



**Consejo Económico y
Social**

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/1995/AB/L.11
25 de abril de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual de 1995

22 a 26 de mayo de 1995

Tema 12 del programa provisional*

INFORMACIÓN

**EXAMEN DE LA GESTIÓN: CUESTIONES RELATIVAS A LA
MISIÓN DEL UNICEF**

Resumen

Aunque el mandato del UNICEF ha sufrido importantes modificaciones desde la fundación de la organización en 1946, en la Junta Ejecutiva ha seguido primando un firme consenso en relación con la mayoría de los aspectos de ese mandato. Sin embargo, en algunas esferas puede que sea necesario actualizar la orientación de la Junta Ejecutiva sobre ese mandato, a la luz de los cambios ocurridos en los entornos nacionales y mundial y las expectativas de las instituciones asociadas y que cooperan con el UNICEF, así como las del público en general. El presente informe es fruto de un esfuerzo por presentar esas cuestiones de manera que se facilite su examen por la Junta Ejecutiva, el personal del UNICEF y las instituciones asociadas y que cooperan con el UNICEF, con miras a la preparación de un planteamiento de la misión que sirva de guía a la labor del UNICEF al iniciarse el próximo siglo.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	2
I. ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS	4 - 6	2
II. ESFERAS DE CONSENSO GENERAL	7 - 28	4
III. CUESTIONES QUE MERECE UN EXAMEN AMPLIO	29 - 46	9
IV. NATURALEZA DE UNA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LA MISIÓN DEL UNICEF	47 - 49	14

* E/ICEF/1995/13.

INTRODUCCIÓN

1. En su decisión 1995/12 (E/ICEF/1995/9 (Part I)), la Junta Ejecutiva decidió examinar en su período de sesiones anual de 1995 la cuestión de la misión del UNICEF, incluidas las situaciones de emergencia. A solicitud de la Mesa de la Junta Ejecutiva, se preparó el presente documento, con objeto de facilitar las deliberaciones de la Junta sobre dicho tema, así como las del personal del UNICEF y las instituciones asociadas y que cooperan con el UNICEF. La secretaría del UNICEF está convencida de la importancia que tiene actualmente la celebración de un amplio debate sobre la misión del UNICEF, y el personal directivo superior está particularmente interesado en que los funcionarios de todos los niveles, tanto de la sede como de las oficinas exteriores, participen plenamente en ese debate. No cabe duda de que también el nuevo Director Ejecutivo del UNICEF aportará elementos a ese debate.

2. Como ocurre con toda organización activa y creciente, a medida que las circunstancias cambian surgen interrogantes acerca de los límites de sus actividades. Para una magna organización mundial como el UNICEF, la ausencia de ese cuestionamiento al final del siglo XX sería más bien causa de alarma que de lo contrario. A continuación figura un intento por presentar, para los miembros de la Junta Ejecutiva, el personal, los asociados y las instituciones que cooperan con el UNICEF, algunas de las principales cuestiones en las cuales es probable que dichas deliberaciones se centren. Con esto no se intenta predeterminar la manera en que esas cuestiones se examinarán, sino que se alienta, más bien, a que se celebre un sano debate, incluso sobre la manera en que esas cuestiones se deberían plantear.

3. En el capítulo I figura una breve reseña, desde el punto de vista histórico, del mandato del UNICEF, seguida en el capítulo II por un resumen de aquellos aspectos de esa misión sobre los cuales parece haber amplio consenso. Por último, en los capítulos III y IV se bosquejan algunas cuestiones sobre las cuales se debería celebrar un amplio debate que la secretaría del UNICEF acogería con agrado.

I. ALGUNOS DATOS HISTÓRICOS

4. El UNICEF nació en diciembre de 1946 como un Fondo Internacional de Socorro a la Infancia (resolución 57 (I) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1946). Durante sus primeros años de existencia, el Fondo consagró gran parte de sus recursos a satisfacer las necesidades de emergencia, en materia de alimentos y ropa, de los niños de los países industrializados arrasados por la guerra, la mayoría de los cuales se encontraban en Europa oriental y occidental y en el Japón. Hacia 1950, el principal interés del UNICEF se había desplazado hacia programas que ofrecían beneficios a largo plazo a los niños de países en desarrollo, aunque la organización nunca dejó de cumplir su mandato en situaciones de emergencia. En octubre de 1953, la Asamblea General decidió prorrogar el UNICEF por tiempo indefinido y eliminar del nombre de la organización las palabras "Internacional" y "Socorro", pero conservar las siglas UNICEF, las cuales eran ya bien conocidas (resolución 802 (VIII) de la Asamblea General, de 6 de octubre de 1953). Durante los siguientes decenios, la cooperación del UNICEF dejó de centrarse en proyectos relativamente aislados y

/...

se empezó a aplicar el enfoque basado en los programas por países, que partían de un cuidadoso análisis de cada situación y de las prioridades y políticas relativas a la infancia de los propios gobiernos interesados. Desde el comienzo, las contribuciones voluntarias fueron la fuente de los fondos de la organización. El UNICEF ocupa un lugar excepcional entre los organismos de las Naciones Unidas que cuentan con una amplia base de apoyo del público, en gran medida como resultado de la labor realizada por los Comités Nacionales pro UNICEF. Con los años, el UNICEF ha obtenido invariablemente casi una cuarta parte de sus ingresos de fuentes no gubernamentales (E/ICEF/608/Add.9).

5. El mandato del UNICEF evolucionó con los años, en gran parte sobre la base de la experiencia práctica. A medida que se conocían mejor las proporciones de la situación de la infancia en el mundo, se fue haciendo cada vez más hincapié en el apoyo a los países en su desarrollo nacional, en las esferas de las políticas y la planificación relacionadas con la infancia. Entre las actividades principales durante el decenio de 1970, cabe señalar la estrategia de servicios básicos y la realización de tareas a nivel subnacional, incluidos los servicios urbanos básicos. El concepto de atención primaria de la salud fue una de las aplicaciones de la estrategia de servicios básicos que tuvo mucho éxito. En 1979, el éxito del Año Internacional del Niño dio lugar a que se ampliara aún más el alcance de los intereses del UNICEF, el cual fue designado por la Asamblea General como organismo impulsor para la realización de las actividades complementarias del Año Internacional del Niño (resolución 34/4, de 18 de octubre de 1979, resolución 36/197, de 17 de diciembre de 1981, y resolución 37/231, de 20 de diciembre de 1982). En el decenio de 1980, la supervivencia del niño y la revolución del desarrollo llevaron al UNICEF a centrar sus actividades en el apoyo de medidas prácticas y eficaces en función de los costos que tuvieran efectos demostrables en la infancia. El reconocimiento por el UNICEF de que las cuestiones relativas a la infancia tenían que inscribirse en la corriente principal de la formulación de políticas económicas se incorporó a la labor del organismo y a su promoción de los intereses de la infancia para realizar un "ajuste con una dimensión humana". Durante ese período se estaba fomentando también un consenso internacional para elaborar la Convención sobre los Derechos del Niño.

6. Con la aprobación por la Asamblea General de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 (resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989) y la celebración en 1990 de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, se crearon esferas en las que el mandato y la misión del UNICEF tendrían nuevas repercusiones. Se asignaron al UNICEF tareas relacionadas con las actividades complementarias de la Cumbre Mundial y, por primera vez en un tratado internacional, se mencionó al organismo y se indicó que éste tenía responsabilidades especiales en el fomento de la aplicación efectiva de la Convención a nivel nacional e internacional. No todas las repercusiones de esos trascendentales acontecimientos para la misión del UNICEF se han expresado a plenitud y los esfuerzos actuales por formular un planteamiento de la misión brindan la ocasión de examinar más a fondo esas repercusiones.

II. ESFERAS DE CONSENSO GENERAL

7. A continuación se resumen los aspectos de la misión del UNICEF sobre los cuales parece haber amplio consenso.

Un fondo para la infancia

8. A riesgo de abundar sobre cuestiones obvias, es fundamental señalar que la misión del UNICEF esté orientada hacia el bienestar de los niños. El hecho de trabajar para los miembros más vulnerables de la sociedad, los cuales constituyen también el futuro de la humanidad, ha otorgado al UNICEF un lugar privilegiado entre las nobles causas que se disputan la atención y el apoyo del público. Debido a que los niños no suscitan polémicas, el UNICEF es considerado una entidad no política y atractiva para todos.

9. Cabe señalar, además, que la organización es un fondo. Depende, y siempre ha dependido de contribuciones voluntarias y su misión comprende la recaudación de fondos y el apoyo a los programas. Aunque ha colaborado estrechamente con organizaciones no gubernamentales desde sus primeros días, el UNICEF ha utilizado siempre sus recursos, sobre todo, para apoyar programas en los cuales la organización participa directamente, no como un fondo al que otras entidades piden apoyo. Eso supone que la organización, a su vez, es responsable ante sus donantes por el modo en que utiliza las contribuciones de esos donantes.

Definición de la infancia

10. Aunque con los años ha fluctuado el hincapié que se ha hecho en el grupo de edades incluido en el mandato del UNICEF, el cual comprendía en su origen "los niños y adolescentes" (resolución 57 (I) de la Asamblea General), parecería que se ha llegado ahora a un consenso internacional respecto de la definición que figura en la Convención de los Derechos del Niño, en la cual se entiende por niño "... todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (artículo 1).

La infancia en su conjunto

11. Si bien en sus orígenes el UNICEF concentró su apoyo, sobre todo, en las necesidades físicas de la infancia, en una etapa bastante temprana de la historia de la organización se reconoció que dicho apoyo se debía ampliar a "la infancia en su conjunto" (resolución 2057 (XX) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1965) y abarcar todos los aspectos del desarrollo físico, mental y social del niño.

La no discriminación

12. La directriz formulada por la Asamblea General en su resolución de 1946, en virtud de la cual se constituyó el UNICEF (resolución 57 (I)), dispone que la asistencia del UNICEF se debería prestar a todos los niños, "... teniendo en cuenta solamente las necesidades y sin discriminación de orden racial, religioso, nacional o político" (párr. 2, inciso b), apartado ii) y ha sido uno de los principios rectores del UNICEF durante años en muchas situaciones difíciles. A la luz de las deliberaciones ulteriores de la Junta, en la

política actual se incluye también el principio de no discriminación por motivos de sexo.

La niña y la igualdad entre los sexos

13. Hay amplio consenso respecto de que el UNICEF debería cumplir su misión en el futuro teniendo en cuenta aún más las dimensiones de esa misión en relación con la igualdad entre niños y niñas y debería prestar más atención y apoyo a esas dimensiones. La Junta Ejecutiva ha hecho hincapié en la igualdad del hombre y la mujer y la potenciación de mujeres y niñas (E/ICEF/1994/13, decisión 1994/A/4). Como organismo para el desarrollo en el sector social, el UNICEF, al igual que otros organismos de las Naciones Unidas, tiene la obligación de promover la igualdad. En las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer (resolución 40/108 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 1985) se dispone que la organización debe velar por la igualdad entre los sexos. Ese objetivo supone también que se preste más atención a la función de los hombres y los padres dentro de la familia y la sociedad.

14. Existe también el consenso general de que, con carácter prioritario, se debería prestar atención a la niña (incluidas las adolescentes hasta los 18 años de edad) en muchas circunstancias en que las niñas son objeto de discriminación o han estado tradicionalmente en situación desventajosa (E/ICEF/1990/13, decisión 1990/17).

Enfoque por países

15. Durante sus primeros 25 años, la cooperación del UNICEF dejó de estar orientada hacia proyectos específicos en distintos sectores y adoptó una modalidad nueva, en la cual los gobiernos y el UNICEF llegan conjuntamente a un acuerdo sobre un programa de cooperación que tiene firmes raíces en un examen cuidadoso de la situación de los niños en el país de que se trate y de las metas, políticas, prioridades y planes nacionales para abordar esa situación, con inclusión de programas nacionales de acción, desde 1990, para alcanzar los objetivos de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. La Junta Ejecutiva ha reafirmado en repetidas ocasiones que dicho criterio es fundamental para la cooperación del UNICEF.

Prioridad a los más desfavorecidos

16. Este principio ha ido evolucionando con los años y la Junta Ejecutiva lo ha reiterado con tanta frecuencia, que hay muy poco o ningún desacuerdo respecto de que los recursos del UNICEF deben asignarse prioritariamente a los países que se encuentran en situación más desventajosa, en particular los países menos adelantados (la mayoría de los cuales se encuentran actualmente en África), a los grupos desfavorecidos en esos países y a las personas desfavorecidas en el hogar, las cuales suelen ser las mujeres y las niñas. De igual modo, si bien el UNICEF incluye en el ámbito de sus actividades a todos los niños y adolescentes, da prioridad al niño pequeño (E/ICEF/633).

La supervivencia, el desarrollo y la protección del niño

17. La supervivencia, el desarrollo y la protección del niño son los tres aspectos del bienestar del niño que han terminado por caracterizar la labor y

/...

las actividades prioritarias del UNICEF. Dondequiera que la vida misma de un alto porcentaje de niños ha estado amenazada, al utilizar los recursos del UNICEF se ha dado prioridad a la supervivencia del niño. A medida que los índices de mortalidad infantil disminuyen, el desarrollo y la protección del niño asumen, por consiguiente, un lugar más amplio en las actividades de cooperación del UNICEF.

Servicios básicos para la infancia

18. Aunque con los años se han añadido nuevas esferas de cooperación a la misión del UNICEF, y en ocasiones se ha modificado el equilibrio entre los diversos enfoques, en dependencia de la situación imperante en cada país, la Junta Ejecutiva ha dado un respaldo firme y uniforme, dentro del marco de la asistencia del UNICEF a los distintos países, a la prestación de servicios básicos para la infancia en las esferas esenciales de la salud, la educación, la nutrición, el suministro de agua potable y el saneamiento ambiental, así como a la protección del niño. La inclusión de esos aspectos, como cuestiones de derecho, en la Convención sobre los Derechos del Niño ha reforzado aún más los argumentos a favor de que esas cuestiones ocupen un lugar central en la misión del UNICEF. Las cuestiones relacionadas con la protección del niño se han ampliado con los años para abarcar a los niños de la calle y a los niños con discapacidades, los niños en situaciones de conflicto armado, afectados por desastres naturales, en condiciones laborales de explotación, los niños víctimas de abusos y desatención, los refugiados, los huérfanos y los niños víctimas de abusos sexuales (E/ICEF/661; E/ICEF/1986/12, decisión 1986/12; y E/ICEF/1990/13, decisión 1990/6). A principios del decenio de 1990 se añadió la cuestión de los niños y el medio ambiente (E/ICEF/1989/12, decisión 1989/18; E/ICEF/1990/13, decisión 1990/2; E/ICEF/1992/14, decisión 1992/31; y E/ICEF/1993/14, decisión 1993/14).

Niños en situaciones de emergencia

19. Aunque la palabra "socorro" se eliminó el nombre de la organización en 1953, el UNICEF se ha ocupado casi siempre de prestar socorro en situaciones de emergencia de alguna índole. Ello se ha debido sobre todo, a que el UNICEF tiene una amplia presencia sobre el terreno y al hecho de que las situaciones de emergencia, ya sean motivadas por causas naturales o por causas humanas, tienden a afectar al sector más vulnerable de la población, en particular a los niños y a las mujeres. Cuando ocurre una emergencia importante que afecta a los niños, es prácticamente inconcebible que el UNICEF no reaccione. Los niños en situaciones de conflicto armado, los niños víctimas de desastres naturales y los niños refugiados están comprendidos explícitamente en la categoría de "niños en circunstancias especialmente difíciles", a la cual la Junta decidió respaldar para que recibieran el apoyo de los programas del UNICEF (E/ICEF/1986/12, decisión 1986/12; y E/ICEF/1990/13, decisión 1990/6). La Junta Ejecutiva respaldó, además, la aplicación por el UNICEF del concepto de "los niños como zona de paz". Gracias a la experiencia obtenida con los años en situaciones de conflicto, el UNICEF ha desempeñado una función singular y especial como entidad neutral defensora y mediadora en favor de los niños, protegiendo los derechos especiales de los niños durante los conflictos y el derecho a prestar servicios a los niños y las mujeres en todas las partes de la lucha de que se trate. En los párrafos 39 y 40 infra, se examinan las cuestiones relativas a la índole y alcance de la participación de la organización en situaciones de emergencia.

Creación de la capacidad

20. El apoyo a la creación y fortalecimiento de la capacidad nacional, subnacional y local en las esferas que son de utilidad para la infancia siempre ha constituido un componente del mandato del UNICEF y con los años ha ido cobrando una importancia cada vez mayor. La labor del UNICEF tiene por objeto ayudar a las personas a ayudarse a sí mismas, no perpetuar la dependencia del apoyo externo. En la colaboración con las organizaciones no gubernamentales se hace también mucho hincapié en la creación de la capacidad, donde proceda. En la evaluación del UNICEF efectuada en 1992 por múltiples donantes se indica que ese aspecto se podría destacar aún más (E/ICEF/1993/CRP.7).

Potenciación

21. La potenciación de los niños y las mujeres ha estado implícita en la misión del UNICEF por largo tiempo, pero la Junta Ejecutiva, ha definido más recientemente, la significación y el alcance de ese concepto como una potenciación "mediante el desarrollo de los conocimientos teóricos y prácticos, la promoción de la organización del grupo al que se dirige la estrategia y su participación en la adopción de decisiones, y el fortalecimiento de la cooperación en el seno de la sociedad civil" (E/ICEF/1994/13, decisión 1994/A/8, párr. 2, inciso c)). En el período de sesiones anual de 1994 de la Junta Ejecutiva se hizo particular hincapié en la potenciación de las niñas y las mujeres. La potenciación de las comunidades, que siempre ha sido un componente de la estrategia de servicios básicos, ha cobrado nueva importancia con las iniciativas de Bamako y otras iniciativas conexas. En los párrafos 41 y siguientes se analizan algunos de los nuevos problemas surgidos de la esfera de la potenciación.

Sostenibilidad

22. Desde el principio, la sostenibilidad de los progresos realizados mediante la cooperación del UNICEF ha estado implícita en el mandato del UNICEF. En los últimos años, la Junta Ejecutiva y la secretaría del UNICEF han hecho más explícito y han destacado aún más ese aspecto del mandato de la organización (véase, por ejemplo, E/ICEF/1987/11, decisión 1987/17; E/ICEF/1989/12, decisión 1989/5; E/ICEF/1990/13, decisión 1990/2; y E/ICEF/1993/14, decisión 1993/7).

Promoción de los intereses de la infancia y movilización social

23. La función del UNICEF respecto de la promoción de los intereses de la infancia se deriva en gran medida de las expectativas del público de que la organización sea la "conciencia" del mundo respecto de los jóvenes, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados. La ratificación casi universal de la Convención sobre los Derechos del Niño ha conferido a esa función de promoción un fundamento ético más evidente y una mayor urgencia. En los países en desarrollo, las actividades de promoción de los intereses de la infancia y de movilización social se han convertido en un componente cada vez mayor de los programas de los distintos países. Sobre todo desde la celebración de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y la creación de los programas nacionales de acción para la infancia, los programas de cooperación del UNICEF han servido cada vez más para contribuir a movilizar los recursos de numerosas

instituciones asociadas y que cooperan con el UNICEF en los países respectivos con miras a alcanzar las metas nacionales respecto de la infancia.

24. En cuanto a los países industrializados, la Asamblea General se congratuló "de los esfuerzos del Fondo por señalar a la atención mundial las necesidades de los niños y los adolescentes de los países en desarrollo ..." (resolución 2855 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971). La Junta Ejecutiva reconoció el esfuerzo realizado por el UNICEF "por movilizar el interés público y privado en el bienestar de los niños de los países en desarrollo, independientemente de que ese apoyo estuviese o no vinculado al UNICEF ..." (E/ICEF/1984/12, párr. 119). En publicaciones como The Progress of Nations, las actividades de promoción de los intereses de la infancia realizadas por el UNICEF se han ampliado para abarcar también el bienestar de los niños en los países industrializados.

Conocimientos acerca de la infancia

25. El UNICEF se ha convertido gradualmente en un depositario de datos sobre los niños del mundo. Ello ha ocurrido no sólo a nivel mundial, por conducto de publicaciones como el Estado Mundial de la Infancia, sino también a nivel nacional, mediante el apoyo que el UNICEF presta en materia de información y sistemas de información nacionales en esferas que tienen repercusiones sobre la infancia, realizando y patrocinando estudios especiales y análisis sobre los niños, las mujeres y la familia. Las oficinas del UNICEF en los distintos países funcionan cada vez más como centros de conocimientos acerca de la infancia.

Una organización operacional, orientada hacia las actividades sobre el terreno

26. Si bien el UNICEF se ocupa cada vez más de los conocimientos acerca de la infancia, su razón de ser es la acción encaminada a producir cambios positivos en la situación de los niños. Todos los conocimientos técnicos, la información y las investigaciones se utilizan; pero con objeto de que tengan repercusiones prácticas sobre el terreno. Consecuentemente, la mayoría de los funcionarios del UNICEF están asignados a las oficinas exteriores y las obligaciones están descentralizadas. En los países de mayor extensión, el personal está asignado a oficinas de zona y a oficinas ubicadas en la capital, y el UNICEF se ha esforzado, con la aprobación de la Junta Ejecutiva, por fortalecer las instituciones y los servicios que benefician a los niños en los niveles intermedio y local.

Interés fundamental y selectividad

27. Si bien el alcance general de las esferas de interés del UNICEF comprende un enorme grupo de edad, todos los aspectos del bienestar de los niños y una gran variedad de problemas, sus actividades en un determinado país son necesariamente selectivas. Los programas por países, si bien están basados en un examen amplio de la situación de los niños, comprometen al UNICEF a prestar apoyo a un conjunto limitado y estratégico de actividades que se seleccionan, según la ventaja comparativa que presenten para el UNICEF y su complementariedad con las actividades de otros organismos, por su efecto catalítico y de promoción, así como por la influencia directa que tienen en determinados grupos de beneficiarios.

Cooperación interinstitucional

28. Desde el comienzo, el UNICEF ha sido parte del sistema de las Naciones Unidas, trabajando en estrecha cooperación con los demás organismos, cada uno según su mandato y ventaja comparativa, y a menudo tomando la iniciativa para reforzar una colaboración eficaz. Gracias a su criterio multisectorial, el UNICEF tiene gran interés en que la cooperación interinstitucional sea fructífera, no sólo para que todo el sistema de las Naciones Unidas obre en beneficio de los niños sino también para asegurar que los avances logrados en pro de los niños contribuyan a la tarea general que desempeñan las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo. El UNICEF por sí solo no puede lograr ninguno de los objetivos aprobados por la Junta Ejecutiva en pro de los niños y el desarrollo en el decenio de 1990. En forma análoga, la consecución de las metas y objetivos de las conferencias de las Naciones Unidas celebradas recientemente en la esfera del medio ambiente, la población, el desarrollo social y la mujer exige que también se logren las metas del sistema en favor de la infancia. En los últimos años, el UNICEF ha desempeñado una función rectora en el sistema de las Naciones Unidas en la definición de la base para lograr una colaboración más eficaz, sin menoscabar los mandatos, la eficacia, la responsabilidad y la ventaja comparativa de los diferentes organismos. En fecha más reciente, en el marco del sistema de coordinador residente y de las directrices de la Asamblea General en su resolución 47/199, de 22 de diciembre de 1992, se ha asignado mayor importancia y dado un carácter más específico a la cooperación interinstitucional.

III. CUESTIONES QUE MERECEN UN EXAMEN AMPLIO

29. Sin perjuicio de exámenes ulteriores de los temas mencionados anteriormente, o de otros aspectos de la misión del UNICEF no mencionados en el presente informe, la secretaría del UNICEF considera que habría que seguir analizando las cuestiones que se presentan a continuación.

Convención sobre los Derechos del Niño

30. No cabe duda de que el mandato original del UNICEF era prestar asistencia a los niños "teniendo en cuenta solamente las necesidades" (resolución 57 (I) de la Asamblea General). Con la aprobación por la Asamblea General en 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la ratificación consiguiente de la Convención por prácticamente todos los países del mundo, se está produciendo un cambio en la ética básica de la labor de desarrollo en pro de la infancia. La Convención reconoce que la supervivencia, el desarrollo y la protección de los niños son más que meras necesidades, son también derechos inalienables. El reconocimiento de esos derechos tiene un profundo efecto en el concepto que muchas personas que trabajan por el bienestar de los niños, incluido el personal del UNICEF tienen sobre su misión.

31. La evolución del concepto de la misión del UNICEF se relaciona estrechamente con el llamamiento formulado en la evaluación realizada por varios donantes en 1992 para que el UNICEF desempeñara una función más amplia como un colaborador crítico de los gobiernos, con la obligación de supervisar y abordar el incumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

/...

(E/ICEF/1993/CRP.7). Es evidente que la responsabilidad primordial para supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el sistema de las Naciones Unidas incumbe al Centro de Derechos Humanos y al Comité de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas. El Comité puede invitar al UNICEF a que proporcione asesoramiento especializado y presente informes sobre la aplicación de la Convención, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de ese documento. En fecha reciente, la Asamblea General pidió al Comité de los Derechos del Niño que "... invite al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos de la Secretaría a que presente informes sobre temas concretos relacionados, entre otras cosas, con la explotación y el maltrato de niños ..." (resolución 49/211, de 23 de diciembre de 1994). La Junta Ejecutiva ha dispuesto que el UNICEF desempeñe algunas funciones concretas con respecto a la aplicación de la Convención, entre ellas, la reunión de datos, revisiones de la legislación pertinente, realización de estudios, fomento de la capacidad y educación sobre los derechos del niño entre los propios niños, los jóvenes y ciertos grupos de influencia (E/ICEF/1991/15, decisión 1991/9).

32. Todo lo esbozado anteriormente ha permitido que el personal del UNICEF y las instituciones con que colabora en todo el mundo adquieran un mayor conocimiento de las cuestiones relativas a los derechos del niño. Algunos gobiernos y organizaciones no gubernamentales de países en desarrollo han acogido con agrado el apoyo que presta el UNICEF en las actividades que realiza para aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño y supervisar los resultados de esas actividades. Otros están inquietos porque la publicidad que se ha dado a la denuncia de las violaciones de los derechos del niño (en contraposición a las actividades de promoción entre bastidores) pueda poner en peligro la neutralidad histórica que ha permitido al UNICEF prestar asistencia a niños en algunas circunstancias muy difíciles. Al aclarar la función que desempeña en la promoción de los derechos del niño, el UNICEF debe responder tanto a las crecientes expectativas del público de que se desempeñe como "la conciencia del mundo" en todas las cuestiones relativas a los niños, como a la necesidad de trabajar en forma constructiva con los gobiernos para mejorar la situación de los niños. Todo ello parece indicar que se necesitan flexibilidad y equilibrio y no una fórmula rígida para responder a los abusos de los derechos de los niños.

La mujer en el mandato del UNICEF

33. Si bien hay escaso debate acerca de los temas de la igualdad entre los sexos y la prioridad para la niña, la cuestión que se podría aclarar aún más se refiere a la mujer adulta como objeto directo del apoyo de los programas del UNICEF, más allá de su relación con los niños.

34. Debido a su interés fundamental en la infancia, el concepto que se tenía del UNICEF en el pasado, que aún subsiste en algunos sectores, era que se interesaba en la mujer exclusivamente en su función de madre, en detrimento de las demás funciones de la mujer en la sociedad. La Junta Ejecutiva ha abordado expresamente la cuestión y en 1980 convino en que el UNICEF debía "propiciar un concepto amplio de la mujer en la sociedad y en el proceso de desarrollo, sobre la base de que la mujer no debe limitarse a la maternidad o las labores domésticas sino que debe ser considerada en el contexto de la totalidad de las funciones que le corresponden como madres o esposas, como sostén económico del

hogar, ciudadanas, dirigentes en todos los niveles y como personas" (E/ICEF/673, párr. 149 a)) y reafirmando en 1985 "su compromiso de fortalecer las medidas de apoyo que se tradujeran directamente en beneficios sociales, sanitarios y económicos para la mujer pobre, con el fin de lograr su propio bienestar y habida cuenta de que el mejoramiento de las condiciones de la mujer era un requisito necesario para el desarrollo social y para mejorar la salud y el bienestar de los niños" (E/ICEF/1985/12, párr. 92 a)). Esas políticas aprobadas por la Junta han permitido que el UNICEF preste apoyo a numerosos programas que van en beneficio directo de la mujer como mujer, no solamente como madre, aunque en algunos casos como en la evaluación del UNICEF realizada en 1992 por varios donantes, se sostiene que el UNICEF continúa concentrándose en forma demasiado exclusiva en la mujer como madre y en su función de reproducción.

35. El bienestar de los niños, especialmente el de las niñas, está íntimamente relacionado con el de la mujer, y el bienestar de la mujer no puede ni debe quedar restringido a las funciones de reproducción exclusivamente. Hoy más que nunca se reconoce claramente que las sociedades, y sus niños, no avanzarán a menos que se ayude a avanzar a la mujer. Sin embargo, es efectivo que el UNICEF es el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y no el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Mujer. Hay otras entidades de las Naciones Unidas cuyos mandatos están expresamente orientados a la mujer. El UNICEF formula un llamamiento directo a sus donantes básicamente en nombre de los niños. El interés prioritario en los niños le ha dado al UNICEF su identidad y claridad de fines. Habrá que tener estas cuestiones en cuenta en una nueva declaración de principios de la misión del UNICEF.

El papel del UNICEF en los países industrializados

36. Aunque los primeros beneficiarios del apoyo del UNICEF fueron principalmente los niños de los países industrializados que se recuperaban de la segunda guerra mundial, desde el decenio de 1950, los países en desarrollo han recibido la asistencia de la organización y los países industrializados son los principales donantes. Sin embargo, cuando algunos países que habían sido donantes enfrentaron dificultades a fines del decenio de 1980, la Junta Ejecutiva en su decisión 1990/5 (E/ICEF/1990/13), al tiempo que reafirmaba el compromiso del UNICEF de concentrar su apoyo financiero en los países en desarrollo, autorizó como medida especial que se les prestara apoyo en el período de transición. Aunque el nivel de apoyo para los países con economías en transición ha sido reducido, parece ser que la selección de los países que han de recibir apoyo financiero directo del UNICEF depende básicamente del principio de prioridad en favor de los más desfavorecidos, que se examina en el párrafo 16 supra.

37. Sin embargo, en la esfera de la promoción de los intereses de la infancia, el UNICEF nunca se ha limitado a los países en desarrollo. Sus actividades de promoción en los países industrializados no han sido únicamente en favor de los niños de los países en desarrollo sino también, como se expresó en el informe de la Junta Ejecutiva correspondiente a 1984, "para comprender mejor las necesidades de los niños en todo el mundo" (E/ICEF/1984/12, párr. 119). A veces, las actividades de promoción del UNICEF han comprendido enfoques de programa y análisis de política que se pueden aplicar tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. La expansión de los modernos medios de transporte y la globalización de la economía han producido nuevos

problemas que sólo se pueden abordar a nivel mundial. Problemas como el tráfico sexual, la explotación de menores, la epidemia de SIDA (síndrome de inmunodeficiencia adquirida) y la disminución del amamantamiento exigen soluciones que trascienden las divisiones que separan a los países en desarrollo de los países desarrollados.

38. Los países industrializados participaron en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en 1990, y firmaron la misma Declaración y el Plan de Acción que firmaron los países en desarrollo. En el Plan de Acción se pedía que el UNICEF, en su carácter de principal organismo mundial en esa materia, preparara un análisis consolidado de los planes y actividades realizados por cada país y la comunidad internacional en apoyo de las metas de desarrollo relacionadas con el niño para el decenio de 1990 (párr. 35 v)). En esos planes y actividades se incluyen los realizados por los países industrializados. En informes del UNICEF, como el Estado Mundial de la Infancia y The Progress of Nations se incluye periódicamente información sobre la situación de los niños en todos los países. Además, los países industrializados prácticamente han ratificado de manera universal la Convención sobre los Derechos del Niño. Habida cuenta de lo anterior, al definir la misión del UNICEF con respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño hay que procurar también aclarar su función con respecto a las actividades complementarias de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y a la aplicación de la Convención en los países industrializados.

Casos de emergencia

39. Aunque nunca se ha puesto en duda que los casos de emergencia quedan comprendidos en el mandato del UNICEF, con el transcurso de los años, la naturaleza y el alcance de las actividades del UNICEF en casos de emergencia han sido tema de reiterado examen en la Junta Ejecutiva. Sin embargo, entre comienzos del decenio de 1950 y comienzos del decenio de 1990 la proporción de los recursos del UNICEF dedicados a casos de emergencia fue por lo general bastante inferior a un 10% (salvo por un aumento a un 20% en 1980 durante la situación de emergencia en Camboya). El número cada vez mayor de casos complejos de emergencia y la creciente proporción de fondos destinados a ellos en el decenio de 1990 han suscitado inquietud acerca de la cuestión, aunque los aumentos se han financiado casi en su totalidad con cargo a fondos complementarios, en su mayor parte sin disminuir el apoyo que presta el UNICEF a programas que no son de emergencia. Como una proporción del total de gastos, los gastos para casos de emergencia aumentaron en promedio de menos de un 10% entre 1982 y 1990 a un 27% en 1993 y 1994. La Junta Ejecutiva ha expresado su deseo de examinar las consecuencias de política y estrategia de esta tendencia, especialmente a la luz de las observaciones del actual estudio sobre gestión.

40. Todos los elementos del mandato general del UNICEF contribuyen a precisar la función que desempeña también en los casos de emergencia. Por ejemplo, el interés prioritario del UNICEF son los niños, en casos de emergencia así como en el desarrollo a más largo plazo. Se interesa por "el niño en su totalidad" lo que supone un criterio de integración en las actividades en casos de emergencia y en las asociaciones con organismos de socorro y prestación de servicios en determinados sectores. El orden de prioridades se dirige a los más desfavorecidos y vulnerables, a la niña, y a otros grupos semejantes. En forma análoga, las esferas relativas al mandato general del UNICEF que se han de

someter a un examen ulterior influyen también sobre su mandato respecto de los casos de emergencia, especialmente la esfera de los derechos del niño. Por ejemplo, en el derecho humanitario internacional se ha establecido desde hace largo tiempo el derecho de la intervención humanitaria en los conflictos civiles. Sin embargo, sólo en los últimos años ha habido un creciente consenso internacional sobre los límites a la soberanía en el contexto de los abusos de los derechos humanos. Se pide cada vez en mayor medida al UNICEF, que ya tiene un claro mandato con respecto a los niños en los conflictos armados, que haga valer el derecho de los niños en situaciones de conflicto.

41. La secretaría del UNICEF acoge con agrado las opiniones de la Junta Ejecutiva sobre estos y otros aspectos de la misión de la organización en casos de emergencia.

Evolución del entorno

42. Si bien gran parte del presente documento se ha redactado desde la perspectiva de precedentes y directrices establecidos en el pasado, la Junta Ejecutiva también deseará adoptar una perspectiva orientada hacia el futuro respecto de la misión. El entorno en que funciona la organización está sufriendo profundas transformaciones y la forma como el UNICEF entiende su misión debe ajustarse, e incluso darle la posibilidad de anticiparse, a esos cambios.

43. Entre esos cambios se cuentan la democratización, la privatización de algunos servicios, la descentralización en órganos subnacionales y la responsabilidad de la comunidad, incluido el pago por los servicios. Estos cambios se producen prácticamente en todas partes, pero su efecto es más grave en los países menos adelantados, especialmente en África; en muchos casos prácticamente se imponen esos cambios a los países. Si las naciones desean mejorar el bienestar de sus niños, deben tener en cuenta estos cambios.

44. Los ministerios con los que coopera el UNICEF funcionan con presupuestos reducidos en valores reales o no reciben los medios para ampliar los servicios a nivel nacional ni para tener en cuenta el crecimiento de la población (en los países menos adelantados de África, un 50% de la población en promedio cuenta con servicios de salud). En algunos casos, se traspasa la responsabilidad a las autoridades provinciales y municipales sin los recursos correspondientes y se recurre a la privatización sin casi tener en cuenta a los que no pueden costear servicios privados.

45. Con todo ello la sociedad civil, así como la responsabilidad de la comunidad adquieren mayor importancia. Esta última tiene un significado mucho más amplio que la "participación" proporcionando mano de obra y material local. Significa que la comunidad tiene derecho a decidir respecto de la selección y formulación de actividades, su aplicación y gestión, así como la supervisión y evaluación. La comunidad tiene que contribuir a los gastos de funcionamiento mediante el cobro de tarifas a los usuarios y gravámenes a la comunidad, por lo que resulta importante el orden de prioridad que tiene la comunidad respecto de lo que está dispuesta a aportar. Otras instituciones de la sociedad civil, no sólo las organizaciones no gubernamentales sino los grupos de consumidores, las asociaciones profesionales y el sector privado pueden llegar a ser asociados en el desarrollo en pro de los niños en mayor medida que en el pasado. Los

/...

ministerios centrales y las autoridades subnacionales con las que colabora el UNICEF deben recibir asistencia para adaptarse a trabajar con el nuevo conjunto de asociados, si es que ya no lo están haciendo.

46. Se están produciendo estos y otros profundos cambios en muchos países. El UNICEF se adapta a ellos en muchos casos, pero sus consecuencias para la misión general del UNICEF exigen mayor reflexión y examen.

IV. NATURALEZA DE UNA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LA MISIÓN DEL UNICEF

47. La Junta tal vez desee examinar, además del contenido, la naturaleza misma de una declaración de principios sobre la misión e indicar exactamente lo que espera ver como resultado de la actividad actual. Si la declaración de principios incluye prolongadas consideraciones de política y de estrategia sobre cada aspecto principal de la labor del UNICEF, el documento resultante será muy largo. En general, se entiende que una declaración de principios es una exposición breve, sin carácter técnico, de lo que hace la organización, la razón por la que lo hace y lo que espera lograr. Por lo general en una declaración de principios se expresan los valores de la organización. Es algo con lo que se pueden identificar todas las personas relacionadas con la organización, desde la Junta Ejecutiva y el personal directivo superior hasta el personal de apoyo, los asociados y las organizaciones colaboradoras, los donantes y el público en general.

48. Lo anterior difiere un tanto de una declaración acerca del mandato de la organización que, en el caso de una entidad como el UNICEF, es resultado de la historia y de complejas deliberaciones a alto nivel, en que por lo general se emplea una terminología diplomática y fórmulas de transacción. Tiene por objetivo dar orientación y fijar límites en lugar de inspirar.

49. La Junta tal vez desee también considerar el período de tiempo que abarcaría la declaración de principios. La misión de una organización dinámica en un mundo que cambia con rapidez probablemente continuará evolucionando. Así, alguna indicación de los años que ha de abarcar la declaración de principios podría contribuir a darle un carácter más definido e inmediato. Será una ardua tarea elaborar una declaración de principios que sea suficientemente flexible y prospectiva como para durar mucho tiempo y que no sea tan general que no proporcione orientación ni un rumbo común.
