registró 105 mil expedientes ingresados y 88 mil resoluciones, dejando un acumulado de 17 mil para el período siguiente. Datos de la Dirección de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estadística, del Órgano Judicial de Panamá.

carencias de capacitación, equipamiento y recursos técnicos; y v) como resultado de las limitaciones anteriores y de la complejidad de las normas procesales, a diciembre de 2001, casi dos terceras partes de los detenidos en las cárceles panameñas (56%) no tenía una sentencia judicial y, por lo tanto, no eran objeto de proceso alguno de rehabilitación.

En el marco del Programa de Mejoramiento de la Administración de la Justicia se podría avanzar sustancialmente en la atención al debido proceso. Asimismo, podrían llevarse a cabo acciones para la fácil identificación de áreas que merecen especial atención y esfuerzo.

El Sistema de las Naciones Unidas puede: i) facilitar el diseño y ejecución de una estrategia de evaluación permanente de la administración de justicia que identifique los cuellos de botella y sus causas, para generar así insumos que permitan orientar las actividades de mejoramiento; ii) apoyar un programa de incremento en el número de defensores; y iii) contribuir a la implantación de un sistema de evaluación de la gestión procesal

Las metas que pudieran lograrse en los próximos cinco años son: i) una reducción del 50% en la duración de los procesos judiciales; y ii) una reducción de 40% en el número de presos sin condena.

### ***Derecho a Condiciones Humanas de Reclusión***

Las personas privadas de la libertad deben tener plenas garantías para el ejercicio de sus derechos económicos y sociales, de modo que sea respetada su dignidad como seres humanos y pueda garantizarse su rehabilitación.

Los índices de sobrepoblación carcelaria son cercanos al 30%<sup>30</sup>. Simultáneamente con el incremento de la población penal, Panamá ha experimentado una reducción en el presupuesto del sistema penitenciario. El hacinamiento humano y la estrechez presupuestal han repercutido en un empeoramiento acelerado de las condiciones de vida en las cárceles, hasta niveles que atentan contra la vida y la dignidad.

Actualmente se avanza en el país en la despenalización de algunos delitos, la aplicación de medidas cautelares, la implantación de la libertad condicional y el reemplazo de penas. Estas medidas, sumadas a la inversión en infraestructura carcelaria y las garantías de pronta justicia mencionadas en el acápite anterior pueden conducir a recuperar las condiciones de garantía a los derechos de los detenidos.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su apoyo para: i) facilitar las experiencias exitosas de otros países en materia de modificación de las medidas sancionatorias y reemplazo de penas; ii) optimizar los presupuestos carcelarios; y iii) mejorar los servicios de educación y salud para los presos, iniciando con las reclusas en condición de embarazo o crianza.

---

<sup>30</sup> Al 3 de diciembre de 2001 la capacidad de alojamiento carcelario se estimó en 6.995 personas pero la población penal ascendía a 9.736.

Las metas para los próximos cinco años serían reducir la sobrepoblación carcelaria en dos tercios (66%) y lograr que el perfil epidemiológico en las cárceles no sea diferente al registrado en el área en la que se ubican.

### ***Derecho de los Adolescentes a una Justicia Especial***

Los jóvenes de ambos sexos, menores de 18 años, tienen derecho a una justicia adecuada a su desarrollo y condiciones específicas. Las naciones del mundo han optado en los últimos años por desarrollar una justicia penal especial para los adolescentes, bajo el entendimiento de que no es justo ni les conviene a ellos ni a la sociedad aplicarles las mismas acciones de castigo que a los adultos o dejar al entero arbitrio del juez las medidas cautelares y sancionatorias, sin arreglo a un código y unos procedimientos legalmente definidos.

Panamá aprobó la Ley 40 de Justicia Penal Juvenil. Su aplicación tiene ya aspectos exitosos, pero es aún limitada por varias razones, entre las que se destacan la escasa difusión y conocimiento que tiene aún la ley, el peso que todavía tienen las viejas convicciones y prácticas de los jueces de menores, y dificultades objetivas y subjetivas que encuentran los jueces para aplicar penas ambulatorias no privativas de la libertad. A ello se suma el hecho de que no se han creado aún las instancias requeridas por la Justicia Penal Juvenil, como los jueces penales para la adolescencia, los jueces ejecutores de penas, y los defensores y fiscales especializados. Tampoco tiene suficiente capacidad la red de apoyo requerida para la rehabilitación de los menores de edad, aunque en este campo debe destacarse el mejoramiento de las instalaciones del Centro de Custodia y del Centro de Cumplimiento para adolescentes. Los funcionarios del poder Judicial y del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia consideran que las principales restricciones para la aplicación de la ley han sido presupuestales. La aplicación de la ley se ha visto afectada también por el desconocimiento que varios sectores de la sociedad tienen sobre su justificación, implicaciones y conveniencia; este desconocimiento ha dado lugar a la errónea creencia de que la misma es laxa y peligrosa y de que debería endurecerse su cuerpo sancionatorio.

El Sistema de las Naciones Unidas se ofrece para apoyar la aplicación pronta y cumplida de la ley de Justicia Penal Juvenil, particularmente en: i) la promoción ante toda la sociedad de la ley, su alcance, aplicación y beneficios; ii) el co-diseño de un “mapa de ruta” para su implementación y financiamiento; iii) el respaldo a la capacitación de los diferentes estamentos involucrados, con énfasis en los jueces, defensores y fiscales especializados, en los agentes de la Policía Nacional y en los funcionarios de las entidades responsables de coordinar las sanciones ambulatorias para adolescentes infractores; y iv) el diseño de indicadores para el monitoreo de los avances en la aplicación de la ley.

### **c. Derecho de los niños, niñas y adolescentes a su familia y a protección especial**

Los niños y adolescentes de ambos sexos tienen todos los derechos de los demás seres humanos y tienen también derecho a una protección especial de la familia y la comunidad, que facilite su desarrollo y su inserción en el medio social. Esta protección es una de las principales garantías para la construcción de un futuro mejor para todos.

Una gran cantidad de niños y niñas panameños carece de la plena protección familiar y de condiciones óptimas para su desarrollo psico-afectivo. Existe un alto nivel de paternidad irresponsable, pues cerca de 6.500 niños, o sea el 10% de los 65 mil que nacieron en Panamá durante 2000, no fueron reconocidos por su padre<sup>31</sup>. Los estudios muestran –sin que existan estadísticas nacionales consolidadas– que el país tiene una extraordinaria cantidad de familias incompletas y atípicas, de modo que muchos niños y niñas viven con solamente su madre o su padre, o con sus abuelos, tíos u otros familiares.

Cerca de 5 mil niños de ambos sexos viven en las calles alejados de sus familias y casi 4 mil más permanecen reclusos en diversas entidades. En todos los casos han sido víctimas de desprotección grave, bajo modalidades tan crueles como el maltrato familiar, la pobreza extrema, la negligencia, el abuso sexual o el abandono. Panamá no cuenta aún con los complejos mecanismos institucionales necesarios para que estos niños y niñas retornen a sus hogares y, cuando ello no es posible, que se reincorporen al menos en sus comunidades de origen y obtengan de ellas toda la protección a la que tienen derecho<sup>32</sup>. Adicionalmente cabe indicar que en el país no existen programas de protección especializada y permanente para niños y niñas con necesidades especiales –como aquéllos que tienen trastornos mentales o deficiencias motrices severas– de modo que muchos de ellos son reclusos en cárceles para adolescentes, simplemente por ser diferentes.

Panamá ha avanzado recientemente en la aprobación o preparación de un conjunto de normas de protección especial para los niños y niñas, tales como la ley sobre violencia doméstica, la ley sobre adopciones, el proyecto de ley sobre protección integral de la niñez y la adolescencia, y la ley de aprobación de los protocolos facultativos de la Convención de los Derechos del Niño relativos a explotación sexual, pornografía e involucramiento en conflictos armados. Existen también algunos avances institucionales como la consolidación del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, la creación de la Defensoría del Pueblo y el establecimiento por organismos civiles de la Red de Hogares para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Ya operan en el país más de 100 Centros de Orientación Infantil y se han iniciado varios programas de protección especial y de promoción de la paternidad y la maternidad responsables. Aún no se logra, sin embargo, la plena ejecución de estas leyes y compromisos nacionales, pues faltan varios mecanismos operativos y una clara

---

<sup>31</sup> Dirección Nacional de Registro Civil, Departamento de Estadística.

<sup>32</sup> Estos mecanismos institucionales incluyen, entre otros aspectos, estudios especializados sobre las circunstancias particulares de cada niño desprotegido y de su familia, apoyo social, financiero y psicológico para la rehabilitación de las familias, facilidades para la reinserción de los niños en ellas (o en familias adoptivas en ciertos casos extremos) y monitoreo de su adecuada protección.

política de Estado, con metas definidas, sobre la protección de la niñez y la adolescencia.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación hacia los objetivos de garantizar el derecho de los niños y niñas a la familia y a lograr una óptima protección integral, en los siguientes campos: i) co-diseño y co-gestión de un sistema de monitoreo de la niñez y adolescencia en situaciones de riesgo social; ii) asistencia para la puesta en ejecución de los indicadores para el seguimiento de los compromisos de la X Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado; iii) asistencia técnica para la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia; iv) asistencia técnica para la concertación de una política de Estado con metas y responsabilidades de diversas entidades y sectores en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia; v) asistencia técnica para el diseño de un programa nacional de paternidad y maternidad responsables, incluyendo su promoción masiva; y vi) apoyo para la creación de la Defensoría de la Niñez en la Defensoría del Pueblo.

Las metas posibles para los próximos cinco años son: i) la reducción a la mitad del número de niños y niñas no reconocidos por ambos padres y ii) la disminución en un tercio de los niños y niñas que permanecen en la calle o en instituciones de cuidado remedial.

#### **d. Derecho a Participar en la Vida Política**

Todas las personas tienen derecho a participar en las decisiones políticas y esa participación es la base de la legitimidad y sostenibilidad del sistema político.

Durante la última década, Panamá ha tenido un notable desarrollo de la participación política. El país se ha democratizado aceleradamente, pero, como es natural en una democracia joven, subsisten todavía espacios de participación restringida y grupos de población débilmente participantes en las decisiones políticas. Entre estas debilidades cabe destacar las siguientes: i) la participación en el ámbito nacional tiene limitaciones debidas a la falta de mecanismos eficaces para la rendición de cuentas de las instituciones públicas, con las consecuentes dificultades para la vigilancia ciudadana; ii) la participación en el nivel local es aún limitada, porque el país mantiene una estructura centralista y jerárquica que no ha contribuido al desarrollo de los poderes territoriales, no ha propiciado espacios de poder real en las comunidades locales y, por ende, no promueve el desarrollo de la democracia de base local; iii) no es equitativa la participación en las instituciones políticas de las mujeres y de los indígenas: en 1999, las mujeres solo ocupaban una cuarta parte de los cargos a nivel nacional y un poco más de una décima parte de los escaños en la Asamblea Legislativa<sup>33</sup>, mientras que los indígenas tenían una representación nacional aún más débil; y iv) los mecanismos políticos nacionales tienen dificultad para integrar las instituciones y prácticas políticas ancestrales de las comunidades indígenas.

---

<sup>33</sup> Fuente: Contraloría General de la República, Departamento de Estadística y Censo, 1999.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación en las siguientes áreas destinadas a lograr un mayor desarrollo de la participación ciudadana: i) la organización y promoción, a petición del gobierno nacional, de diálogos nacionales orientados a la construcción de acuerdos plurales y representativos en torno a temas estratégicos para el desarrollo económico y social del país; ii) el co-diseño y promoción de un sistema de indicadores sobre los avances sociales y económicos; iii) el apoyo a la descentralización política, administrativa y fiscal, y al desarrollo de la democracia de base local con base en transferencias efectivas de poder decisorio a las comunidades locales y el afianzamiento de sus gobiernos y organizaciones de base; y iv) el co-diseño de indicadores específicos sobre la exclusión política de las mujeres y los indígenas, así como la participación en el diseño de programas orientados a eliminar esa exclusión.

La meta es lograr un incremento gradual de la legitimidad de las instituciones políticas, según encuestas especializadas.

#### **e. Derecho a la Información y la Libre Expresión**

El derecho a la información es una extensión del derecho a la libertad. Consiste, en esencia, en que el estado rinda cuentas por sus acciones y resultados, y en que todas las personas tengan posibilidad de expresarse y oportunidad de conocer la pluralidad de visiones y puntos de vista que existen en la realidad, sin que existan imposiciones por intereses particulares o institucionales de carácter político, comercial, religioso o étnico.

La libertad de información ha avanzado considerablemente en Panamá durante los últimos 10 años. A este propósito han contribuido, entre otros factores, el proceso general de democratización y la derogatoria mediante la Ley 55 de 1999, de las leyes 68 y 11 de 1978, conocidas como “leyes mordaza”, así como la aprobación de la “Ley de Transparencia”. No obstante, subsisten tres grandes limitaciones: i) el desarrollo aún incipiente de la actividad periodística, ii) el poder en los medios de comunicación de algunos grupos económicos con intereses en otras áreas, y iii) la permanencia de la “Ley de Desacato”, que permite el castigo sin juicio previo y con penas de dos días a dos meses de periodistas que falten al “debido respeto” a ciertos representantes del estado. Son crecientes las voces que reclaman la derogatoria de la ley de desacato mientras que, paralelamente, el país realiza un valioso esfuerzo por lograr que los periodistas y la opinión pública tengan mejor comprensión sobre la conveniencia de la libertad de prensa, así como los compromisos y deberes que ella implica.

Uno de los avances más importantes de muchos países del mundo en los últimos años en materia del derecho a la libertad de expresión ha sido la creación de condiciones efectivas para que los niños y los adolescentes de ambos sexos puedan difundir abiertamente sus necesidades, sus opiniones y su visión de la sociedad, de la economía y la política pues, a fin de cuentas, ellos representan casi la mitad de la población. Gracias a este mecanismo, muchas sociedades han logrado realizar cambios relevantes a favor de los niños y adolescentes y, en general, en pro de su propio desarrollo e integración. Panamá carece aún de estrategias permanentes en este campo.



El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su cooperación para: i) promover en diferentes ámbitos actividades de difusión, discusión y análisis sobre el alcance del derecho a la información y a la libre expresión, con base en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y la Declaración de Chapultepec; ii) facilitar la actualización de las autoridades judiciales en torno a la doctrina internacional que favorece la libertad de expresión y las responsabilidades de la prensa en materia de fiscalización, denuncia e información; iii) apoyar la revisión de las normas relativas a la libertad de información y expresión, y para lograr la incorporación en la jurisprudencia de la doctrina de la “real malicia”; y iv) facilitar el establecimiento de una estrategia permanente de comunicación infantil y juvenil.

Los resultados esperados son un avance sustancial de Panamá en los indicadores internacionales relativos a la libertad de prensa y una mejor integración de los niños y jóvenes en las tareas del desarrollo nacional.

#### **f. Derecho a la Identidad Étnica, Histórica y Cultural**

En la frontera entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra el derecho a la identidad cultural. La cultura propia es el eje vertebrador de una sociedad, pues la democracia en una nación heterogénea se construye sobre la base de intercambios entre diversos patrones culturales. La garantía del derecho a la identidad cultural tiene ámbitos diversos, como la preservación de las culturas ancestrales y los grupos etno-culturales minoritarios, la recuperación y preservación de la historia autóctona y del patrimonio cultural tangible e intangible, el ejercicio y disfrute de la expresión artística y la promoción de una institucionalidad social abierta a todos. De este conjunto temático, el Gobierno de Panamá y el Sistema de las Naciones Unidas han convenido abordar conjuntamente dos aspectos: el derecho a la identidad de los pueblos indígenas y la recuperación del patrimonio histórico y arquitectónico.

#### **Derecho de los Pueblos Indígenas a su Identidad y Territorio**

En Panamá existen ocho pueblos indígenas: Ngöbe, Kunas, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso, Bokota y Bri Bri. Estos pueblos tienen 300 mil personas que representan el 10% de la población del país<sup>34</sup>. Durante los últimos años, el Estado Panameño se ha esforzado en garantizar los derechos territoriales de estas poblaciones y ha definido cinco comarcas en las tierras ancestrales indígenas: la Comarca Ngöbe-Buglé (Ley 10 de 1997), la Comarca Kuna Yala (Ley 16 de 1953), la Comarca de Madungandí (Ley 24 de 1996), la Comarca de Wargandí (Ley 34 de 2000) y la Comarca Emberá (Ley 22 de 1983). Estas Comarcas representan el 20% del territorio Panameño y en ellas residen casi toda la población indígena. Las comunidades Naso y Bri Bri aún no tienen comarcas propias. Muchos Kunas

---

<sup>34</sup> Censo del 2000. Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Sección de Análisis Demográfico.

y Emberá-Wounaan viven fuera de las comarcas debido a su gran dispersión en la provincia del Darién<sup>35</sup>.

Más allá de los resguardos territoriales, existen todavía dificultades para garantizar la identidad y el bienestar de los indígenas. Diversos estudios señalan que la oferta de servicios sociales básicos sigue siendo inadecuada frente a la herencia cultural indígena. Los indígenas son el grupo más pobre y discriminado de Panamá y, entre ellos, las peores condiciones son, precisamente, las de quienes conservan de manera más arraigada su identidad y sus costumbres ancestrales<sup>36</sup>. Existen dificultades para articular una estrategia de desarrollo integral indígena, que incorpore la visión indígena del desarrollo y tenga coherencia programática, técnica y financiera. Hasta el momento, los asuntos indígenas se han tratado de forma segmentada y con acciones puntuales. Las particularidades culturales que presentan los pueblos indígenas en materia de organización local y familiar, educación, salud, vivienda y relación con el ambiente son dinámicas y enriquecedoras del desarrollo si se las aborda integralmente, pero se convierten en obstáculos o motivo de conflicto cuando se miran con una visión unilateral de desarrollo o se implantan programas sectoriales aislados.

El Consejo Nacional de Desarrollo Indígena ha sido recientemente creado para garantizar adecuadamente los derechos de los pueblos indígenas, eliminar el sesgo no indígena de la administración y consolidar la cohesión y el liderazgo integrado de la dirigencia indígena. Mediante él se busca agrupar a los congresos y autoridades indígenas, y propiciar su concertación con representantes del gobierno y la sociedad civil. El Consejo se sustenta en cinco principios esenciales: participación indígena en las decisiones, consulta sobre los asuntos que les conciernen, respeto por la multietnicidad y por la pluralidad cultural y lingüística, equidad con los pueblos indígenas y visión de género en los programas públicos.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su compromiso para: i) fomentar en la gestión del desarrollo panameño una visión integral frente a las comunidades indígenas; ii) apoyar las actividades del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena, incluyendo la formulación y concertación de un plan de desarrollo para las comunidades indígenas; y iii) continuar promoviendo esfuerzos nacionales e internacionales en torno a actividades de desarrollo integral en las comarcas y pueblos indígenas bajo modalidades respetuosas de su autonomía, su herencia cultural, su cosmovisión y sus necesidades específicas.

El objetivo es lograr un mejor ejercicio de los derechos indígenas, sin pérdida de su identidad. La meta para los próximos cinco años es reducir a la mitad la brecha existente en los indicadores de servicios sociales básicos de las comunidades indígenas y los promedios de la población rural, sin reducción en el número de personas que hablan las lenguas ancestrales indígenas.

---

<sup>35</sup> Renos Vakis y Kathy Lindert: "Pobreza de la población indígena de Panamá: Estudio basado en la ENV 1997". Banco Mundial, 1999.

<sup>36</sup> Ídem.

## **Derecho al Patrimonio Histórico-Arquitectónico**

El derecho a la identidad cultural e histórica incluye el derecho a la preservación del patrimonio arquitectónico. En el caso del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá, este derecho de todos los panameños al patrimonio histórico está asociado al derecho a un hábitat digno de 11 mil personas (3.000 familias) que habitan en él bajo severas circunstancias de pobreza y en viviendas que carecen de condiciones adecuadas de higiene, seguridad y estabilidad física.

El Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá fue declarado por la UNESCO Patrimonio Mundial de la Humanidad en 1997 por su invaluable riqueza arquitectónica e histórica<sup>37</sup>. Por muchos años, los esfuerzos de conservación fueron insuficientes y descoordinados. Para superar esta limitación, en noviembre del 2000, el gobierno nacional estableció la “Oficina para la Restauración y Puesta en Valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá”, la cual ha emprendido el “Plan Maestro de Rehabilitación y Restauración del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá”. Este Plan tiene tres grandes estrategias: reforma integral urbana, recuperación y conservación del área, y mejoramiento económico, social y habitacional para sus habitantes.

El Sistema de las Naciones Unidas se ofrece a: i) facilitar la consolidación y la capacidad de gestión de la Dirección Técnica de la Oficina del Casco Antiguo; ii) facilitar la ejecución del Plan Maestro; iii) promover y facilitar la adopción de decisiones por consenso entre las autoridades y los habitantes; y iv) facilitar la vigilancia ciudadana de todo el proceso de modo que sea un compromiso compartido de recuperación del patrimonio histórico colectivo.

Las metas posibles son: i) cumplimiento del cronograma del Plan Maestro y ii) mejoramiento del hábitat y las condiciones de vida de todos los pobladores de la zona, lo cual será visible en el progreso de los indicadores ya disponibles sobre la situación actual.

### **3.4. Atención Humanitaria**

El conflicto armado y las dificultades de convivencia que afectan a la población colombiana han tenido entre sus consecuencias un creciente desplazamiento de familias y comunidades pobres que buscan refugio en Panamá.

El desplazamiento forzado es la negación masiva y simultánea de la mayoría de los derechos de un individuo y de su familia; por eso se impone una atención humanitaria orientada a garantizarles sus derechos esenciales y a promover su

---

<sup>37</sup> Fuente: Informe de Misión “Hacia un Programa de Rehabilitación Integral y de OK del Casco Viejo”, Sylvio Mutal, Amsterdam 1999.

adecuado reasentamiento, en caso de que no fuere posible y seguro el retorno a sus lugares de origen.

El Sistema de las Naciones Unidas es consciente de la voluntad del gobierno de Panamá en contribuir a la prevención y atención humanitaria del desplazamiento forzado por causa del conflicto en el país vecino. Por ello, ofrece su apoyo a las organizaciones públicas y no gubernamentales, así como a los cooperantes bilaterales, para la atención de las familias desplazadas por dicho conflicto. El modelo de atención humanitaria puede incluir: i) un sistema de alerta temprana que permita identificar oportunamente las migraciones por desplazamiento; ii) apoyo para la satisfacción de los derechos económicos y sociales (ingreso mínimo, alimentación, techo, educación y salud) de los desplazados; iii) apoyo a la recuperación psico-afectiva de los niños, niñas y adolescentes desplazados; y iv) apoyo para el retorno a los lugares de origen o para la integración en zonas y comunidades similares. Incluye también la concienciación de la sociedad nacional, buscando tanto su mejor comprensión de las causas y consecuencias del desplazamiento como su solidaridad para con los desplazados.

Simultáneamente, el Sistema de las Naciones Unidas coopera en Colombia bajo el objetivo de prevenir el desplazamiento forzoso y superar el conflicto armado.

La atención humanitaria a los desplazados tendrá como meta facilitar a todos ellos el ejercicio de sus derechos y la pronta normalización de su situación.

## **4. Las Consecuencias en el Desarrollo Humano y los Compromisos del Sistema de las Naciones Unidas**

La construcción de una sociedad de derechos en los términos planteados conduce a lograr para Panamá condiciones de Desarrollo Humano. La perspectiva del Desarrollo Humano plantea –en consonancia con la voluntad del pueblo panameño y de su gobierno– que el desarrollo humano es el fin básico de la nación y que la gestión política y el crecimiento económico son medios para lograrlo. Es decir, que el fin último de la sociedad es el logro de condiciones básicas de bienestar para todos sus miembros, bajo una dinámica que permita que esas condiciones mejoren sostenidamente año a año.

Tal como se ha propuesto, el Desarrollo Humano se logrará en Panamá mediante la garantía de los derechos que logran la ampliación sistemática de las oportunidades y posibilidades para todas las personas, especialmente en tres aspectos:

- tener una vida larga, saludable y creativa (derecho a la vida),
- disponer de conocimientos y acceder a los recursos y servicios necesarios para tener un nivel de vida decente (derechos económicos, sociales y culturales) y
- disfrutar de la libertad y poder participar en la construcción de una sociedad mejor (derechos civiles y políticos).

Este enfoque de desarrollo humano y derechos humanos es sostenible por cuanto logra condiciones adecuadas para que el bienestar social contribuya al crecimiento económico y éste, a su vez, repercuta en mayor bienestar colectivo, bajo condiciones de fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

Como se ha visto, este enfoque de desarrollo humano y derechos humanos contribuirá en Panamá a la erradicación de la discriminación y la pobreza, el afianzamiento de la gobernabilidad y la dinamización del crecimiento económico, de manera interrelacionada y sostenible.

Las consecuencias de no haber logrado aún el pleno ejercicio de los derechos humanos por todos los miembros de la sociedad son esencialmente tres: exclusión y pobreza, limitaciones de gobernabilidad y dificultades para el crecimiento económico.

### **4.1. Exclusión y Pobreza**

Quien no puede ejercer un derecho es excluido porque no tiene una garantía que todos los seres humanos deben tener y que la mayoría disfruta. Gran parte de los excluidos son pobres, porque la exclusión suele implicar carencia de oportunidades esenciales para el bienestar y la adecuada inserción económica y

social. La exclusión y la pobreza son la negación de oportunidades para tener una vida humana tolerable y productiva.

### **a. La Situación de Pobreza**

Al menos uno de cada tres panameños es pobre. Están en condición de pobreza, el 39% de la población desde el punto de vista del consumo (ENV 1997), el 42% desde el punto de vista del ingreso (ENV 1997) y el 50% según la línea nacional de pobreza (\$93,14 mensuales per cápita en 1997)<sup>38</sup>. Alrededor de la mitad de los pobres está en situación de pobreza extrema. La característica común es que están excluidos de poder ejercer uno o varios de sus derechos humanos.

Al mirar por edad, se encuentra que la mitad de todos los niños panameños es pobre, de modo que, de no haber una política decidida en su favor, se mantendrán pobres durante toda su vida y sus hijos serán pobres también<sup>39</sup>.

En Panamá se puede hablar de tres tipos de pobreza distintos<sup>40</sup>:

- La **pobreza rural no indígena**, que corresponde a más de 600 mil personas y representa el 58% de todos los pobres del país. Es la pobreza más grande en número de personas. Se relaciona con el precario acceso a la tierra y los recursos productivos, la falta de títulos de propiedad y elevados índices de exclusión de los servicios sociales básicos.
- La **pobreza urbana**, con 230 mil personas equivalentes al 23% de los pobres del país. Es una modalidad nueva de pobreza que “sigue siendo un problema de primera magnitud en Panamá”<sup>41</sup>. Está estrechamente ligada con el desempleo y, sobre todo, con las ocupaciones de baja productividad e ingresos inestables y precarios. Estas ocupaciones, a su vez, se asocian con la carencia de “capital humano” y otros activos productivos con los cuales aumentar los ingresos.
- La **pobreza indígena**, con 200 mil personas, que representan el 19% de los pobres panameños. La pobreza indígena es la más profunda de las pobrezas. Los indígenas son, como se ha dicho, los panameños más pobres (95% de la población ubicada geográficamente en las áreas indígenas está por debajo de la línea de pobreza<sup>42</sup>). Su escolaridad promedio es la mitad de la de los panameños no indígenas (4,5 grados vs. 8,4 grados) y llega a ser casi nula (0,9 grados) entre los indígenas que no hablan español. Su acceso a los servicios

---

<sup>38</sup> Téngase en cuenta que existen diversas metodologías para la medición de la pobreza y que cada una de ellas se refiere a aspectos relevantes de sus características y consecuencias.

<sup>39</sup> República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas: “La Política Social en Panamá, 1999-2004”. Panamá, 2000.

<sup>40</sup> Se utilizaron los datos de “Perfil y características de los Pobres en Panamá”, Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales, 1999.

<sup>41</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, 2000, pág. 12.

<sup>42</sup> ENV 97.

domiciliarios es una porción ínfima de los promedios nacionales (por ejemplo, el 44% no tiene letrina o alcantarillado vs. El 4% de los no indígenas). Los salarios por hora de los indígenas son aproximadamente un 32% más bajos que el de los no indígenas. Esta brecha salarial se debe a diferencias observables (educación, experiencia, sector del empleo, etc.) en un 45%, pero el 55% se explica fundamentalmente por discriminación en contra de los trabajadores indígenas<sup>43</sup>.

La pobreza no es el resultado de la falta de recursos en el país, sino de la desigual distribución del ingreso y las oportunidades, así como de la inequidad en las dinámicas poblacionales. Como se observa en la tabla y en la gráfica, mientras el 20% más rico de la población recibe el 62,7% del ingreso, el 20% más pobre recibe menos del 2%. La diferencia llega a ser enorme: 42 a 1.

El 40% pobre de la población recibe menos del 8% de ingreso nacional, mientras que el 40% conformado por los sectores medios y altos de ingreso recibe el 83%.

Obviamente también se presenta una gran desigualdad en el consumo: mientras el 20% más rico consume más de la mitad de los bienes y servicios, el 20% más pobre solo consume un poco más del 3%. La distribución del ingreso y el consumo en las zonas rurales es aún peor que en el conjunto nacional.

Por estas razones Panamá tiene, como afirman los estudios oficiales, una de las peores distribuciones de ingreso en el mundo<sup>44</sup>.

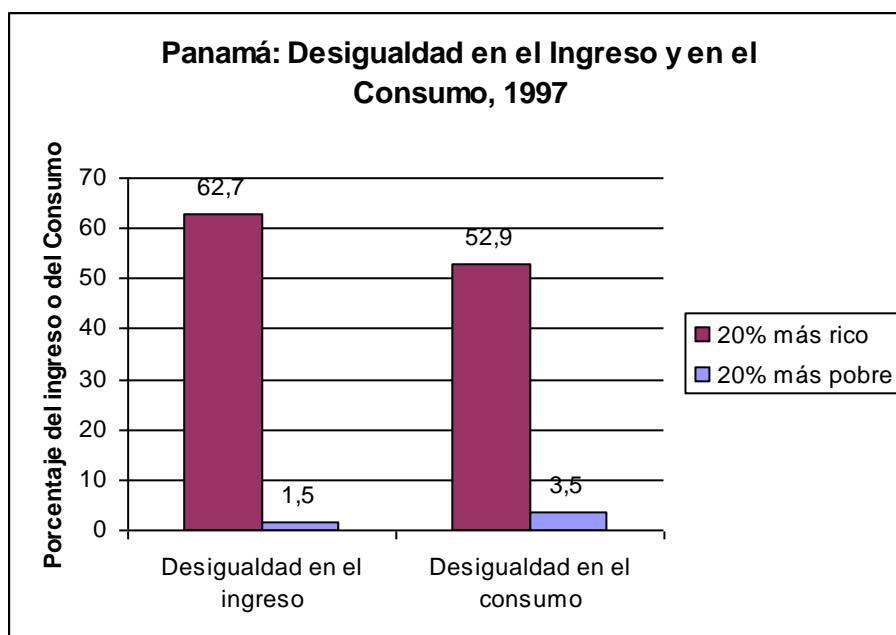
### **Distribución del ingreso y el consumo según quintil de ingresos, 1997**

| <b>Quintiles de Población según ingreso</b> | <b>% de Ingresos</b> |               |              | <b>% de Consumo</b> |               |              |
|---|----------------------|---------------|--------------|---------------------|---------------|--------------|
|   | <b>Total</b>         | <b>Urbano</b> | <b>Rural</b> | <b>Total</b>        | <b>Urbano</b> | <b>Rural</b> |
| 20% pobres extremos                         | 1.5                  | 3.0           | 1.5          | 3.5                 | 5.8           | 4.3          |
| 20% pobres                                  | 5.3                  | 7.2           | 6.0          | 8.2                 | 10.0          | 9.1          |
| 20% medio                                   | 10.4                 | 12.3          | 11.6         | 13.6                | 14.3          | 14.4         |
| 20% medio alto                              | 20.1                 | 21.1          | 20.5         | 21.8                | 21.9          | 22.6         |
| 20% más ricos                               | 62.7                 | 56.4          | 60.4         | 52.9                | 47.9          | 49.7         |

Fuente: ENV, 1997

<sup>43</sup> Renos Vakis y Kathy Lindert, "Pobreza de la población indígena en Panamá: Estudio basado en la ENV97", Banco Mundial, 1999.

<sup>44</sup> República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas: "Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza, 1998-2003", Panamá, 1999 (2ª. Edición).



Fuente: Banco Mundial, “Panamá – Estudio sobre Pobreza”, 1999.

## **b. Compromiso contra la pobreza**

Los compromisos propuestos por el Sistema de las Naciones Unidas en la sección precedente y las metas que podría lograr la sociedad panameña en materia de ejercicio de los derechos humanos pueden contribuir decisivamente a eliminar la exclusión y a reducir la pobreza.

Se requiere, además, emprender estrategias que permitan coordinar las acciones que se realizan en las diferentes áreas de derechos para lograr su integración y maximizar su impacto. A este fin, es necesario diferenciar los enfoques para garantizar los derechos y superar la pobreza según los tres tipos de pobreza antes descritos:

- Frente a la **pobreza rural** no indígena se requiere un enfoque de desarrollo rural integral, basado en la oferta de servicios sociales básicos para los campesinos y la garantía de condiciones adecuadas para la producción y la comercialización agropecuarias.

Además de los compromisos indicados en la sección anterior, el Sistema de las Naciones Unidas ofrece al gobierno panameño su contribución a: i) la revisión y fortalecimiento de la estrategia de desarrollo rural integral y a ii) la ejecución en regiones campesinas muy pobres de programas modelo que puedan ser replicados en el resto del país.

- La superación de la **pobreza urbana** exige la expansión de los servicios sociales básicos en zonas urbano-marginales, el emprendimiento de



programas de integración espacial y social y la ejecución de acciones para incrementar la productividad y los ingresos de las actividades informales.

Junto con las acciones indicadas arriba, el Sistema de las Naciones Unidas ofrece su apoyo para el co-diseño y la ejecución de: i) una estrategia de provisión de servicios básicos en zonas pobres urbanas; y de ii) un programa nacional de apoyo a la microempresa urbana.

- Para combatir la **pobreza indígena** es preciso afrontar de manera simultánea y sistemática ese conjunto de carencias que excluyen a los indígenas de los procesos del desarrollo nacional. Para ello será necesario partir de las propias demandas y propuestas de las comunidades indígenas, de modo que pueda lograrse una integración positiva de la identidad indígena con el resto de país, con los métodos de producción modernos, con los servicios básicos y con los mecanismos de integración que garantizan el ejercicio de los derechos.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece su apoyo para con: i) el diseño e impulso de experiencias piloto en algunas comarcas indígenas de tal modo que puedan ser replicados en las demás; y para ii) continuar movilizando esfuerzos nacionales e internacionales en torno a actividades de desarrollo integral en las comarcas indígenas.

El Sistema de las Naciones Unidas ofrece también su cooperación para facilitar el diseño de una política dirigida a mejorar la distribución del ingreso en Panamá y un conjunto de indicadores que permitan hacer un buen seguimiento de su evolución.

Las metas planteadas en este Marco de Cooperación y que podrían lograrse en con compromiso de toda la sociedad hacen viable el objetivo de la Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004<sup>45</sup> de lograr una reducción de la pobreza de 2 puntos porcentuales cada año, de modo que para el 2004 ésta haya bajado del 37% al 27%. De lograrlo, Panamá se anticipará al logro de las metas de la Cumbre del Milenio.

## **4.2. Dificultades de Gobernabilidad**

La gobernabilidad es la condición de entendimiento y organización que una sociedad construye cotidianamente en la medida en que sus instituciones y reglas del juego son legítimas, beneficiosas para todos y respetadas por todos. Los principios de la buena gobernabilidad son: garantía de derechos, participación democrática, ley y administración justas, transparencia y rendición de cuentas.

Gobernabilidad significa,, esencialmente, igualdad en las condiciones básicas de bienestar y oportunidades, conciliación de intereses disímiles y posibilidad de

---

<sup>45</sup> Gobierno de la República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas: “Política y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004”, Panamá, 2000.

participación ciudadana mediante los mecanismos de la democracia representativa y participativa

### **a. Obstáculos a la Gobernabilidad**

Panamá ha avanzado en la consolidación de la democracia pero tiene dificultades de gobernabilidad, precisamente porque una parte de la población percibe que las instituciones existentes no garantizan sus derechos básicos.

Las principales dificultades en materia de gobernabilidad son:

- La carencia de garantías plenas a los derechos económicos, sociales y culturales de una parte de la población, por causa de las profundas disparidades existentes y las cuales están relacionadas con la mala distribución del ingreso, las diferencias sociales y la débil integración de la economía. La consecuencia es la insatisfacción o distanciamiento de los pobres y discriminados.
- La ausencia de garantías plenas a los derechos civiles y políticos por la explicable debilidad de las instituciones gubernamentales en los campos de la justicia, la gestión sectorial, la rendición de cuentas, los canales de participación política, la protección de los derechos de los consumidores, y la incorporación de los jóvenes, las mujeres y los indígenas, y la debilidad de la descentralización como instrumento para garantizar la democracia de base local y una gestión pública territorial y cercana a los ciudadanos.

### **b. Compromiso por la Gobernabilidad**

Las acciones propuestas en este Marco de Cooperación para lograr una mejor garantía de los derechos de todos son la esencia de la construcción de una sociedad más gobernable, más democrática y más participativa.

Adicionalmente, el Sistema de las Naciones Unidas ofrece su apoyo para: i) continuar avanzando en la formulación e implantación de una estructura gubernamental más moderna, eficaz y eficiente; ii) continuar apoyando, a petición del gobierno, los diálogos para la construcción de acuerdos en torno a temas estratégicos; iii) facilitar el incremento de la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión pública mediante la implantación de indicadores y mecanismos de evaluación que permitan a los ciudadanos conocer y evaluar los resultados e impactos de la gestión pública y el uso de los recursos; iv) establecer mecanismos de comunicación que permitan diseminar la información recogida por los sistemas de monitoreo; v) poner en marcha una estrategia de atención a la ciudadanía en todo el sector público; y vi) como ya se planteó, contribuir al avance de la descentralización.

### **4.3. Limitaciones al Crecimiento Económico**

El crecimiento económico solo llega a ser alto y sostenido en sociedades que logran integrar a toda su población y que no tienen brechas excesivas en la distribución del ingreso.

#### **a. Dificultades para el Crecimiento Alto y Sostenido**

En los últimos cinco años ha disminuido gradualmente el crecimiento del PIB, a pesar de la importante contribución a la expansión económica de los sectores modernos. El crecimiento económico actual tiene niveles cercanos al crecimiento de la población, de modo que no representa un aumento de la riqueza per cápita.

La potencialidad de crecimiento económico de Panamá se ve afectada por sus contrastes económicos, sociales y territoriales. Estos contrastes hacen que una parte de la población no pueda ejercer sus derechos económicos y sociales, con el consiguiente efecto negativo sobre la economía. La falta de educación limita la creatividad laboral; las limitaciones nutricionales y de salud afectan sensiblemente la productividad; el desempleo y el subempleo son un desperdicio de capital humano que reduce la competitividad. Esta situación tiende a reproducirse porque, en los últimos años, ha crecido más el grupo de población que no está en capacidad de vincularse a las actividades más dinámicas de la economía nacional.

La mala distribución del ingreso que tiene Panamá golpea también las posibilidades de crecimiento por varias razones: el grupo más pobre de la población tiene mínimo acceso a los recursos productivos, de modo que tiene baja capacidad para contribuir a la formación de riqueza. Este grupo tiene, además, una baja capacidad de consumo, por lo cual no contribuye sustancialmente al crecimiento del mercado interno y, por ende, a la dinamización de las empresas pequeñas y medianas que requieren de dicho mercado para poder desarrollarse y contribuir decisivamente a la generación de empleo e ingresos ampliamente distribuidos. Simultáneamente, el grupo que acapara los mayores ingresos dedica al consumo una parte proporcionalmente reducida de éstos y no encuentra posibilidades para invertir en el país todas sus ganancias, de modo que convierte una parte de ellas en ahorro en el exterior, lo cual favorece el crecimiento de otras economías.

La economía panameña tiene un alto componente de servicios modernos que generan mucho valor económico pero que tienen una escasa contribución al empleo (como se afirmó en la sección 2, en 1999 las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones, de intermediación financiera y de gestión inmobiliaria generaban el 38% del PIB, con solo 13% de la población ocupada). Entre tanto, la producción agrícola e industrial tenía una participación débil en el PIB (15%) pero muy alta en la ocupación (30% del empleo). Es claro, por tanto, que debe hacerse un esfuerzo por fortalecer a las actividades de alto impacto en el empleo pero rezagadas en términos de competitividad y productividad.

## **b. Compromiso por el Crecimiento Económico**

Por las razones antes expuestas, es requisito indispensable para una recuperación del crecimiento económico panameño avanzar en la garantía de derechos para toda la población, incluida una mejoría sustancial en la distribución del ingreso, una mejor incorporación de los trabajadores asalariados al empleo y un mayor acceso de los pequeños empresarios a los recursos productivos urbanos y rurales.

Se torna necesario, por consiguiente, que los sectores más modernos y dinámicos de Panamá comprendan que la sostenibilidad de sus actividades depende de la integración que logren con el resto de la economía y, especialmente, con las actividades industriales urbanas y agrícolas rurales.

Para la política económica en favor del crecimiento, los grandes retos son ampliar la tributación progresiva y establecer incentivos a la productividad de las actividades tradicionales. La experiencia demuestra que el mejor incentivo radica en propiciar un incremento progresivo de la tributación y de las remuneraciones al trabajo, para que éstas estimulen una mejoría gradual de la productividad en las actividades más rezagadas.

## **5. Estrategias de Cooperación**

El Gobierno de Panamá está comprometido con la mejoría de la eficiencia y la eficacia de la cooperación internacional. Con este propósito está promoviendo un enfoque de integralidad y coordinación, en oposición a la actual dispersión de proyectos.

El Sistema de las Naciones Unidas comparte y acata este enfoque. Es el propio gobierno quien coordina las actividades del Sistema de las Naciones Unidas mediante orientaciones emanadas del Gabinete Social y del Gabinete Económico. Este Marco de Cooperación ha sido elaborado en estrecha concertación con las autoridades nacionales y con diversos organismos representativos de la comunidad nacional panameña.

### ***5.1. Enfoque y Ventajas de la Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas***

El apoyo del Sistema de las Naciones Unidas no se materializa esencialmente mediante pequeños proyectos localizados y puntuales, controlados directamente por las agencias del Sistema. El eje de la cooperación de las Naciones Unidas radica, por el contrario, en facilitar condiciones para que los principales actores del desarrollo del país (gobierno, organizaciones sociales y comunidad nacional) definan y ejecuten las tareas de desarrollo que les competen.

Por esta razón, el Sistema de las Naciones Unidas facilita la formulación de políticas públicas nacionales y locales, así como la ejecución de los principales programas de desarrollo. Esta facilitación se fundamenta en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de Sistema, a saber: neutralidad política, mandato y experiencia en materia de derechos humanos, gran experiencia acumulada en Panamá con resultados positivos, capacidad de convocatoria, mediación y facilitación a la construcción de acuerdos, capacidad para transferir experiencias y conocimientos obtenidos en 170 países del mundo durante los últimos 50 años y flexibilidad para adaptarlos a las condiciones nacionales.

El Sistema no ofrece soluciones predefinidas, sino la voluntad de cooperar amplia y decididamente en el logro de condiciones para el ejercicio universal de los derechos de todos los habitantes.

### ***5.2. Estrategia de Este Marco de Cooperación***

Serán los panameños quienes definan el camino hacia su destino y quienes establezcan las prioridades. En la medida en que sea convocado, el Sistema de las Naciones Unidas estará dispuesto a cooperar con las acciones ofrecidas en este documento y con el logro de las metas identificadas.

El acercamiento estratégico de este Marco de Cooperación tiene cuatro ejes: i) proveer apoyo a la construcción de acuerdos nacionales entre los diferentes actores de la vida nacional en torno a objetivos estratégicos de desarrollo; ii) brindar asesoría de alta calidad para el diseño de políticas y programas; iii) proveer asistencia a la realización de experiencias operacionales que puedan promover buenas prácticas, y a la subsiguiente irrigación de estas experiencias; y iv) apoyar el monitoreo de los avances en materia de derechos y desarrollo humano y su divulgación pública para facilitar la transparencia, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

El Sistema de las Naciones Unidas tiene una ventaja particular en comparación con los demás actores del desarrollo de Panamá: las diversas agencias del Sistema que operan en el país están trabajando en casi todos los sectores clave del desarrollo y con muchas entidades. Esto otorga al Sistema una excelente oportunidad para facilitar acciones integrales, consistentes y coordinadas.

### **5.3. Mecanismos de Cooperación**

La asistencia del las Naciones Unidas será provista a través de los siguientes mecanismos:

- Convocatoria y mediación.
- Facilidades para la construcción de acuerdos entre intereses disímiles.
- Asesoría para el diseño de políticas.
- Asistencia técnica.
- Transferencia de experiencia y conocimientos internacionales.
- Facilidades para la diseminación de experiencias nacionales.
- Provisión y movilización de recursos.
- Proyectos basados en las comunidades locales.
- Modelos demostrativos que puedan aplicarse a nivel nacional e incidan en las políticas públicas.
- Alianzas con donantes, ONGs y sociedad civil.
- Adaptación y flexibilidad.

### **5.4. Coordinación Interna**

Como ya se ha dicho, la dirección nacional de las actividades de cooperación es realizada por el Gabinete Social y el Gabinete Económico, en estrecho contacto con la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas.

Para facilitar la coordinación de enfoques y operaciones entre las agencias del Sistema representadas en Panamá, operarán las siguientes instancias:

- El **Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas**, compuesto por los representantes de los diferentes organismos del Sistema que operan en el

país. Este grupo sostendrá una interlocución de alto nivel con el Gobierno y los actores del desarrollo nacional, fijará las orientaciones básicas de la cooperación y será el responsable por su integración y evaluación.

- El **Comité Técnico Interagencial**, que estará conformado por un delegado de cada agencia y el cual se hará cargo de preparar los programas y proyectos conjuntos, las evaluaciones de procesos y resultados y los indicadores de avance e impacto que sean sometidos al examen y aprobación del Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas
- Los **grupos temáticos** permanentes, que se establecerán en torno a las actividades conjuntas previstas para todo el quinquenio cobijado por este Marco de Cooperación
- Los **grupos de trabajo interagenciales ad hoc**, que serán establecidos por el Grupo de Coordinación para tareas específicas. En algunos casos incluirán a todas las agencias y, en otros, solamente a aquéllas que trabajan en áreas comunes.

Los grupos temáticos permanentes y los grupos de trabajo promoverán la coordinación de sus actividades con las entidades gubernamentales concernidas y con los organismos comunitarios, privados y no gubernamentales que puedan y quieran vincularse a sus programas.

### **5.5. Compromiso de los Organismos del Sistema**

Todos los organismos del Sistema de las Naciones Unidas que operan en Panamá se comprometen a orientar sus acciones en torno a este Marco de Cooperación bajo dos modalidades:

- **Programas conjuntos**, emprendidos por todas o varias agencias simultáneamente, compartiendo recursos humanos, costos y responsabilidad por los resultados. Tendrán una coordinación escogida entre las agencias participantes.
- **Programas individuales coordinados**, emprendidos individualmente por una agencia, de acuerdo con su mandato y mecanismos de operación y concertados con el Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas en Panamá, incluyendo la rendición de cuentas a éste sobre los avances, resultados e impactos acordes con el presente Marco de Cooperación. Estos programas se realizarán con recursos de la agencia responsable.

## **6. Seguimiento y Evaluación**

El Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas será responsable de asegurar que los documentos de programación de las agencias representadas en el país reflejen apropiadamente los objetivos relevantes en materia operacional y estratégica. En este contexto, el Comité Técnico Interagencial tendrá la responsabilidad de examinar cada documento de programación de las agencias, orientar la preparación de programas conjuntos e individuales coordinados y también de desarrollar indicadores de progreso y de resultado.

### **6.1. Observatorio de los Derechos**

Las metas previstas son metas nacionales en cuya obtención el Sistema de las Naciones Unidas co-actúa como co-operante. Los impactos de la cooperación se medirán por los avances en las metas nacionales, es decir, por los resultados logrados mediante la interacción del Sistema de las Naciones Unidas y los demás actores del desarrollo.

Para el efecto, el Sistema de las Naciones Unidas, conjuntamente con el Gobierno y algunos organismos no gubernamentales, establecerá un observatorio sobre los avances en las metas propuestas. El Observatorio difundirá masivamente los resultados obtenidos, de manera que la información se constituya en la base de la vigilancia ciudadana sobre los avances del país en materia de Derechos Humanos y Desarrollo Humano.

El Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo - SID – será un soporte fundamental de este observatorio.

### **6.2. Monitoreo**

El Sistema de las Naciones Unidas continuará apoyando los esfuerzos nacionales para poner en operación sistemas de monitoreo de los avances en materia de Derechos Humanos y Desarrollo Humano. El monitoreo de los avances en el este Marco de Cooperación se ubicará en ese contexto. El Sistema desarrollará indicadores para monitorear la implementación de este Marco de Cooperación, indicadores éstos que deberán ser consistentes con los previstos para el seguimiento de los Objetivos Internacionales de Desarrollo.

Se realizará una revisión trimestral del progreso hacia los objetivos estratégicos del Marco de Cooperación, para asegurar que su implementación está avanzando por el camino correcto. Esta revisión será realizada por el Comité Técnico



Interagencial y las decisiones correctivas que sean necesarias serán tomadas por el Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas.

### **6.3. Evaluaciones**

Existirán tres tipos de evaluaciones: anuales, externas y de mitad de período.

- **Evaluaciones anuales.** Cada año se realizará una evaluación de avances en el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas. A estas evaluaciones serán invitados los demás agentes del desarrollo nacional (Gobierno, organizaciones comunitarias y no gubernamentales y organismos bilaterales de cooperación). En ellas se examinarán los resultados, las estrategias y procesos, los mecanismos de coordinación y la gestión. Especial atención se pondrá a la sistematización de las lecciones aprendidas, las mejores prácticas descubiertas durante el período y el progreso de los Objetivos Internacionales de Desarrollo.
- **Evaluaciones externas.** Serán emprendidas cuando lo considere necesario el Grupo de Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas.
- **Evaluación conjunta de mitad de período.** En el 2004, a la mitad del ciclo de este Marco de Cooperación, se realizará una evaluación conjunta independiente. Ésta tendrá el propósito de identificar fortalezas y debilidades en la ejecución, establecer la necesidad de modificaciones requeridas por causa de cambios en las condiciones y circunstancias y analizar los progresos frente a los Objetivos Internacionales de Desarrollo.

## 7. Financiamiento

Los recursos de las agencias del Sistema seguirán siendo administrados por éstas según sus propios mecanismos de gestión y de acuerdo con el presente Marco de Cooperación.

La siguiente tabla contiene el marco indicativo de recursos potenciales de financiamiento del presente Marco de Cooperación:

**Recursos de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas**  
(cifras en miles de US dólares)

| Agencia      | Previsto            |                         |                         |                         |                         | Total               |
|--------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
|              | 2002                | 2003                    | 2004                    | 2005                    | 2006                    |                     |
| CEPAL        | N/D*                | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| CINUP        | 60                  | 60                      | 60                      | 60                      | 60                      | 300                 |
| FAO          | 350                 | 450                     | 450                     | 450                     | 450                     | 2,150               |
| OPS/OMS      | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| OIT          | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| ONUDI        | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| PMA          | 218 <sup>(46)</sup> | 0                       | 0                       | 0                       | 0                       | 218 <sup>(47)</sup> |
| PNUD         | 120.350             | 119.124                 | 114.500                 | 120.176                 | 116.600                 | 590.750             |
| UNICEF       | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| UNESCO       | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| UNFPA        | 350,000             | 300,500 <sup>(48)</sup> | 300,500 <sup>(48)</sup> | 300,500 <sup>(48)</sup> | 300,500 <sup>(48)</sup> | 1,552,000           |
| UNIFEM       | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |
| <b>Total</b> | N/D                 | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                     | N/D                 |

**Créditos Externos Previstos**  
(cifras en miles de US dólares)

| Agencia      | Previsto      |               |               |               |               | Total          |
|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|              | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          |                |
| BM           | 12.601        | 12.472        | 11.988        | 12.582        | 12.208        | 15.958         |
| BID          | 31.772        | 31.449        | 30.228        | 31.726        | 30.782        | 61.852         |
| <b>Total</b> | <b>44.373</b> | <b>43.921</b> | <b>42.216</b> | <b>44.309</b> | <b>42.990</b> | <b>217.810</b> |

\* No Disponible.

<sup>46</sup> Recursos finales de la fase de suspensión planificada de las actividades del PMA en Panamá.

<sup>47</sup> El PMA aportaría recursos adicionales en caso de presentarse una emergencia alimentaria.

<sup>48</sup> Costo estimado.

## Anexo 1: Indicadores, Metas y Acciones

| Indicador   | Valor actual <sup>48</sup>         | Meta 2006                          | Acciones Nacionales Requeridas   | Compromisos Naciones Unidas: Apoyo a...  |
|---|------------------------------------|------------------------------------|--|--|
| <b>Derecho a la Vida</b>  |                                    |                                    |  |  |
| <i>Derecho a No Morir por Acción de Otro</i>                      |                                    |                                    |  |  |
| Muertes violentas   | 56x 100mil                         | 45x100mil                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional contra la Violencia y para la Promoción de la Convivencia Ciudadana               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación ciudadana</li> <li>- Actualización normativa</li> <li>- Controles</li> <li>- Coordinación</li> </ul> </li> <li>• Sistema Nacional de Monitoreo de muertes violentas</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación y ejecución</li> <li>• Montaje y divulgación</li> </ul>   |
| <i>Derecho a No Morir por Negligencia u Omisión</i>               |                                    |                                    |  |  |
| Mortalidad Infantil<br>Mortalidad materna<br>Embarazo adolescente | 17 x mil<br>60x 100mil<br>83 x mil | 13 x mil<br>40x 100mil<br>71 x mil | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Información sobre mortalidad infantil y materna</li> <li>• Programa Nacional de reducción de mortalidad infantil y materna</li> <li>• Programa Nacional de reducción del embarazo precoz</li> <li>• Cobertura universal de atención de embarazo y parto</li> <li>• Capacitación y vigilancia en crecimiento y desarrollo infantil</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y montaje</li> <li>• Formulación</li> <li>• Diseño de nueva estrategia</li> <li>• Ejecución en comunidades indígenas</li> <li>• Ejecución en comunidades indígenas</li> </ul>  |
| <i>Derecho a No Ser Maltratado</i>                                |                                    |                                    |  |  |
| Maltrato intrafamiliar<br>Violencia de género                     | No hay<br>No hay                   | Reduc.5%<br>Reduc.5%               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional contra la Violencia y para la Promoción de la Convivencia Ciudadana               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilización y educación de la comunidad sobre maltrato</li> <li>- Educación en el sistema escolar</li> <li>- Canales de denuncia y apoyo</li> </ul> </li> <li>• Encuesta periódica sobre maltrato</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción para su adopción               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño</li> <li>- Diseño</li> <li>- Diseño estrategia / montaje de centros de denuncia y apoyo</li> </ul> </li> <li>• Análisis y divulgación</li> </ul> |

<sup>48</sup> Ultimo dato disponible en cada indicador (usualmente 1999, 2000 o 2001). El texto precisa la fuente y fecha del dato.

| <b>Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>     |        |            |   |
|---|--------|------------|---|
| <b>Derecho a la Educación</b>                         |        |            |   |
| Analfabetismo   | 9%     | 7%         | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Estrategia de Acceso Universal (acciones en oferta y demanda)</li> <li>•Estrategia de Permanencia</li> <li>•Estrategia de Calidad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pruebas censales de logro</li> <li>- Aprendizajes de socialización y convivencia</li> </ul> </li> <li>▪Estrategia de Pertinencia</li> <li>•Plan Nacional de Educación Bilingüe Intercultural</li> </ul>   |
| No acceso a preescolar -Urbano                        | 52%    | ¿?         | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Diseño nacional, monitoreo / aplic. en áreas rurales e indígenas</li> <li>•Diseño nacional, monitoreo / aplic. en áreas rurales e indígenas</li> <li>•Diseño nacional, monitoreo / aplic. en áreas rurales e indígenas               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de las pruebas</li> <li>- Promoción</li> </ul> </li> <li>•Diseño nacional</li> <li>•Ejecución</li> </ul>   |
| No acceso a preescolar -Rural                         | 78%    | 66%        |   |
| No acceso a preescolar -Indígena                      | 89%    | 78%        |   |
| No acceso a primaria                                  | 8%     | 4%         |   |
| Escolaridad rural                                     | ¿?     | + 1 grado  |   |
| Escolaridad indígena                                  | ¿?     | + 1 grado  |   |
| Calidad   | No hay | mejora10%  |   |
| <b>Derecho a la Salud</b>                             |        |            |   |
| Población sin servicios                               | 20%    | 10%        | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Programa de Reforma del Sector Salud:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción y prevención participativas</li> <li>- Incremento de coberturas de vacunación</li> <li>- Ampliación de red de servicios en zonas difíciles</li> <li>- Vigilancia de calidad</li> <li>- Gestión de recursos humanos</li> <li>- Coordinación red pública y privada</li> <li>- Desarrollo sistema de información</li> </ul> </li> <li>•Reestructuración de la Caja del Seguro Social</li> <li>•Paso de la atención por programas a la atención integral</li> <li>•Política de atención integral al SIDA</li> <li>•Cambio en las normas de atención de embarazo y parto</li> <li>•Estrategias para la atención de la salud indígena</li> <li>•Ejecución del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva</li> <li>•Información pública y control de calidad de alimentos y agua</li> </ul> |
| Cobertura inmunizaciones s OK neonatal                |        | 99%        |   |
| Incidencia enfermedad por vectores                    | baja   | 0 mantener |   |
|   |        |            |   |
|   |        |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ejecución</li> <li>•Asistencia técnica</li> <li>•Acciones de prevención / negociación de antirretrovirales</li> <li>•Ejecución</li> <li>•Ejecución</li> </ul>   |
| <b>Derecho a la Nutrición y Seguridad Alimentaria</b> |        |            |   |
| Desnutrición < 5 años -Total                          | 16%    | 8%         | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ejecutar Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, especialmente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación intersectorial</li> <li>- Educación nutricional</li> <li>- Aumento disponibilidad nacional de alimentos</li> <li>- Acceso alimentario</li> <li>- Control de calidad</li> </ul> </li> <li>• Monitoreo de la situación nutricional</li> </ul>   |
| Desnutrición <5 años -Urbana                          | 7%     | 3,5%       |   |
| Desnutrición <5 años -Rural                           | 24,4%  | 12,2%      |   |
| Desnutrición <5 años -Indígena                        | 50,5%  | 25,3%      |   |
| Anemia escolares                                      | 47%    | 38%        |   |
| Anemia embarazadas                                    | 35%    | 28%        |   |
| Anemia mujeres fértiles                               | 40%    | 32%        |   |
| Deficiencia Vitamina A <5 años                        | 13,4%  | 8,9%       |   |
| Deficiencia Vitamina A <2 años                        | 9,4%   | 6,3%       |   |
| Deficiencia Yodo -Total                               | 0%     | mantener   |   |
| Deficiencia Yodo -Indígena                            |        | 0%         |   |
|   |        |            | <ul style="list-style-type: none"> <li>•Ejecución en comunidades rurales e indígenas               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción y ejecución</li> <li>- Diseño</li> </ul> </li> <li>• Diseño y operación</li> </ul>  |

| <b>Derecho a Agua Segura y Saneamiento Básico</b>   |           |             |  |   |
|---|-----------|-------------|--|---|
| Carencia agua   |           | 9,1%        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar las restricciones actuales con énfasis en:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento y mejor distribución recursos agua y saneamiento</li> <li>- Estrategia nacional de motivación y educación comunitaria</li> <li>- Mejoramiento de la coordinación entre entidades responsables</li> <li>- Programa nacional de letrinización</li> <li>- Programa de construcción sistemas locales agua y saneamiento</li> <li>- Mejoramiento de la capacidad institucional y comunitaria para administración de los sistemas de agua y saneamiento</li> </ul> </li> </ul> |   |
| -población urbana   | 12%       | 19,6%       |  |   |
| -pobres urbanos   | 13%       | 40,6%       |  |   |
| -población rural  | 14%       | 22,5%       |  |   |
| -pobres rurales   | 28%       | 63,8%       |  |   |
| -indígenas  | 58%       | 12%         |  |   |
| Carencia alcantarillado   |           | 33,6%       |  |   |
| -urbana   | 30%       |             |  |   |
| -rural  | 79%       |             |  |   |
| -pobres   | 30%       |             |  |   |
| -no pobres  | 85%       |             |  |   |
| Carencia de letrinas  |           |             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis sectorial que facilite su ajuste y modernización:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordenamiento financiero</li> <li>- Acciones para incentivar y sostener participación ciudadana</li> <li>- Redefinición de responsabilidades institucionales</li> <li>- Estrategias de cobertura y calidad</li> <li>- Fortalecimiento del marco regulatorio</li> </ul> </li> </ul>   |   |
| -pobres   | 20%       |             |  |   |
| -indígenas  | 56%       |             |  |   |
| Viviendas sin recolección basura  | 40%       |             |  |   |
| <b>Derechos Sexuales y Reproductivos</b>  |           |             |  |   |
| Acceso a planificación familiar   |           | 60%         |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir iniciación sexual temprana y embarazo adolescente</li> <li>• Educación sexual en el sistema escolar</li> <li>• Mejorar acceso a métodos seguros de planificación familiar</li> <li>• Reforzar Plan Anti-SIDA</li> </ul>  |
| VIH/SIDA  |           | Reduc.30%   |  |   |
| <b>Derecho a la Vivienda</b>  |           |             |  |   |
| Personas sin vivienda   | 1.000.000 | Por definir |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia contra el déficit de vivienda:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por el lado de la oferta: crédito e incentivos a constructores</li> <li>- Por el lado de la demanda: subsidios y financiamiento blando</li> </ul> </li> <li>• Estrategia para el suministro de energía eléctrica a los pobres:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por el lado de la oferta: financiamiento e incentivos</li> <li>- Por el lado de la demanda: subsidios y crédito blando</li> </ul> </li> </ul> |
| Personas sin e. electr. -Pobres urb.  | 19%       | Por definir |  |   |
| Personas sin e. electr. -Pobres rur.  | 78%       | Por definir |  |   |
| Personas sin e. electr. -Indígenas  | 92%       | Por definir |  |   |
| <b>Derecho a un Ambiente Sano</b>   |           |             |  |   |
| Contaminación del aire  |           | Reduc 10%   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional del Ambiente</li> <li>• Plan de Acción sobre salud ambiental y control de contaminantes</li> <li>• Vigilancia y control de intoxicaciones con herbicidas</li> <li>• Regulación del manejo de agua potable y aguas servidas / monitoreo de calidad de aguas</li> <li>• Plan Regulador a 10 años del manejo de residuos sólidos</li> <li>• Programa de Conservación Comunitaria de la Riqueza Ambiental</li> <li>• Sistema moderno, multisectorial y participativo de prevención y atención de desastres</li> </ul>   |   |
| Contaminación del suelo   |           | Reduc 20%   |  |   |
| Contaminación de aguas  |           | Reduc 20%   |  |   |
| Enfermedades por plaguicidas  |           |             |  |   |
| Pérdida de biodiversidad  |           |             |  |   |
| Comités municipales de prevención   | 0%        | 100%        |  |   |
| Dllo. sistema de coordinac. y alerta  | 5%        | 50%         |  |   |
| No recolección de basuras urbana  | 25%       | 17,5%       |  |   |
| No recolección de basuras rural   | 60%       | 42%         |  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divulgación y monitoreo</li> <li>• Regulación y control</li> <li>• Vigilancia en zonas de riesgo / Educación comunitaria</li> <li>• Diseño y ejecución del estudio nacional de aguas / ejecución del programa de monitoreo de calidad de aguas</li> <li>• Diseño y ejecución descentralizada de plan</li> <li>• Ejecución con comunidades indígenas en la zona del Darién</li> <li>• Apoyo al diseño de los programas nacionales / promoción de coordinación intersectorial / ejecución de experiencias locales</li> </ul> |           |             |  |   |

| <b>Derecho a Ingresos de Trabajo</b> |       |       |   |   |
|--------------------------------------|-------|-------|---|---|
| Población con menos de US\$1 día     | 20%   | 10%   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de mejoramiento de la distribución del ingreso</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar acceso a experiencia internacional / Diseño</li> </ul> |
| Pobreza de ingresos -total           | 42%   | 29,4% | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de empleo</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar acceso a experiencia internacional / Diseño</li> </ul> |
| Pobreza de ingresos -urbana          | 22%   | 14,4% | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de eliminación de diferencial salarial hombres-mujeres</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y monitoreo</li> </ul>                                    |
| Pobreza de ingresos -rural           | 63%   | 44,1% | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de apoyo a pequeños productores rurales</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y ejecución</li> </ul>                                    |
| Pobreza de ingresos -indígena        | 90%   | 63%   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de apoyo a microempresas</li> </ul>                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y ejecución</li> </ul>                                    |
| Brecha salarial hombres-mujeres      |       | 0%    |   |   |
| Tasa de desempleo -total             | 12,6% |       |   |   |
| Tasa de desempleo -hombres           | 10%   |       |   |   |
| Tasa de desempleo -mujeres           | 19,9% |       |   |   |
| Población ocupada sector informal    | 45,4% |       |   |   |
| Acceso a recursos productivos -rur   | bajo  |       |   |   |
| Acceso a recursos productivos -urb   | bajo  |       |   |   |

| <b>Derechos Civiles y Políticos</b>   |   |  |  |   |
|---|---|--|--|---|
| <b>Derecho a la Nacionalidad y la no Discriminación</b>   |   |  |  |   |
| Niños sin Registro Civil  | No se sabe  | 0%   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa para facilitar registro (simplificar requisitos y trámites)</li> <li>• Monitoreo de avances en registro</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a experiencias internacionales / asistencia técnica</li> <li>• Diseño y operación</li> </ul>  |
| <b>Derecho a la Justicia</b>  |   |  |  |   |
| <p>Seguridad Jurídica:</p> <p>Debido proceso:<br/>Duración proceso<br/>Detenidos sin condena</p> <p>Condiciones de reclusión:<br/>Superpoblación carcelaria<br/>Morbilidad carcelaria</p> <p>Justicia penal juvenil:<br/>Ley 40</p> | <p>30 meses<br/>57,4%</p> <p>33%<br/>Alta</p> <p>No opera</p> | <p>15 meses<br/>34,4%</p> <p>11%<br/>Promedio de la zona</p> <p>Opera totalmente</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogo nacional sobre justicia</li> <li>• Creación de corte constitucional, defensoría del pueblo, etc.</li> <li>• Conocimiento ciudadano de sus derechos frente a la justicia</li> <li>• Protección jurídica en áreas no tradicionales</li> <li>• Programa de mejoramiento de procesamiento judicial: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudios y propuestas para simplificar procesos judiciales</li> <li>- Descongestión judicial</li> <li>- Programa de dotación juzgados e informatización procesos</li> <li>- Fortalecimiento del sistema de defensa</li> <li>- Sistema de evaluación de la gestión procesal</li> </ul> </li> <li>• Programa de despenalización y mejoramiento de la reclusión: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Despenalización, aplicación de medidas cautelares, libertad condicional, reemplazo de penas</li> <li>- Optimización de presupuestos carcelarios</li> <li>- Educación y salud para los presos</li> </ul> </li> <li>• Ejecución de la ley de justicia penal juvenil: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción ante la ciudadanía de justificación y beneficios</li> <li>- Capacitación de jueces y funcionarios</li> <li>- Creación de nuevas instancias definidas por la ley</li> <li>- Establecimiento de la red de entidades de apoyo</li> <li>- Indicadores de monitoreo</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción y soporte</li> <li>• Acceso a la experiencia internacional</li> <li>• Co-elaboración y divulgación</li> <li>• Acceso a la experiencia internacional</li> <li>• Diseño y seguimiento / acceso a experiencia internacional / asistencia técnica / ejecución de proyectos piloto.</li> <li>• Diseño y ejecución: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso a experiencia internacional</li> <li>- ejecución</li> <li>- ejecución con énfasis en reclusas embarazadas y en crianza</li> </ul> </li> <li>• Diseño "mapa de ruta" para su implementación <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución</li> <li>- Ejecución</li> <li>- Diseño y ejecución</li> <li>- Concertación y capacitación</li> <li>- Diseño, aplicación y divulgación pública</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Derecho de los Niños a la Familia y Protección Especial</b>  |   |  |  |   |
| <p>Paternidad irresponsable</p> <p>Niños en la calle</p> <p>Niños reclusos</p>  | <p>10%</p> <p>5.000</p> <p>4.000</p>                          | <p>5%</p> <p>3.500</p> <p>2.600</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de monitoreo de niñez y adolescencia en riesgo</li> <li>• Poner en funcionamiento indicadores de X Cumbre Iberoamérica</li> <li>• Aprobación de ley de protección integral de niñez y adolescencia</li> <li>• Política de estado de protección integral</li> <li>• Programa Nacional de paternidad y maternidad responsable</li> <li>• Creación de Defensoría de la Niñez en la Defensoría del Pueblo</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño y ejecución</li> <li>• Diseño, ejecución y divulgación</li> <li>• Asistencia técnica, promoción</li> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Diseño, ejecución</li> <li>• Asistencia técnica</li> </ul>   |

| <b>Derecho a Participar en la Vida Política</b>   |                     |                           |  |   |
|---|---------------------|---------------------------|--|---|
| Rendición de cuentas<br>Nivel de descentralización política<br>Participación en cargos -mujeres<br>Participación en cargos -indígenas | baja<br>baja<br>25% | media<br>media<br>40%     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diálogos nacionales sobre temas estratégicos</li> <li>• Indicadores de dominio público sobre avances sociales y económicos</li> <li>• Descentralización política, fiscal y administrativa</li> <li>• Indicadores de exclusión de mujeres e indígenas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preparación, convocatoria, logística</li> <li>• Diseño, ejecución, divulgación</li> <li>• Promoción, experiencias piloto</li> <li>• Diseño, ejecución, divulgación</li> </ul>  |
| <b>Derecho a la Información y a la Libre Expresión</b>  |                     |                           |  |   |
| Libertad de prensa<br>Normas contra derecho de inform.  | media<br>"Desacato" | alta<br>Derogada          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de avance libertad de prensa, expresión e información</li> <li>• Modernización normativa</li> <li>• Capacitación de autoridades judiciales</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Asistencia técnica</li> </ul>  |
| <b>Derecho a la Identidad Étnica, Histórica y Cultural</b>  |                     |                           |  |   |
| Derechos de los pueblos indígenas:<br>Diferencial de servicios básicos frente a la población rural                                    | Muy alto            | Ninguno                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de desarrollo integral indígena</li> <li>• Fortalecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Indígena</li> <li>• Desarrollo Integral en Comarcas Indígenas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Formulación del plan, concertación</li> <li>• Ejecución de experiencias demostrativas replicables, movilización de apoyo</li> </ul>  |
| Derecho al patrimonio histórico:<br>Avance de la restauración<br>Situación socioeconómica. de habitantes                              | 10%<br>baja         | 50%<br>promedio<br>ciudad | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución del Plan Maestro de Rehabilitación y Restauración</li> <li>• Desarrollo de la capacidad técnica de la Oficina de Restauración</li> <li>• Decisiones por consenso entre habitantes y autoridades</li> <li>• Vigilancia ciudadana del proceso</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución, asistencia técnica</li> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Promoción, asistencia técnica</li> <li>• Promoción, divulgación</li> </ul>  |
| <b>Aspectos Adicionales relacionados con el Desarrollo Humano</b>   |                     |                           |  |   |
| <b>Otros Compromisos contra la Exclusión y la Pobreza</b>   |                     |                           |  |   |
| Pobreza de consumo<br>Diferencial de ingreso entre los quintiles extremos   | 39%<br>42:1         | 29%<br>35:1               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia contra la pobreza rural <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo rural integral</li> <li>- Experiencias locales replicables</li> </ul> </li> <li>• Estrategia contra la pobreza urbana <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de servicios sociales básicos</li> <li>- Apoyo a la microempresa</li> </ul> </li> <li>• Estrategia contra la pobreza indígena <ul style="list-style-type: none"> <li>- Movilización de todos los sectores</li> <li>- Experiencias piloto replicables</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia técnica</li> <li>- Ejecución, divulgación</li> </ul> </li> <li>• Diseño: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución, asistencia técnica</li> <li>- Ejecución, asistencia técnica</li> </ul> </li> <li>• Diseño participativo basado en las demandas indígenas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejecución, concertación, movilización</li> <li>- Ejecución, divulgación</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Otros Compromisos por la Gobernabilidad</b>  |                     |                           |  |   |
| Garantía de derechos<br>Participación democrática<br>Transparencia y rendición cuentas<br>Justicia                                    |                     |                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización del ejecutivo</li> <li>• Modernización del legislativo</li> <li>• Modernización del poder judicial</li> <li>• Descentralización</li> <li>• Indicadores de dominio público</li> <li>• Monitoreo ciudadano</li> <li>• Atención a los ciudadanos</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución, asistencia técnica</li> <li>• Ejecución, asistencia técnica</li> <li>• Ejecución, asistencia técnica</li> <li>• Diseño, ejecución, experiencias demostrativas</li> <li>• Establecimiento del observatorio del desarrollo social y econ.</li> <li>• Divulgación de indicadores del observatorio</li> <li>• Diseño y monitoreo</li> </ul>   |



## **Anexo 2: Proceso de Preparación de este Marco de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá**

El presente Marco de Cooperación ha sido guiado por recomendaciones de funcionarios de alto nivel del gobierno y por variados agentes de la sociedad civil sobre los temas claves del desarrollo y sobre las opciones para mejorar la cooperación del Sistema de las Naciones Unidas. Los aspectos específicos se basaron en acuerdos entre todas las agencias, fondos y programas.

Las agencias del Sistema de las Naciones Unidas realizaron durante 1999 y 2000 un Análisis Conjunto del País que les permitió construir una visión compartida sobre la situación y condiciones particulares del desarrollo nacional y una identificación común de los aspectos críticos. Este análisis fue refrendado y enriquecido mediante el diálogo con las autoridades gubernamentales y con diversos protagonistas del desarrollo panameño.

Como resultado del Análisis Conjunto del País fueron creados sendos grupos de trabajo interagencial en los campos de la lucha contra la pobreza y de la consolidación de la gobernabilidad. Estos grupos estudiaron detenidamente las metas, estrategias y acciones que podría emprender el país en los dos campos mencionados. Se acordó que, en vez de adelantar separadamente proyectos pequeños y paralelos, el Sistema de las Naciones Unidas proveería el mayor apoyo técnico y financiero en temas claves y en la lucha contra la pobreza, la gobernabilidad y el crecimiento. Se realizó entonces un estudio del mejor aporte posible del Sistema de las Naciones Unidas para el logro de las metas trazadas, para lo cual fueron identificadas las fortalezas y debilidades de las agencias representadas en Panamá y los mecanismos para potenciar las primeras y superar las segundas.

Una vez escogido el campo de los Derechos Humanos como eje del compromiso conjunto, se realizaron varias sesiones de trabajo interagencial para definir las mejores contribuciones posibles del Sistema a los retos del país en este campo. Las propuestas resultantes fueron concertadas con altos representantes del gobierno y consultadas con miembros de la comunidad y, de esta manera, se afinaron los retos, metas y compromisos identificados en este Marco de Cooperación.

El proceso ha sido dirigido por el Grupo de Coordinación de las Naciones Unidas y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. Oficiales de todas las agencias y altos funcionarios de todos los ministerios participaron en las discusiones temáticas y contribuyeron directamente a la elaboración del presente documento.

La información utilizada procede en todos los casos de fuentes gubernamentales que han sido citadas en el texto. Las metas propuestas son posibles mediante un

uso eficiente de los recursos y un compromiso decidido del gobierno y la comunidad para lograrlas.