



Consejo Económico y
Social

Distr.
LIMITADA

E/ICEF/1994/L.12
14 de abril de 1994
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Segundo período ordinario de sesiones de 1994
25 a 29 de abril de 1994

ADOPCION DE MEDIDAS

LA POLITICA DEL UNICEF EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL, LA COMUNIDAD
DE ESTADOS INDEPENDIENTES Y LOS ESTADOS DEL BALTICO

Resumen

En el presente informe se ofrece información general sobre la política del UNICEF en Europa oriental y central, la Comunidad de Estados Independientes y los Estados del Báltico. En la sección I se presenta una breve introducción y en la sección II se examinan los principales aspectos de la política del UNICEF en la región. En la sección III se describe el apoyo que el UNICEF presta actualmente a los programas y en la sección IV figuran las fuentes de financiación de dichas actividades.

El Director Ejecutivo recomienda que la Junta Ejecutiva haga suya la política descrita en el presente informe.

I. INTRODUCCION

1. Las actividades del UNICEF en Europa oriental y central, y más recientemente en la Comunidad de Estados Independientes y en los Estados del Báltico, se ha intensificado desde 1990, cuando la Junta Ejecutiva aprobó inicialmente un programa de apoyo a esa región. En el contexto de la rápida evolución de las transformaciones de orden económico, social y político de dichos países la Junta expresó su honda preocupación por la situación de la infancia y de la región. Más adelante, se autorizó al UNICEF a que emprendiera actividades en beneficio de los niños, concentrándose en a) la promoción de la formulación de políticas y leyes sociales en favor de la infancia; b) la iniciación de programas en los países que cumplieran los requisitos para recibir la asistencia del UNICEF y c) la asistencia para actividades de emergencia. Además, la Junta instó al UNICEF a que trabajara estrechamente con otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas activas en dichos países y que recurriera a su propia experiencia en tecnologías y planteamientos de bajo costo en los sectores de salud, nutrición, educación en la primera infancia y otros sectores (E/ICEF/1990/13, decisión 1990/5; E/ICEF/1991/15, decisión 1991/20, y E/ICEF/1992/14, decisión 1992/19).

2. En el marco de ese mandato, el UNICEF ha prestado una asistencia modesta aunque rápida y atenta a la infancia de la región, financiada principalmente con cargo a fondos complementarios. En 1993 se utilizaron unos 12,2 millones de dólares, de los cuales 10,4 millones de dólares se destinaron a asistencia para actividades de emergencia, además de 19,4 millones de dólares para la asistencia de emergencia a las repúblicas de la ex Yugoslavia.

3. Las transiciones económicas y sociales por las que han atravesado Europa oriental y central, la Comunidad de Estados Independientes y los Estados del Báltico a partir de 1989 han sido más problemáticas que lo previsto en la época. Si bien se registraron en distinta medida en cada uno de los países, las repercusiones de los cambios económicos, sociales y políticos sobre grandes sectores de la población han sido por lo general graves, y en algunos casos cobraron una magnitud crítica. Tal como se ha documentado en un informe de supervisión regional del UNICEF distribuido en enero de 1994 con el título "Central and Eastern Europe in transition: public policy and social conditions", a medida que desaparecen los servicios de bienestar social y el acceso al trabajo que anteriormente estaban garantizados, van aumentando el desempleo y la pobreza. Declinan la calidad y la cantidad de los servicios de salud y sociales, se han presentado epidemias de enfermedades que podían haberse evitado mediante la vacunación, y han aumentado la morbilidad y la mortalidad de niños y adultos. En la Federación de Rusia se ha experimentado un aumento de la tasa general de mortalidad de 500.000 decesos adicionales por año. Las rápidas transiciones sociales y la consiguiente incertidumbre se ponen de manifiesto en la declinación de la matrícula escolar, los aumentos de la tasa de delincuencia entre adultos y jóvenes y las marcadas disminuciones de las tasas de natalidad en toda la región, inclusive en países que ya habían registrado tasas de natalidad bajas. El aumento del nacionalismo, la intolerancia étnica y la inestabilidad política, así como la intensificación de los conflictos armados entre los países de la región y dentro de ellos, han exacerbado la situación aún más. Las consecuencias de todos estos cambios tienen mayores efectos sobre los niños y las mujeres, aunque los ancianos y las minorías étnicas también los sufren.

4. Las experiencias recogidas sobre el terreno en Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), Rumania y, más recientemente, en el Asia central, Armenia, Azerbaiyán y Georgia, juntamente con los frecuentes contactos en otros países de la región, demuestran con toda claridad que es muy posible que los graves problemas que se presentan para la infancia continúen durante varios años por venir. En un número bastante alto de esos países prevalecen condiciones de emergencia y es urgente que en la región en conjunto se preste mayor atención a lograr la transición económica con rasgos humanos.

II. PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLITICA

5. Las amplias directrices establecidas por la Junta Ejecutiva han demostrado su conveniencia para las necesidades de los 27 países de la región en el período de transición. Pese a las dificultades intrínsecas en la creación de una representación de la infancia en un período de cambio de tal intensidad la experiencia obtenida en la región ha demostrado que el UNICEF puede abogar provechosa y satisfactoriamente por los niños y las mujeres ante los gobiernos, la sociedad y la comunidad de donantes.

6. Gracias a la integración de la respuesta a situaciones de emergencia y de la planificación a plazos más largos, de la flexibilidad para facilitar las funciones de otros y del empleo de sus propias capacidades técnicas, el UNICEF ha estado en condiciones de desempeñar una función catalizadora sin que ello exija grandes transferencias de recursos. La reunión de datos y su análisis, funciones que cuentan con el apoyo del UNICEF, han suministrado pruebas reveladoras, importantes para todos los participantes, del deterioro de la situación social en dichos países y han señalado a la atención la necesidad de una red de seguridad social más resistente y de políticas sociales coherentes.

7. En muchos países, la transferencia e intercambio de conocimientos ha resultado una contribución bien acogida para los grupos demográficos que han estado aislados de las experiencias de desarrollo pertinentes de otros países y que están ansiosos por asimilar ideas nuevas. Por conducto de una gran variedad de actividades nacionales, multinacionales y regionales, el UNICEF ha desempeñado una función de importancia al promover los criterios intersectoriales en la definición y solución de los problemas de la infancia y en el fomento del diálogo entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y otras partes, incluidos los principales donantes.

8. Puesto que se observa con mayor claridad la gravedad de los problemas de la región, en la actualidad hay una necesidad evidente de acelerar los componentes de programas y las actividades de promoción y de reforzar la capacidad del UNICEF de responder a las necesidades de los niños y las mujeres. Dado el número de países de que se trata y la magnitud de los problemas que tienen por delante, el UNICEF tendrá necesidad de acrecentar considerablemente su capacidad, tanto en la sede como en las oficinas exteriores, si ha de responder en forma más adecuada a esas necesidades. En todos los países de la región, es preciso intensificar los planteamientos a fin de permitir que el UNICEF influya en este crítico momento sobre la política social destinada a la infancia.

9. Los nuevos retos que surgen en estos países han ofrecido al mismo tiempo nuevas oportunidades de velar por una sólida colaboración entre organismos. El UNICEF ha entablado buenas relaciones de trabajo con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas que ya trabajaban activamente en la región. En varios países en transición (los Estados del Báltico, Belarús, la República de Moldova, Ucrania y la Federación de Rusia), el UNICEF ha iniciado el diálogo con el representante y los coordinadores residentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto de la forma de avanzar en el programa social en favor de las mujeres y los niños. La cooperación con la Organización Mundial de la Salud en el sector sanitario, particularmente con referencia a vacunas y medicamentos esenciales, sigue siendo uno de los elementos críticos de los programas de los países. La mayor atención que presta el Banco Mundial a los problemas del sector social ofrece también oportunidades para la colaboración del UNICEF en muchos puntos en el curso de la preparación y ejecución de proyectos. De la misma manera, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y los organismos donantes bilaterales han colaborado con el UNICEF en varios países en la respuesta a las necesidades de emergencia y en la iniciación de evaluaciones y planificación de programas. Numerosas organizaciones no gubernamentales colaboraron de cerca con el UNICEF, en particular en las esferas de intercambio de información y transferencia de tecnología.

III. APOYO A LOS PROGRAMAS

A. Programas de los países

10. Actualmente no hay criterios uniformes entre la comunidad de donantes, ni siquiera dentro del sistema de las Naciones Unidas, respecto de la clasificación de países en transición calculada sobre la base de sus niveles de desarrollo económico o humano para la concesión de asistencia para el desarrollo. En consecuencia, cuando se trata de los países de esta región, la definición de categorías de países que reúnen los requisitos para recibir asistencia técnica y cooperación para los programas y para establecer los niveles convenientes de asignación de la ayuda varía considerablemente de un organismo a otro. Por ejemplo, el PNUD, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el UNICEF aplican todos ellos distintos criterios. A raíz de la fluctuación de los valores de los indicadores estadísticos particulares (por ejemplo, producto nacional bruto) (PNB) de estos países y de la rapidez del cambio de las condiciones en la región, los organismos han establecido criterios oficiales sobre las condiciones que se han de reunir para recibir asistencia definiéndolos caso por caso. Quizá esa sea la fórmula más práctica en este período de transición.

11. En esta región, las condiciones para recibir asistencia del UNICEF a los programas ha sido, y continuará siendo, evaluada sobre la base de los criterios que utiliza corrientemente el UNICEF para asignar recursos generales: PNB per cápita; tasa de mortalidad de niños menores de cinco años y población infantil. Sobre esa base, la Junta Ejecutiva aprobó en 1993 programas nacionales "de transición" para Albania, Armenia, Azerbaiyán, Kazajstán, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán, así como un programa para Rumania financiado con fondos complementarios. Esos programas continuarán durante 1994 y se

presentarán a la Junta Ejecutiva en 1995 recomendaciones respecto de programas quinquenales para dos países. Se han de presentar a la Junta en su segundo período ordinario de sesiones de 1994 recomendaciones "de transición" con duración de dos años, en su mayor parte para que se financien con fondos complementarios para Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), la ex República Yugoslava de Macedonia y Georgia. Quizá en 1995 se presenten a la Junta programas para otros países. Dichos programas se financiarán tanto con cargo a recursos generales como a fondos complementarios. Se considerará a otros países de la región para concederles asistencia de transición o de emergencia como parte de una estrategia regional propuesta (véanse los párrafos 13 y 14 más adelante).

B. Apoyo de emergencia

12. El UNICEF ha participado en llamamientos consolidados entre organismos lanzados por el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en favor de Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Tayikistán. Se continuarán las actividades de esta índole en estrecha colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas. Los adelantos del Fondo para Programas de Emergencia permitirán asimismo que el UNICEF responda rápidamente a las urgentes necesidades de dichos países en materia de salud y otros temas. Además, el UNICEF continuará prestando asistencia para contribuir a hacer frente a las necesidades urgentes de mujeres y niños en diversas repúblicas de la ex Yugoslavia.

C. Estrategia regional

13. Se requerirá un planteamiento regional para complementar los programas de los países y prestar apoyo a los funcionarios que trabajan en el plano nacional. En consulta con dirigentes y expertos de los gobiernos en las esferas de salud y bienestar infantil, se han definido muchos problemas y temas de alta prioridad comunes a la región. Guardan relación en especial con la rapidez de la transición, la desintegración de las antiguas redes de seguridad y estructuras de servicios sociales y en forma más generalizada, con las consecuencias de la gravedad económica del proceso. En este contexto se encuentran muchas esferas prioritarias para las actividades del UNICEF, inclusive la asistencia para la formulación de nuevas políticas y legislación sociales utilizando como marco la Convención sobre los Derechos del Niño; la preparación de programas de acción nacionales como programas prioritarios para la infancia y como actividades complementarias de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia; medidas especiales para la protección de los niños en las difíciles circunstancias actuales; la vigilancia de los indicadores sociales y el aprovechamiento de los servicios de infraestructura existentes y de los bien capacitados recursos humanos de la región para concebir una participación más efectiva en la esfera de la salud y formular criterios de promoción de la salud y salud preventiva. A la luz de estos elementos comunes y de la necesidad de utilizar con el máximo provecho los limitados recursos del UNICEF, el Director Ejecutivo propone que el UNICEF formule una estrategia regional y un programa de apoyo técnico a la región a fin de complementar las medidas que se adopten a nivel de los países.

14. Con el propósito de facilitar esta tarea, especialmente en esta crítica etapa de transición, y de promover una mayor eficacia en la utilización de los recursos existentes, el Director Ejecutivo tiene previsto crear un grupo de apoyo regional encabezado por un director. Temporalmente, mientras se establezca una estructura externa regional conveniente acorde con las actividades del UNICEF en otras regiones, el grupo regional trabajará desde la sede de Nueva York, lo cual permitirá que el Director Ejecutivo y sus adjuntos ofrezcan orientación de cerca al grupo, en consulta con el Secretario General, el Departamento de Asuntos Humanitarios y el PNUD, a medida que formula y hace efectiva la cooperación del UNICEF en la región. Por el momento, el personal que ha de trabajar en el grupo de apoyo regional sería redistribuido de los recursos existentes. Por trabajar en Nueva York, el grupo estará en condiciones de recurrir al personal y a los recursos existentes en diversas divisiones de la sede y de evitar de esa manera el verse obligado a establecer nuevas operaciones de envergadura en otra localidad lo cual no podría realizarse sin contar con cuantiosos créditos presupuestarios adicionales.

IV. FUENTES DE FINANCIACION

15. Si bien el UNICEF requerirá capacidad y recursos adicionales para ayudar a hacer frente a las necesidades de los países de que se trata, el Director Ejecutivo estima que esa actividad puede cumplirse sin una distracción considerable de recursos. Aunque evidentemente es indispensable un nivel de financiación más elevado para la región, la fuente principal para el aumento del nivel de actividades debería ser la financiación complementaria. La financiación complementaria que se ha de solicitar, sin embargo, no competirá directamente con los fondos destinados a otros países, puesto que muchos donantes han separado fondos expresamente para destinarlos a países de esta región.

16. En 1995 se presentará a la Junta Ejecutiva una propuesta detallada sobre las necesidades administrativas y programáticas como parte del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas correspondiente a 1996-1997, los presupuestos por programas de los fondos regionales y las recomendaciones pertinentes de los programas de los países.

V. RECOMENDACION

17. El Director Ejecutivo recomienda que la Junta Ejecutiva adopte el proyecto de recomendación siguiente:

La Junta Ejecutiva

Hace suya la política del UNICEF en Europa central y oriental, la Comunidad de Estados Independientes y los Estados del Báltico, según se describe en el documento E/ICEF/1994/L.12.
