

Programas de Derechos del Niño de UNICEF en América Latina

**Benno Glauser
Eva Lithman
Riccardo Lucchini**

Department for Latin America

Programas de Derechos del Niño de UNICEF en América Latina

**Benno Glauser
Eva Lithman
Riccardo Lucchini**

Sida Evaluation 98/9

Department for Latin America

Evaluation Reports may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95

Authors: Benno Glauser, Eva Lithman, Riccardo Lucchini.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 98/9
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: RELA-1995-0077
Date of Final Report: February 1997
Printed in Stockholm, Sweden 1998
ISBN 91 586 7589 2
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (8)-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Telex 11450 sida sthlm. Postgiro: 1 56 34-9
Homepage: <http://www.sida.se>

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
-------------------	---

<i>Informe sobre Programas MCED/Derechos del Niño de UNICEF en América Latina</i>	7
---	---

1.INTRODUCCIÓN	7
Antecedentes	7
Objeto y metas	8
Metodología e implementación	8
Alcance, condiciones y limitaciones	9
Estructura del informe	10

2.UNICEF EN EL TERRENO	11
Consideraciones generales	11
Aspectos relevantes para el trabajo de UNICEF y su contexto	12
Procesos relevantes en el campo de UNICEF	14
Apreciación	20

3. LOS PROGRAMAS MCED/Derechos del Niño	23
De necesidades a derechos	23
Programas de país	27
Aprender en UNICEF	31
Uso de los recursos	32
Comentarios resumidos	33

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35
-----------------------------------	----

Apéndices

Informe sobre el ICDC	i
Términos de referencia	ix
Comentarios al borrador de informe del ICDC/UNICEF	xiv
Comentarios al borrador de informe de Stephen Lewis, Director Ejecutivo Adjunto de UNICEF	xxi

*Observación: Las opiniones vertidas en el informe son de los autores.
Traducción al castellano: Esteban Caballero Caballero*

Abreviaciones: MCED = Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles

RESUMEN EJECUTIVO

Como resultado de la presión proveniente de círculos políticos, así como de los medios masivos de comunicación, el Gobierno de Suecia solicitó a la ASDI que concediese apoyo a los niños trabajadores y de la calle en América Latina. Luego de un intercambio de pareceres con UNICEF, ASDI decidió en 1993 contribuir 50 millones de SEK en concepto de fondos suplementarios durante un período de tres años. Los mismos fueron orientados a los programas de Menores en Circunstancias especialmente Dificiles (MCED) y de Derechos del Niño de UNICEF en América Latina y al Centro Internacional para el Desarrollo del Niño en Florencia (ICDC). Los fondos fueron asignados a 11 programas de país en América Latina y al ICDC, basado en una propuesta presentada por UNICEF acerca de programas que necesitaban fondos suplementarios.

ASDI comisionó la realización de una evaluación con los propósitos de: investigar el uso que se le dió a los fondos suecos; aprender acerca del desarrollo del trabajo realizado por UNICEF en el área de MCED/Derechos del Niño, y; extraer lecciones sobre qué tipo de apoyos se debe brindar al desarrollo de los Derechos del Niño en América Latina en el futuro. La evaluación debía basarse en estudios de caso en cuatro países: Colombia, Bolivia, Perú y Nicaragua, además de las visitas a las oficinas centrales de UNICEF en Nueva York al ICDC.

El enfoque escogido por los evaluadores para hacer el trabajo encomendado ha sido muy amplio. El potencial de UNICEF en las áreas de MCED/Derechos del Niño ha sido analizado en relación a los procesos que se dan en la región. Se argumenta que en vez de partir del usual análisis de situación, los prerequisites para cualquier tipo de acción son la toma de conciencia y la observación sensible e imparcial de los procesos que se dan en lo político, social y cultural y del modo cómo la gente responde a y se ubica en dichos procesos. La evaluación describe los procesos principales que se dan en el contexto latinoamericano.

La gran mayoría percibe la *vida moderna* como algo que requiere mucho esfuerzo en condiciones muy difíciles. Los programas de ajuste estructural diseñados para mejorar el desempeño de las economías latinoamericanas está aumentando las brechas existentes en las sociedades. Al mismo tiempo, los gobiernos centrales están perdiendo credibilidad y eficacia. La *descentralización* de la autoridad del estado y de sus recursos está emergiendo como la respuesta para una administración de la cosa pública más responsable, así como para que haya una mayor participación de la gente. Uno de los efectos de las estructuras descentralizadas es que la línea que separa al Estado de la sociedad civil se hace mucho más tenue y, por ende, se abre un espacio en el que se puede construir y reformular valores como los que sustentan los derechos del niño.

El proceso de democratización, luego de un largo período marcado por gobiernos autoritarios, vino acompañado por un proceso de fortalecimiento, renovación y adaptación de las estructuras normativas. Si bien la firma de la Convención puede ser entendida como un gesto político más que nada, los esfuerzos de las ONGs internacionales y nacionales, UNICEF y otros actores desencadenaron un proceso de creciente sensibilización respecto al tema de los derechos, creando así la posibilidad de exigir su aplicación.

La *informalización* no sólo de las actividades económicas, sino también de las relaciones intrafamiliares es una de las respuestas a los procesos de modernización cuando los mismos afectan el acceso a los recursos sociales y económicos. Pero los mencionados procesos de modernización también afectan las condiciones sociales y materiales de vida de los niños de manera fundamental, dando pie a respuestas como el trabajo infantil que puede estar en contradicción con la visión oficial de lo que son la vida y la niñez.

Los evaluadores encontraron a una UNICEF en las etapas iniciales de varios cambios. Uno de ellos tiene que ver con la adopción de la Convención por los Derechos del Niño como principio rector implícito del “mission statement” de la organización y con los consiguientes esfuerzos por adaptar los delineamientos principales de las políticas de acción. UNICEF también ha iniciado un proceso de desarrollo organizacional que implicará mayor descentralización y más responsabilidad y “accountability”² por parte de los representantes de país. Concomitantemente, UNICEF está empeñado en ensanchar su base financiera recurriendo a fuentes privadas.

Los evaluadores encontraron que había mucho debate acerca de las implicancias del enfoque de derechos para los programas y políticas, especialmente en las oficinas centrales de Nueva York. Tanto en Nueva York como en las oficinas de país se enfatizaba la “importancia central de los programas de país” y las limitaciones impuestas por los vínculos con el gobierno. Los evaluadores ven los programas de país de UNICEF como respuestas pragmáticas a las expectativas del ambiente. También se sugiere que el impacto del cambio de políticas en Nueva York puede ser tan importante como la influencia ejercida por la Oficina Regional a pesar del carácter informal de esta última.

Los programas MCED/Derechos del Niño analizados cuentan con una amplia variedad de modalidades de trabajo y de contrapartes. Ello le permitía a UNICEF asumir una variedad de roles. UNICEF apoya procesos de elaboración de leyes y de formulación de políticas dirigidas a la infancia; apoya acciones para erradicar formas nocivas de trabajo infantil, acciones para capacitar a oficiales de justicia, a la policía y a profesionales. Presta apoyos a las instituciones públicas, a trabajos dirigidos a la opinión pública y a la realización de campañas; apoya trabajos con niños de la calle y niños trabajadores así como con niños víctimas de abuso y de conflictos armados.

La principal contraparte de UNICEF es el gobierno. UNICEF provee apoyo técnico y financiero a las instituciones gubernamentales encargadas de desarrollar y ejecutar políticas a favor de la infancia. UNICEF también coopera con diferentes tipos de ONGs, a veces asumiendo más que nada el rol de proveedor de fondos. En el área de trabajo infantil UNICEF ha establecido una colaboración muy cercana con la OIT y el programa IPEC. La cercanía y la calidad de la cooperación con Coordinadoras de ONGs y otras organizaciones de Derechos del Niño varía. La relación con las organizaciones de niños, principalmente niños trabajadores, es más bien conflictiva.

² mayor “accountability” significa en este caso que los representantes de país informen y rindan cuentas rutinariamente de las políticas aplicadas y las acciones en su país

El ICDC es percibido como desarrollando una labor importante al proveer tanto un análisis para la interpretación de la Convención, como también herramienta y una metodología apta para recolectar y manejar información relacionada con programas de Derechos del Niño. Por el otro lado, el impacto que ha tenido el ICDC en el desarrollo de políticas de acción es considerado menos importante, con la excepción del área de trabajo infantil. En América Latina el impacto de las publicaciones del ICDC es limitado debido a que salen casi exclusivamente en inglés.

Los fondos suplementarios suecos han representado de entre el 8 y el 50% del total de los fondos asignados a los programas de MCED/Derechos del Niño estudiados, y el 5% de los fondos del ICDC. Aún cuando la contribución del Gobierno de Suecia constituye una parte más reducida, es considerada importante tanto por UNICEF como por los evaluadores, ya que la misma facilita la obtención de otros fondos externos así como la asignación de montos provenientes de los Recursos Generales de UNICEF. Sin embargo, los evaluadores encontraron que el sistema de rendir informes de UNICEF se encontraba subdesarrollado y que no era muy transparente desde el punto de vista de los intereses específicos de los donantes.

Los principales apreciaciones y recomendaciones son las siguientes:

- * UNICEF tiene un enorme potencial en cuanto a la capacidad de hacer que los derechos del niño se transformen en una herramienta para el empoderamiento de los niveles locales y de los niños mismos. Los cambios del marco normativo y su aplicación, apoyados por UNICEF, son pasos muy importantes en este proceso.
- * UNICEF tiene el potencial de crear vínculos entre actores o sectores a nivel de la sociedad, y de mediar entre el Estado y la sociedad civil, de manera que asume un rol de catalizador.
- * Para poder hacer todo esto, UNICEF tiene que ser una organización abierta y flexible, y estar en contacto con los diferentes sectores y niveles de la sociedad; esto significa aprovechar a lo máximo los límites dados por los acuerdos con el gobierno. UNICEF debe volver a conectarse con el trabajo concreto en relación directa con los niños. Esta conexión está en riesgo si sus acciones enfocan predominantemente los cambios legales e institucionales.
- * Se ha logrado impacto en el campo de la aceptación y difusión de la Convención, así como en la adecuación correspondiente de las legislaciones nacionales. Este impacto, sin embargo, es un impacto que se produce a nivel casi exclusivamente formal y que no tiene mucho efecto sobre la vida real de la población.
- * El impacto del apoyo brindado a las contrapartes del gobierno central es difícil de evaluar, aunque lo más probable es que sea limitado. Pareciera existir un impacto prometedor a nivel del apoyo a la formación y la humanización de las fuerzas policiales. Es recomendable que gradualmente se vaya del apoyo a los gobiernos centrales al apoyo de los niveles más descentralizados de gobierno en donde existe un gran potencial.
- * La escasez de referencias a evaluaciones y otros tipos de apreciaciones que puedan apuntalar el desarrollo de programas en Nueva York y en las oficinas de país apuntan a la necesidad que

tiene UNICEF de un enfoque más sistemático en la producción de conocimientos que sirva de base para sus programas. El ICDC podría desempeñar una función más importante en este contexto. Existe una demanda por tener más oportunidades para intercambiar experiencias entre aquellos que están trabajando en los programas MCED/Derechos del Niño; ello indica el potencial existente a nivel de procesos “horizontales” de aprendizaje.

* Los fondos suplementarios donados por el Gobierno de Suecia fueron importantes también como señal de un interés de los donantes por Derechos del Niño. Sin embargo, como la mayoría de los programas están siendo cofinanciados se necesita aclarar las expectativas y los términos de la relación entre UNICEF y ASDI en las áreas MCED/Derechos del Niño.

* Se debe promover un debate abierto sobre las implicancias del enfoque de derechos, en todos los niveles de UNICEF. Se debe discutir la relación del enfoque de derechos con los procesos en el terreno y con las acciones; asimismo, se debe discutir sus consecuencias para las políticas de acción, los programas, las prioridades, los modos de operar, las alianzas y asociaciones con contrapartes, incluyendo a los donantes.

INFORME SOBRE LOS PROGRAMAS MCED/DERECHOS EN AMÉRICA LATINA

por Benno Glauser y Eva Lithman

1. INTRODUCCIÓN

ASDI tomó la iniciativa de realizar esta evaluación como muestra de su interés por cumplir con la responsabilidad de "asegurar el uso efectivo de los fondos", y, también para recopilar información que oriente sus decisiones acerca de futuros apoyos. Además, ASDI sentía la necesidad de ampliar su competencia en el área de los derechos del niño.

ANTECEDENTES

En ocasión de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente de Río en 1992, la prensa realizó reportajes acerca de la situación de los niños en el Brasil. Tal cobertura movilizó a la opinión pública y ésta presionó para que se hiciese algo al respecto. Así fue que el Gobierno Sueco solicitó a ASDI que extienda su apoyo a las acciones en favor de los niños en el Brasil. En 1993, ASDI comenzó a investigar cómo podría apoyar acciones a favor de los niños de la calle y los niños trabajadores de Sudamérica.

Se consideró que UNICEF sería el canal más adecuado para brindar el apoyo por muchas razones. ASDI ya tenía una buena relación de trabajo con UNICEF debido a que Suecia es el segundo más importante donante en la agencia y utilizando UNICEF como un canal se reducirían los gastos administrativos de ASDI. Luego de establecer contactos con la Sede de UNICEF en Nueva York y el departamento de donaciones, ASDI recibió temprano en 1993 un "paquete" de materiales y descripciones de los componentes de los programas de MCED/Derechos del Niño de los programas de país de Bolivia, Colombia, América Central - la Subregional MCED, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela y El Salvador. Las descripciones de proyecto también incluían dos proyectos del ICDC: un Sistema de Información sobre Derechos del Niño y un proyecto de desarrollo de políticas y programas sobre trabajo infantil. Originalmente, se tenía la pretensión de incluir un documento sobre la perspectiva regional, pero finalmente no formó parte del paquete.

El "paquete" presentado por UNICEF no tenía el tono de un programa regional, sino más bien era una muestra de los programas de MCED de los distintos países de América Latina que necesitaban fondos suplementarios. Los proyectos también tenían diferencias en cuanto a contenido, alcance y detalle. No se entregaron componentes regionales con la excepción del programa sub-regional de América Central. La perspectiva regional la dió el ICDC mediante la propuesta de trabajo infantil que inicialmente debía enfocar sus esfuerzos en la región de América Latina.

En Julio de 1993 ASDI tomó la decisión formal de apoyar a UNICEF y se le dió al programa el nombre de "Apoyo al proyecto regional para niños de la calle y niños trabajadores de América Latina a través de UNICEF". El Apoyo consistía en apoyar los 11 programas de país mencionados arriba, incluyendo un programa sub-regional en América Central y dos proyectos del ICDC. El monto total alcanzaba 50 millones de SEK (áprox. 7 millones de US\$) por tres años.

OBJETO Y METAS DE LA EVALUACION

El objeto de la evaluación era el programa MCED de UNICEF en América Latina (ver 'Términos de Referencia'). Las metas de la evaluación se encuentran tanto en los términos de referencia como en las expectativas expresadas por ASDI y UNICEF durante el proceso de evaluación mismo.

Desde el punto de vista de ASDI las metas eran: a) que la evaluación provea información respecto a la implementación del programa en cuanto a la relación costo/efectividad y los mecanismos de monitoreo utilizados por UNICEF; b) que se extraigan lecciones aprendidas; c) que se analice el significado y las implicancias de los cambios ocurridos en UNICEF en relación a las políticas de los programas del área evaluada; d) que se provea información sobre UNICEF como mecanismo para canalizar fondos del tipo evaluado. Finalmente, ASDI expresó la necesidad de tener una experiencia de aprendizaje en vistas a la programación futura y las próximas actividades en el área de Derechos del Niño.

Desde el punto de vista de UNICEF la evaluación fue considerada más que nada como una respuesta a los intereses de ASDI en tanto que agencia patrocinante. Sin embargo, varios de los interlocutores en la sede y en las oficinas de país expresaron interés por los resultados de la evaluación para su propio "feedback" y proceso de aprendizaje.

En términos generales, las expectativas expresadas verbalmente, más que los "términos de referencia" oficiales, denotaban las necesidad de obtener información respecto al impacto del trabajo de UNICEF en las áreas MCED/Derechos del Niño así como respecto a la relevancia de las políticas y metas de los programas en relación a la realidad latinoamericana.

METODOLOGIA E IMPLEMENTACION

La evaluación fue llevada a cabo por tres personas: Benno Glauser, Eva Lithman y el Profesor Riccardo Lucchini. Benno Glauser es un analista social que vive en el Paraguay con un largo curriculum de participación en ONGs, trabajo con comunidades de base relacionadas con diferentes minorías sociales y culturales, entre las cuales figuran los niños de la calle y los niños trabajadores así como los niños en general, vistos desde la óptica de sus derechos. También ha trabajado como consultor para UNICEF en varios países latinoamericanos y africanos y es autor de varias publicaciones sobre el tema. Eva Lithman, la líder del equipo, es una economista que trabaja como auditora de desempeño en la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia. Ha trabajado como consultora del Ministerio del Trabajo de Suecia, la OCDE y el Parlamento Europeo.

También ha trabajado en temas de derechos del niño en su calidad de representante oficial de Raedda Barnen en Sud América. El Profesor Lucchini de la Universidad de Friburgo fue comisionado para la evaluación del ICDC debido a su actividad académica en el tema de los niños de la calle y los niños trabajadores de América Latina. Los evaluadores combinaron una gran variedad de métodos formales e informales. Visitas a la sede en Nueva York, oficinas de país, contrapartes, proyectos, informantes y trabajo de campo fueron las actividades que en general proveyeron de información escrita y oral.

La estructura básica, el modo de implementación así como el marco temporal y presupuestario de la evaluación fue decidida por ASDI, quien se responsabilizó también de los pasos formales previos al inicio del proceso de evaluación como tal.

Luego de un tiempo de preparación en Suecia, la evaluación se inició con la visita a Innocenti (una semana) en Junio por parte de uno de los evaluadores acompañado por el profesor Riccardo Lucchini quien había sido explícitamente seleccionado por ASDI para co-evaluar Innocenti. En Julio, los evaluadores visitaron la sede de UNICEF en Nueva York (dos días), y subsecuentemente visitaron los cuatro países seleccionados: Colombia, Bolivia, Perú y Nicaragua. El promedio de permanencia en cada país fue de cuatro a cinco días (3,5 días de trabajo de campo, 2,5 en el caso de Bolivia). El trabajo de campo culminó con una visita final a la sede de UNICEF.

En cada uno de los países visitados, los evaluadores fueron recibidos con una agenda preparada por la oficina de país de UNICEF. Los evaluadores modificaron y agregaron a estas agendas cuestiones cuando lo juzgaron necesario. La visita a cada país concluía con una reunión final en la cual los evaluadores compartían algunas de sus impresiones preliminares. Durante la visita final a La sede los evaluadores tuvieron la oportunidad de exponer y discutir algunas de sus observaciones con el director de operaciones, el jefe las Américas y oficiales de la Sección MCED y de los Departamentos de Evaluación y "Funding".

ALCANCE, CONDICIONES Y LIMITACIONES

Mientras que los términos de referencia limitaban el alcance de los programas MCED/Derechos del Niño financiados por ASDI la necesidad de responder a las otras expectativas que habían sido explicitadas hizo que un enfoque más amplio debiese ser adoptado incluyendo la posibilidad de responder a cuestiones y temas más generales de y alrededor de UNICEF. Por otro lado, el diseño básico pre-establecido por ASDI (presupuesto, tiempo, número de países) implicaba condicionar el alcance y la profundidad de la evaluación hasta cierto punto y ponía limitaciones en cuanto a lograr una comprensión plena y un tratamiento exhaustivo del tema.

Por estas razones los evaluadores decidieron concentrarse en varios temas claves que emergieron de los términos de referencia, de las expectativas así como de las visitas de campo. Estos temas claves fueron: UNICEF en América Latina: rol, impacto y potencial; el debate sobre trabajo infantil y la situación del trabajo infantil; los cambios y transformaciones de los últimos siete años en el área de MCED/Derechos del Niño; apropiación y empoderamiento en relación a la Convención; recursos financieros y situación de financiamiento; la capacidad de UNICEF para

aprender y capacitar. También existen otros temas importantes que son abordados en este informe.

Debido a restricciones de tiempo que ya han sido mencionadas más arriba los evaluadores renunciaron a presentar un estudio de caso para cada uno de los países visitados. Otra limitación tiene que ver con la selección de países hecha por ASDI. Más que basarse en criterios de representatividad de los programas a ser evaluados, se seleccionaron países en los que las actividades e intereses de ASDI estaban concentrados.

UNICEF en Nueva York y las oficinas de país visitadas prestaron un excelente apoyo a los evaluadores y por tanto contribuyeron en forma activa para sacar el mejor rédito posible a este ejercicio aunque la evaluación no haya respondido a las iniciativas y necesidades sentidas por ellos.

Finalmente otra limitación sería tiene relación con la Oficina Regional (TACRO) en Bogotá: no se dió la posibilidad de una visita formal por parte de los evaluadores a dicha oficina y tampoco fueron recibidos por el Director Regional a pesar del carácter regional del apoyo sueco en cuestión y de la obvia necesidad de incluir en la evaluación perspectivas regionales y puntos de vista que hubiesen requerido una visita a TACRO. Por otro lado los evaluadores tuvieron más contacto informal con el Asesor Regional para Educación y durante su visita a Nicaragua pudieron reunirse extensivamente con el Asesor Regional de MCED y Derechos del Niño. A pesar de las limitaciones mencionadas, los evaluadores tienen la esperanza de que TACRO pueda sacar la más amplia ventaja de los resultados de esta evaluación.

ESTRUCTURA DEL INFORME

Una primera parte hace una descripción de los aspectos y procesos relevantes en la región y en el terreno; ésta descripción permite situar a UNICEF en el contexto de los temas principales y de las áreas de las políticas, así como tener una idea general respecto a su impacto actual y también de la relevancia de las políticas y metas de programa así como del potencial que en el futuro puede emerger. Una segunda parte presenta y discute procesos de cambio en UNICEF, la posición y el rol de la organización así como las modalidades de trabajo en las áreas de MCED y Derechos del Niño, y el uso de los fondos y los procesos de aprendizaje. En el tercer capítulo se llegan a ciertas conclusiones y recomendaciones generales que son propuestas a UNICEF así como a ASDI.

La evaluación del ICDC en Florencia figura como informe separado (ver apéndices).

2. UNICEF EN EL TERRENO - APRECIACION DEL IMPACTO Y DEL POTENCIAL DEL TRABAJO DE UNICEF

CONSIDERACIONES GENERALES

Estar allá afuera, "inmerso en la vida cotidiana de América Latina" lo hace a uno tomar conciencia de una realidad muy intensa y que se encuentra en permanente transformación. Mientras que un porcentaje pequeño de la población vive bien, la gran mayoría lucha por sobrevivir de algún modo u otro, frecuentemente en circunstancias que son extremadamente difíciles. Para un segmento creciente de la población la situación es netamente alarmante y desesperante.

Se dan procesos de cambio muy fuertes que influyen en todos, incluyendo a los niños y a los jóvenes. Tales procesos no solo no son entendidos por la población misma, sino rebasan también su capacidad de respuesta. El observador sensible y comprometido puede captar un aire de urgencia frente a necesidades y demandas que surgen implacables.

Dentro de una América Latina de tales características, UNICEF está desarrollando una labor incuestionablemente difícil y dura. Una evaluación como la presente constituye una oportunidad para cuestionar el impacto de los esfuerzos desplegados. El estándar definitivo y decisivo para evaluar y medir el desempeño de una entidad como UNICEF debe ser la situación concreta "allá afuera", en el mundo real en el cual UNICEF ha recibido el encargo y ha tomado la responsabilidad de dar respuestas a través de sus programas y acciones específicas. Otros criterios como la coherencia interna, el cumplimiento de su mandato y de las metas de programa, o la calidad gerencial y administrativa etc. pueden darnos algunas pautas indirectas de cómo la entidad se está desenvolviendo. Sin embargo, sólo con una mirada directa dirigida a la situación general en el terreno y a cómo UNICEF se relaciona con y actúa dentro de ese terreno, se puede evaluar el impacto que ha tenido la organización y la importancia de su contribución de ahora. Esta indagación puede a la vez ayudar a aclarar en qué lugares y áreas se requerirá prioritariamente el concurso de UNICEF en el futuro.

Este capítulo está dedicado a observaciones sobre la realidad de la región latinoamericana como un todo, con el fin de describir el contexto en el cual UNICEF actúa y en el que su accionar debe ser juzgado. No se hace mayormente referencias especiales a países en particular, aunque los puntos mencionados no tengan todos la misma representatividad para todas las situaciones y procesos particulares.

Sin pretender hacer un análisis de situación comprensivo - la elaboración de tal análisis debería ser una tarea permanente de los actores en el terreno, como lo son las oficinas de país de UNICEF - este capítulo ofrece algunos aspectos generales que son relevantes para el trabajo de UNICEF y su contexto. Luego sigue con la presentación y el análisis de varios procesos relevantes que transcurren en la actualidad y que tocan áreas que hacen al trabajo actual de UNICEF, pero que son examinados también con la perspectiva de determinar el potencial de UNICEF y su posible trabajo en el futuro.

Habitualmente, el enfoque de los análisis de situación va dirigido a problemas y situaciones que “no deberían ser como son”. En contraste, la visión de la situación de vida en América Latina aquí presentada, más allá del mero aislar y describir de “problemas” que subsiguientemente deberán ser atendidos de una manera u otra, propone echar una mirada a la direccionalidad que pueden tener los procesos y al potencial del acontecer en general. Esto, antes siquiera de atribuir un valor positivo o negativo a los procesos y acontecimientos.

Aunque no libre de valoraciones - existe una identificación básica con los intereses de la vida y la sobrevivencia - este enfoque permite ver con mayor apertura y curiosidad lo que está aconteciendo, y al mismo tiempo captar el potencial de nuevos hechos y procesos cuando apuntan a un futuro que está aún más allá de nuestra comprensión. Como ejemplo, la espontánea, “salvaje” actividad de la economía informal (comercio callejero, p.ej.) puede ser vista como un tremendo potencial de sobrevivencia en momentos en que la economía formal no logra proveer tales oportunidades, aunque - desde un punto de vista más formal y más leal a los modelos de vida a los cuales aspiramos - podamos considerarla como algo negativo. En términos generales, esta manera de analizar la situación pretende mostrar aspectos de la naturaleza de los procesos, de hacia donde y de qué manera fluyen, dónde se encuentran estancados y dónde puede ser que representen un potencial conflictivo o problemático.

Al basarse en este tipo de análisis, el observador que analiza en vista de poder actuar después, se mantiene con la opción sea para actuar con fuerza sobre o en contra de problemas específicos, sea para intervenir - en otros casos - más sutilmente al promover o favorecer algún proceso que está en curso. Una vez que la direccionalidad de procesos específicos haya sido entendida, el valor potencial de los mismos puede ser apreciado, y muchas veces se llega a comprobar que no es necesario intervenir con tanta fuerza o de actuar en contra de tales procesos.

ASPECTOS GENERALES, RELEVANTES PARA EL TRABAJO Y EL CONTEXTO DE UNICEF

Una meta colectiva - Transformación de la cultura de vida - Pérdida y adquisición de recursos para la vida y la sobrevivencia - Identidad y diferencia cultural - La iniciativa de actuar y de mejorar las condiciones de vida .

UNA META COLECTIVA: Sin exagerar, podemos decir que la mayoría de los latinoamericanos se identifican con la necesidad de cambiar y de transformarse dentro de una realidad que a su vez está sometida a cambios acelerados. El desarrollo hacia la cultura de vida de los países del norte - especialmente los Estados Unidos - y el progreso con la modernización de las circunstancias y condiciones materiales de vida proveen los contenidos del señalado ideal buscado. Los problemas que surgen en el camino hacia la concreción de dicho ideal son usualmente interpretados no como fracaso o inadecuación del modelo de vida propuesto, sino más bien como fracaso o falla de la persona misma que busca progresar - y contribuye así a una pérdida de confianza en sí misma. La meta colectiva de cambiar y transformarse, la que puede ser vista como el mito colectivo más importante de los latinoamericanos, constituye un poderoso motor para la vida cotidiana tanto a nivel individual como colectivo.

TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA DE VIDA: Los esfuerzos en pos del desarrollo, el progreso, la modernización y la gradual integración a una economía globalizada, están transformando radicalmente la cultura de vida de la mayoría de los latinoamericanos. La vida hoy transcurre en un contexto cultural nuevo, mayormente desconocido para muchos, cambiante, y para el cual la población no ha sido educada o preparada. Mucha gente se siente desorientada, pierde fuerza y poder de autodeterminación ya que se siente sujeta a circunstancias poderosas y desconocidas sobre las cuales no tiene control alguno.

PERDIDA Y ADQUISICIÓN DE RECURSOS PARA LA VIDA Y LA SOBREVIVENCIA: De manera simultánea, estas transformaciones están conduciendo a la pérdida de importantes recursos, necesarios para el manejo de problemas y para la sobrevivencia colectiva autosostenida: como ejemplo, la familia extensa tradicional pierde fuerza y está siendo atomizada en el nuevo contexto urbano. Las estructuras familiares se desintegran como resultado de las fuertes presiones externas económicas, de los cambios de roles, de los cambios en las condiciones del trabajo, y como resultado del estar expuestas a una variedad de situaciones de riesgo. La vida comunitaria se vuelve más y más anónima al sufrir los embates de un proceso de individualización. Se están haciendo esfuerzos para adquirir nuevos recursos y medios que permitan responder a las nuevas situaciones de vida: al desaparecer las comunidades naturales a las cuales la gente pertenece y con las cuales se identifica, esfuerzos externos procuran construir “comunidades” nuevas y artificiales que las reemplazan. La escolarización de los niños tiene mucha importancia en la mira de la población, la que emprende todo tipo de esfuerzos para lograrla. Con gran creatividad e ingenio muchas nuevas oportunidades de sobrevivencia y progreso material son inventadas.

IDENTIDAD Y DIFERENCIA CULTURAL: Existe una manera muy clara en la que el latinoamericano se siente diferente del europeo occidental o del norteamericano. Si bien esta diferencia no puede ser explicada con toda claridad, aludiendo por ejemplo a la pertenencia a un grupo cultural específico, existe sin embargo, en las transformaciones que se están dando, una suerte de patrón cultural básico que está cambiando más lentamente y que marca la mencionada diferencia. Este patrón se expresa a través de una lógica mental y una racionalidad que son diferentes, en algunos casos incluso radicalmente diferentes de las occidentales. Se expresa a través de diferentes modos de ver la realidad, a través de diferencias relativas al modo de ser, las actitudes, las reacciones, las creencias y los valores. Muchas veces estas diferencias están escondidas debajo de una suerte de barniz occidentalizante, y muchos latinoamericanos ni siquiera estarían de acuerdo a que se diga que son tan diferentes, ya que se identifican más con una forma de ser proyectada hacia el futuro. No importa cuál pueda ser el grado de transformación, la mencionada diferencia genérica es extremadamente relevante en el contexto del trabajo de una institución que actúa a nivel mundial, con oficinas centrales en el Norte y con personal que proviene a veces de otras regiones del globo: si bien es importante que una tal institución esté atenta y se apoye en los elementos que son comunes a todos, es también vitalmente importante tomar en cuenta la mencionada diferencia, sabiendo que la misma juega un rol muy crucial.

Latinoamericanos de países diferentes y de partes diferentes de un mismo país son diferentes los unos de los otros. En cuanto a las culturas indígenas, constituyen también un componente de la identidad latinoamericana, pero muchas veces no son vistas ni asumidas como parte de la identidad colectiva propia ni como parte de la sociedad nacional.

LA INICIATIVA DE ACTUAR Y DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA: los actores más convencionales (cooperación internacional, gobierno, agencias de Naciones Unidas, ONGs, líderes sociales y comunitarios, activistas) se sienten “a cargo” y también capaces de producir el cambio, dentro de situaciones que presumen conocer suficientemente bien. Mientras, la mayoría de la población latinoamericana tiende a ser más pasiva y no se siente a cargo, sino más bien dependiente de elementos externos así como de los actores poderosos que actúan en el terreno. Esta población, sin embargo, se vuelve más activa cuando percibe que existe la posibilidad de actuar tal como es, en su propio modo de ser y dentro de sus propios planes, proyectos, conceptos y recursos.

La experiencia de las últimas décadas (sistemas políticos autoritarios y represión, explotación por parte de oligarquías locales, por parte de corporaciones internacionales, de sus propios gobiernos, pérdida de las raíces culturales a causa de la migración a las ciudades, otros desplazamientos, guerras, etc.) ha dejado al común de la gente de América Latina con una falta de confianza en las capacidades propias y los ha dejado sometidos a la esperanza de un cambio, efectuado por “alguien” (el próximo gobierno, los esfuerzos de la cooperación, nuevas iniciativas económicas...) que les va a proporcionar por lo menos algo de una seguridad básica a nivel de su vida individual.

PROCESOS PARTICULARMENTE RELEVANTES PARA UNICEF

INTENTOS POR CONSOLIDAR EL SISTEMA DE VIDA MODERNO - MIENTRAS, LAS BRECHAS DENTRO DE LA SOCIEDAD CRECEN: Hoy por hoy, un porcentaje reducido de latinoamericanos, que también concentran el poder político y económico convencional, viven una vida “moderna” como parte del modelo cultural occidental del norte. Mientras, muchos luchan y hacen grandes esfuerzos para, de alguna manera, mantenerse cerca de ese modelo. Una gran mayoría, sin embargo, mantiene el ideal, pero vive una vida que está trancada en algún lugar en el camino hacia la realización de ese ideal o en algún lugar en la periferia. Los esfuerzos cotidianos de procurar los medios para una sobrevivencia básica se deben hacer en condiciones muy crudas y en un clima violento, duro y exigente. El empeño por un mayor desarrollo no logra disminuir e igualar las diferencias sociales y lograr un mayor equilibrio en el seno de las sociedades; la segregación y marginalización social se encuentran visiblemente en aumento.

Los programas de ajuste estructural y la aplicación de políticas neoliberales han hecho esfuerzos, a veces violentos, por mejorar el desempeño de las economías modernas latinoamericanas, pero incluso cuando los indicadores macroeconómicos demuestran que el sistema ha alcanzado cierta fortaleza, la misma es lograda al costo de hacer crecer aun más la brecha que separa las clases sociales. Las agencias de cooperación y los bancos de desarrollo han hecho esfuerzos por fortalecer la infraestructura básica (por ejemplo provisión de agua potable, desagües etc.) y han intentado también apoyar en forma compensatoria la infraestructura social. Mientras tanto, algunos de los actores en el campo de la cooperación han entendido que el fortalecimiento de la democracia y del respeto a los derechos humanos y derechos en general puede llegar a constituir una vía, aún más útil, para fortalecer a las sociedades que están evolucionando.

DEBILITAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL: Imagen y credibilidad de los poderes centrales del estado se han visto debilitados por no lograr proveer oportunidades económicas, por la corrupción abierta y generalizada, por concentrar su atención a la preservación del poder, por su pérdida de control sobre el crimen armado y las sublevaciones organizadas. Además, contribuyen a esta pérdida de imagen y credibilidad, la inestabilidad de los funcionarios que ocupan funciones claves, la evidente falta de dedicación y seriedad, así como el desconocimiento de las situaciones concretas y condiciones difíciles de vida que afectan la mayor parte de la población. En lo que se refiere a las instituciones sociales dentro de las administraciones públicas, entre ellas algunas de las contrapartes tradicionales de UNICEF, las mismas suelen demostrar - salvo excepciones - un grado proverbial de falta de motivación e ineficiencia.

La burocracia se ha gradualmente vuelto una poderosa traba no solo para el normal funcionamiento sino también para los esfuerzos de innovación urgente y para la solución de emergencias sociales (como un informante gubernamental nos dijo: “todo en esta oficina está organizado en forma expresa como para que no funcione!”). Frecuentemente, las personas en funciones gubernamentales, las que supuestamente representan a su población, no pueden ser consideradas verdaderamente representativas ni del estilo de vida ni del modo de ser de la mayoría de su pueblo.

Esta situación de debilitamiento creciente y erosión ha llevado a un vacío de capacidad, decisión y eficiencia en la acción. Tiene como efecto la legitimación creciente de la presencia de agencias de Naciones Unidas y de instituciones públicas supranacionales y su actuación al lado del gobierno - proveyendo orientación, know-how técnico, capacidad gerencial, y a veces incluso asumiendo parte de las funciones, con el gobierno o en su reemplazo. En el caso de UNICEF, el vacío mencionado arriba y el aumento de legitimidad pueden explicar en parte la predisposición favorable y las expectativas con las que es recibido. El vacío creado por el gobierno es llenado, por otro lado, por otros actores como los bancos de desarrollo, cuyo poder es a veces visto menos benevolentemente como un poder para-gubernamental; los mismos se han ido involucrando más y más activamente también en áreas sociales, a veces con un tipo de acercamiento menos cargado de preconceptos y más llanamente pragmático.

DESCENTRALIZACIÓN - La situación arriba descrita se topa con una fuerza que busca la descentralización y que posiblemente constituye uno de los procesos más relevantes entre los que están afectando las estructuras estatales y la gestión de los asuntos públicos. Dicho proceso consiste en distribuir y delegar autoridad y responsabilidad estatal a estructuras locales, en los niveles comunitarios y municipales. La descentralización incluye las áreas sociales tales como la salud pública y las que se ocupan de la niñez y de los adolescentes. En algunos casos (como en Bolivia), los afectados temen que la descentralización sea simplemente una manera de la autoridad central del estado de desligarse de sus responsabilidades, y que las autoridades locales podrían verse incapacitadas, sea técnica o económicamente, de hacerse cargo de las nuevas tareas. En términos generales, sin embargo, la descentralización puede ser vista como una respuesta revitalizante para situaciones que no estaban teniendo salida en el estado centralizado.

En un esquema descentralizado la población tiene mejores posibilidades de sentir, casi tocar, los problemas que le afectan, abriendo así la posibilidad de que la gente se apropie y haga suyos los problemas. Esto no resultaba tan fácil dentro de estructuras centralizadas, aunque los regímenes democrático-representativos que reemplazaron, en muchos países, a los sistemas autoritarios, hayan pretendido proveer medios para ello. Se podría decir que la democracia centralizada estatal, por lo menos en muchas situaciones de Latinoamérica, no podía funcionar y terminó haciendo crecer la pasividad, la indiferencia, el abuso de autoridad, etc. y que la descentralización surgió como una respuesta a tales dificultades. No obstante, la población, a pesar de estar cada vez más inserta en esquemas descentralizados, mantiene sin embargo la conciencia de pertenecer a un contexto más amplio, anteriormente centralizado.

En el área de la niñez, de niños en situaciones de riesgo, de los Derechos del Niño, la descentralización tiene un potencial considerable: inquietudes relacionadas con la niñez, problemas con niños y jóvenes, problemas de niños en situaciones que son sentidas como injustas o abusivas, violaciones de los derechos humanos y de los Derechos del Niño, pueden ser encarados en forma más directa y rápida, con más conocimientos de causa, de manera más sentida y con mayor grado de identificación. El ciudadano común sabe quién está a cargo, y las personas que están a cargo tienen más probabilidad de conocer a los niños y jóvenes con los que tratan y de poder comprender su contexto y sus problemas. Abusos pueden ser denunciados, y se puede reclamar la vigencia de los derechos en servicios públicos que se conocen y que se encuentran más cerca.

De esta manera, la descentralización provee un espacio susceptible para un mayor involucramiento de la comunidad, en un nivel que favorece la apropiación de las acciones y contenidos y donde por ende puede darse una auténtica motivación de participar y todas las condiciones para el autoempoderamiento. Todo esto es de gran importancia para el área de los Derechos del Niño, tal como se demuestra más adelante.

La descentralización también es de gran relevancia para la relación entre el sistema formal de la sociedad moderna y la realidad cotidiana de la mayoría de la población, cuyo modo de vida puede estar muy alejado del modelo modernizante. Dentro de estructuras estatales descentralizadas, se dan mejores posibilidades de una renegociación de la relación entre el modelo y la realidad, en el sentido de un acercamiento a cómo la población es en realidad, permitiendo a la vez que la gente sea parte activa de esta renegociación y no meros objetos pasivos de los planes de desarrollo elaborados por actores lejanos y desconocidos. De esta manera, la relación entre el modo de ser propio y las propuestas de modernización pueden ser renegociadas y acordadas en forma nueva.

A la vez, las estructuras descentralizadas proveen un espacio para que se dé una articulación más sensible y más controlable por parte de la gente, entre el Estado y la sociedad civil. De hecho, en los sistemas descentralizados es a veces difícil distinguir dónde termina el Estado y dónde comienza la sociedad civil. La claridad de la delimitación desaparece como otra señal de este importante proceso de cambio. El mencionado espacio de articulación puede ser más y más importante para un UNICEF que de hecho se considera a sí mismo como un aliado de la vida, poniéndose hombro a hombro tanto con el Estado como con la sociedad civil. Es el espacio en el que las demandas de aplicación de los Derechos del Niño serán tratadas y definidas en un primer término, tanto como la inquietante emergencia de respuestas

innovativas, informales, muchas veces desesperadas que la población inventa para poder sobrevivir. La posibilidad de involucrarse activamente en este terreno nuevo, de tanto potencial, le obliga a los actores externos - como UNICEF - a redefinir sus enfoques y su trabajo.

Es difícil prever este proceso en todas sus consecuencias, pero sus ventajas en términos de un empoderamiento real y autogestionado son probablemente enormes.

ADQUISICIÓN, CONCIENCIA Y RECLAMO DE NUEVOS DERECHOS CIVILES Y TAMBIÉN DERECHOS DE LOS NIÑOS - El proceso de democratización, luego de años o décadas de regímenes autoritarios, ha sido acompañado por un proceso de fortalecimiento, renovación y complementación del marco normativo, en pos de mejores modos de convivencia. La firma y ratificación de la Convención debe ser considerada más como un gesto políticamente útil, y menos como expresión de una conciencia realmente nueva de los gobiernos signatarios o de sus sociedades nacionales, o de su voluntad política decidida. No obstante, los esfuerzos emprendidos a lo largo de los últimos años por ONGs internacionales y nacionales, por UNICEF y otros actores han puesto en marcha, en un buen número de países, el proceso de crear conciencia a nivel público. No se puede, sin embargo, hablar de una amplia apropiación por parte de la población o de una verdadera toma de conciencia. Pero, por otro lado, parece existir un clima político y cultural favorable a una toma de conciencia creciente y a los reclamos de aplicación de los derechos. Este clima favorable podría estar relacionado con un fuerte sentido cultural de identidad colectiva, que a veces se ha manifestado a través de la emergencia de movimientos sociales importantes; pero también puede estar relacionado con la tradicionalmente fuerte conciencia del propio valor humano y de la dignidad de cada persona, una conciencia que no se deja abatir ni acallar siquiera por las condiciones más adversas de vida.

Dar a la población un mejor acceso a los recursos legales promoviendo la conciencia sobre sus derechos, creando nuevas leyes relacionadas con las necesidades de la gente y - como lo dijo un oficial de UNICEF - creando una demanda por la aplicación de las leyes, constituye otro potencial más de acciones dentro del actual contexto de América Latina. Tal como lo han mostrado las experiencias con las Defensorías (servicios comunales, creados para procesar reclamos y denuncias relacionadas con los Derechos del Niño, pero también para hacer un trabajo preventivo y promocional; Raedda Barnen ha hecho una importante labor innovadora en este terreno) la gente se identifica rápidamente con la posibilidad de denunciar situaciones que ellos sienten son injustas, aún antes de saber algo de los derechos o de su contenido. Esto hace ver que la población se agarra de la idea general de poder encontrar un aliado y defensor, y luego le da un contenido a la idea, llenándola con demandas que surgen de sus necesidades.

A pesar del hecho de que la codificación de los Derechos Humanos o los Derechos del Niño no respondan a todas sus necesidades y mucho menos a una vida en la que necesidades y los derechos sentidos por la gente evolucionan constantemente en una realidad en plena transformación, se da la posibilidad de que la gente reinterprete, renueve, traduzca y cree sus propios derechos en espacios que ellos mismos administran. Esta concepción puede contradecir una visión más estática de los derechos, - p. ej. cuando se concibe los mismos en términos de un cuerpo codificado universalmente que debe ser aplicado en todo el mundo -,

pero por otro lado es la única manera realista de plantear la apropiación de los Derechos del Niño en otros universos culturales. Si esta apropiación espontánea por parte de la población es admitida y promovida, sus efectos revitalizadores y de empoderamiento serán muy probablemente considerables.

Una vez más, la posibilidad de sacar partido de estos procesos presupone lo siguiente: aceptar la igualdad cultural y la legitimación que tiene cada cultura, de interpretar y crear valores propios y traducirlos a derechos. Las nuevas políticas de UNICEF, relacionadas con la Convención y los Derechos del Niño, tienen, desde este punto de vista, un enorme potencial de justicia y empoderamiento a nivel colectivo. Una actitud abierta a la necesidad de constantemente reinterpretar e innovar la concepción de los derechos permite establecer una relación de respeto y equidad también con otros mundos culturales y modos de concebir la niñez y las reglas de convivencia.

INFORMALIZACION DE LA VIDA - NUEVAS SALIDAS Y RESPUESTAS - Mucha gente, sea a nivel individual o colectivo, no logró cumplir con los requerimientos de una vida de tipo moderno, como consecuencia, generalmente, de la imposibilidad de acceder al ingreso necesario como para quedarse conectados con la vida del sistema formal y para pagar las comodidades que ello implica - vivienda mejorada, conexión de agua, cuotas mensuales para comodidades de la casa, cuotas escolares para los hijos, acceso a servicios de salud, etc. - Al mismo tiempo, la pérdida gradual de sus propios recursos tradicionales, como el tener acceso a tierra como un recurso propio, tener cultivos propios de subsistencia, y de su modo de vida tradicional cultural, hizo aumentar las dificultades para asegurarse un mínimo esencial para la subsistencia diaria.

Es en esta situación que la voluntad de vivir y de preservar un sentido elemental de dignidad, y la esperanza de obtener aunque sea un nivel muy básico de seguridad personal para vivir, han motivado a la gente a crear respuestas nuevas. Estas respuestas no siempre han sido creadas conscientemente, sino que han evolucionado en forma espontánea como salidas y a veces como las únicas posibilidades de escapar a las situaciones de dureza. De esta manera, una cantidad impresionante de nuevas oportunidades y formas de generar ingresos son halladas o inventadas en la economía informal. Barrios "salvajes", ilegales aparecen y crecen en la periferia de las capitales y ciudades grandes; familias hacen de mercados y espacios públicos su hogar; adultos asumen trabajos que antes eran desempeñados solo por niños de la calle; mujeres acompañan a sus hijos al trabajo; cambiando roles, los niños mayores crían a sus hermanitos y padres sin trabajo quedan en la casa...

Más específicamente, en el terreno de la niñez y la adolescencia, muchos niños trabajan - a veces como manera de aportar a los ingresos de la familia, a veces porque se les dice que tienen que cubrir sus propios gastos de educación escolar; a veces acompañan a sus padres. Ya que una forma tradicional, más equilibrada de participar y aprender informalmente del trabajo de los padres ha sido perdida, se les dice muchas veces a los niños que salgan a trabajar para no estar ociosos. Algunos niños trabajan en las zonas rurales con sus familias, como siempre se ha hecho. Otros trabajan en el mercado formal de trabajo, muchas veces en condiciones de clara explotación, en fábricas o industrias, desempeñando trabajos peligrosos; o son usados y abusados por los adultos en sus empresas de los más diversos tipos, a veces

ilegales, y sufren situaciones de violencia o de explotación física o sexual. Muchas niñas del campo, y también niños, son enviados a familias urbanas para que trabajen como criaditas/os, donde trabajan como empleados domésticos sin una paga, a veces expuestos al abuso y a la explotación sin posibilidades de defenderse, en condiciones de esclavitud que no pueden abandonar, y creciendo casi siempre sin el afecto indispensable.

A menudo las familias se quiebran; las madres constituyen el elemento más estable mientras que los padres (padrastrós) van y vienen; los niños se alejan de las familias por no llevarse bien con los padrastrós. El maltrato intrafamiliar, también en contra de niños, no es sino otra instancia de la violencia que surge como respuesta a la frustración y al fracaso de no haber podido estar a la altura de los cambios de modos de vida y del progreso. Muchos niños crecen casi en condiciones de abandono, más en espacios públicos que en el hogar, y sin mucha cercanía con sus padres y o sus familias; en vez de ir a la escuela aprenden a vivir por sí mismos como si fuesen pequeños "cazadores y recolectores" urbanos. Así, sin pretender que esta sea una lista exhaustiva, nuevas maneras de crecer emergen, independientemente de lo que ética o legalmente este en acuerdo con el sistema formal y con lo que según las creencias de las minorías que dominan la sociedad sea considerado justo y correcto.

Ante estos nuevos modos de crecer y de socializarse es difícil diferenciar entre lo que está bien y lo que está mal, positivo y negativo. Habitualmente, hay claridad sobre lo que está muy mal, por ejemplo en situaciones extremas de abuso, maltrato y explotación. Pero más allá surge la dificultad de juzgar qué está bien y qué está mal, no sólo por el hecho de que tanta cantidad de niños y jóvenes estén involucrados en tales situaciones, sino también por el alto grado de su identificación con ellas y por la autoestima y el sentido de valor personal y colectivo que logran extraer de dichas experiencias.

Puede ser que no nos gusten estos modos nuevos, pero: ¿podemos realmente hacer que el modelo (ingreso para todos, salud para todos, escuelas para todos, niñez dedicada al juego para todos, etc.) funcione?

Echando una mirada realista a las escuelas de hoy en América Latina, uno descubre que son importantes para los niños no porque pueden aprender algo - los adultos aún nutren esta esperanza -, sino porque constituyen una especie de ritual que uno tiene que cumplir para mejorar las chances de llegar más lejos en la vida; luego también porque son un importante espacio de socialización, un espacio social de pertenencia. El verdadero aprendizaje, sin embargo, parece darse más bien en cualquier parte y dentro de un modelo de educación informal basado en el autoaprendizaje.

Visto desde los niños, los adultos a menudo no sólo fracasan en sus intentos de cumplir con las exigencias del modelo de vida moderno, sino que además se quedan callados y no hablan del futuro ni de los problemas reales de la sobrevivencia colectiva. Como ejemplo, la destrucción de la naturaleza es uno de los problemas que puede ser sentido pero que no se encara de verdad. De esta manera, los niños y adolescentes, que pueden no entender racionalmente, pero sí intuyen lo que está pasando y cuáles son los asuntos que de verdad importan, van perdiendo confianza en los adultos. Algunos escapan a sus propias realidades virtuales, mientras que otros simplemente pierden contacto a medida que crecen, tratando de acomodar, a su manera y en su vida cotidiana la falta de perspectivas del futuro que sienten a

menudo. Otros se vuelven violentos, algunos contra sí mismos, muchos contra otros, contra otros niños, otros adultos. Este es un tópico difícil de describir, ya que toca una dimensión menos material, más espiritual de la crisis de la niñez y la adolescencia - y de las sociedades en las cuales viven -, una dimensión que no ha sido encarada aún en el sentido verdadero por aquellos que están comprometidos con mejorar las condiciones de vida. Entre otros, UNICEF tiene también el desafío de comenzar a pensar en esto.

La creciente informalización de las formas de crecer y vivir - algunos dirían, la creciente distorsión de las maneras de las cuales se debería crecer y vivir -, es un hecho que debe ser enfrentado. Es bien probable que contenga más aspectos positivos y vitales para la sobrevivencia de lo que se podría pensar a primera vista. Descubrir estos aspectos positivos con un sentido de auténtica curiosidad y confianza ayudaría a permanecer en contacto con el mencionado proceso y a evitar una mayor polarización y segregación de las sociedades. De esta forma, puede ser más prometedor continuar e intensificar el trabajo en las áreas donde la vida engendra nuevas formas, con un acompañamiento respetuoso, aprendiendo y promoviendo todo aquello que parece bueno y promisorio. La alternativa, la postura que se ciñe a luchar en contra, juzgar moralmente, condenar o proponer la "erradicación" de tales fenómenos, y que se distancia de sectores enteros de la niñez y de las sociedades, conlleva el riesgo de contribuir a que los mismos terminen alejándose más aún y terminen fuera de todo alcance y control.

Esta área puede constituirse en otra instancia aún en la que - tanto en las estructuras descentralizadas como en el dominio de los derechos del niño - la posibilidad de una vida modernizada puede ser renegociada dentro de un marco más realista y más concordante con las posibilidades de la vida que la gente verdaderamente tiene.

APRECIACIÓN

Si bien las condiciones y limitaciones materiales de la evaluación hacen muy difícil llegar a conclusiones acerca del lugar que ocupa UNICEF, acerca de su impacto y de su potencial en esta área, la evaluación de todas maneras quisiera compartir un número de apreciaciones de índole más general:

- UNICEF tiene una importancia y un potencial enorme y creciente, pero se encuentra a la vez limitado en su libertad de movimiento y de decisión por sus acuerdos formales en cada país. Estas limitaciones deben ser tomadas en cuenta por el observador crítico. A partir de allí, depende en gran medida de la habilidad de cada oficina de país específica, de aprovechar a lo máximo su espacio político y de agrandarlo y extenderlo en todo lo posible. En los procesos descritos que se desarrollan en la región de América Latina parece sin embargo inevitable una paulatina modificación del marco actual, con el fin de garantizar mayor flexibilidad y de proveer más lugar para las acciones directas de UNICEF tanto como para su apoyo (moral, político, financiero, técnico) a otros que están en condiciones de hacer lo que UNICEF no puede hacer.

Esta modificación del marco formal es también aconsejable en vista a los cambios en los roles y en la relación entre el estado y la sociedad civil y dado el potencial de un compromiso más fuerte de UNICEF de intervenir en la articulación entre ambos.

- Por lo menos en lo que se refiere a las áreas de MCED y Derechos del Niño, las actuales definiciones y metas políticas y de los programas apuntan en la dirección correcta, si tomamos en cuenta tanto la necesidad como el potencial y el clima favorable existente para el trabajo basado en la implementación de un marco de referencia normativo (Derechos humanos, leyes). Se ha logrado impacto en la aceptación y difusión de la Convención, así como en la adecuación de las leyes a la misma. Este impacto, sin embargo, queda limitado casi exclusivamente a lo formal y tiene poca incidencia en la vida real de la población. Existe un potencial enorme para UNICEF para contribuir al empoderamiento de la gente, si aplica una visión menos estática de los Derechos del Niño; una visión que permita que la gente formule derechos desde su propia realidad, y basándose en sus propias formas de desarrollar conceptos acerca de la vida y las formas de convivencia.
- Es difícil evaluar el impacto de los apoyos brindados a las contrapartes del gobierno central, pero probablemente ha sido limitado. El impacto es aparentemente positivo en el caso de los apoyos para la formación y humanización de las fuerzas policiales. Es recomendable que el apoyo dado a los gobiernos centrales sea gradualmente transferido a niveles más descentralizados y locales, donde existe mucho potencial.
- UNICEF tiene capacidad adquirida como comunicador público a nivel de los medios masivos. Sin embargo, es más difícil medir el impacto, que parecería ser más de corta duración.
- La creciente influencia de la Convención en la programación ha significado una cierta disminución en la atención y el apoyo de UNICEF brindado al trabajo de base y directo con los niños mismos (ONGs, iniciativas a nivel de la comunidad, movimientos y organizaciones de niños). Este cambio es percibido de manera crítica por muchos. Para UNICEF, esto significa tener menos contacto y compromiso con la realidad social actual y con los modos cómo la población la encara. También disminuye las posibilidades de UNICEF de tener un impacto en el campo de las respuestas espontáneas e innovadoras. Se observa inclusive una tendencia de querer alejarse de ellas y de condenarlas. Para poder cumplir adecuadamente con su rol en el marco de los procesos actuales, UNICEF debería esforzarse por recuperar y mantener su compromiso anterior; sin por ello abandonar o disminuir la importancia del trabajo más reciente, orientado por el enfoque de los Derechos del Niño.
- La mayoría de los observadores externos e informantes de la región quieren un UNICEF más abierto y accesible; un UNICEF que explote plenamente su potencial; un UNICEF que facilite y favorezca los actuales procesos y actúe como una plataforma de intercambio de información y experiencias; un UNICEF que dé preferencia a los proyectos que surgen de la misma población y sociedad, por encima de la aplicación de modelos importados.

- Las declaraciones públicas de UNICEF tienen una enorme importancia e impacto. Experiencias recientes en el área del trabajo infantil han demostrado que es necesario que la institución, tanto como su personal, estén conscientes de su importante investidura y del enorme impacto que tienen en consecuencia sus declaraciones públicas. Por el mismo motivo, es importante calificar las declaraciones especificando a quién representan.
- Poco se ha hecho para desarrollar indicadores de impacto, para todos los tipos de actividades de UNICEF en el campo evaluado.

3. LOS PROGRAMAS PARA MCED/Derechos del Niño

En este capítulo discutiremos algunos aspectos de UNICEF como una organización promotora de los derechos del niño desde la perspectiva del programa que se está evaluando. Comentaremos las características de la política y las modalidades de trabajo de UNICEF que han llamado nuestra atención y lo que consideramos sea de interés y potencial particular. Trataremos explícitamente con la problemática del Trabajo Infantil puesto que se trata de una de las problemáticas actuales de importancia para Latinoamérica y porque nos permitirá discutir el rol de UNICEF. El Centro Internacional de Desarrollo del Niño (ICDC) será tratado brevemente desde la perspectiva de su contribución a la elaboración de las políticas y su visibilidad en las oficinas de campo visitadas. También comentaremos acerca del uso de recursos financieros y humanos y el proceso de aprendizaje.

Esta evaluación se llevó a cabo en momentos en que UNICEF realiza importantes cambios de política, organización y financiación. La orientación de la política para incorporar la perspectiva de los derechos del niño se da al mismo tiempo en que UNICEF implementa un programa extensivo de desarrollo organizacional, el Programa de Excelencia de la Gestión, cuyos principios básicos son la descentralización, mayor rendimiento de cuentas a nivel local y desarrollo de recursos humanos. El programa también intenta realzar la capacidad de aprendizaje en UNICEF. “Estamos en modalidad de aprendizaje” es lo que indicó un funcionario de la sede de UNICEF. UNICEF está explorando nuevas fuentes de financiación y cada vez depende más de recursos privados. Es probable, que estos cambios impliquen cambios en la preparación de programas, prioridades, y modos de operación de UNICEF.

DE NECESIDADES A DERECHOS

UNICEF participó tardíamente en la etapa preparatoria de la Convención sobre Derechos del Niño. En 1986, la Junta Ejecutiva decidió comprometer a UNICEF activamente en el proceso de redacción junto con un grupo de ONGs comprometidas en la promoción de la Convención. Después de la adopción de la Convención por la Asamblea General de UN en 1989, UNICEF apoyó su ratificación, colaborando con ONGs locales e internacionales en varios países. El año siguiente UNICEF organizó la Cumbre Mundial en pro del Niño y la formulación, para la década, de metas de desarrollo, bajo el título Primera Llamada para Niños. Un funcionario de UNICEF describió a la Cumbre como una “oportunidad perdida” para avanzar hacia la perspectiva de los derechos en políticas relacionadas a los niños. Subsiguientemente UNICEF ha apoyado activamente a los gobiernos en la formulación y seguimiento de estas metas en los planes nacionales de acción.

Si bien UNICEF asistió a los Estados Parte en sus informes sobre la implementación de la Convención, la Junta Ejecutiva de UNICEF recién adoptó la Convención como principio rector de su propio trabajo cuando adoptó una Declaración de Objetivos en enero de 1996:

internacionales, empero cabe esperar que la problemática se plantee y se reconozca con miras a explorar las consecuencias para la organización. Esto también se discute en el capítulo siguiente.

El ICDC

El trabajo del ICDC se comenta de forma más extensiva en un informe aparte. En el campo no se siente tanto la presencia del ICDC si bien las oficinas de campo reciben las publicaciones. El hecho de que la mayoría de las publicaciones están en inglés limita su uso y divulgación. Se conoce el proyecto de trabajo infantil aunque está más conectado a la oficina regional que al ICDC. En 1996, el ICDC, la oficina regional en Guatemala y el Instituto de Derechos Humanos en Costa Rica organizaron un seminario subregional en Costa Rica para el personal y oficiales de UNICEF que trabajan con estadísticas nacionales de cada país. El seminario se refirió a la recopilación de información y el desarrollo de indicadores de la situación de los niños desde una perspectiva de los derechos. El seminario representa el resultado de trabajo para desarrollar una metodología para mejorar la generación de información sobre los Derechos del Niño con el apoyo del ICDC en Florencia. Puede verse al seminario como una continuación de los primeros trabajos sobre análisis de situación pero adaptado al planteamiento de los derechos. Este seminario fue parcialmente financiado con los Fondos Suplementarios de Suecia.

No es fácil evaluar la influencia del trabajo del ICDC en relación al desarrollo de la política de UNICEF puesto que los efectos se observarán a largo plazo. No parece haber un enlace directo, con la posible excepción del trabajo en el proyecto y la participación personal en las discusiones sobre políticas y gestión de redes en el área del trabajo infantil.

MCED: DERECHOS DE PROTECCION

En Junio de 1996, la Junta Ejecutiva de UNICEF revisó la política de diez años de antigüedad para MCED. La política nueva fue resultado de un año y medio de consultas y actividades de redacción intensas. En Latinoamérica, se discutió el borrador en una reunión en Costa Rica en diciembre de 1995 con puntos focales regionales dando así al personal en las oficinas de campo una oportunidad de contribuir al documento de políticas. Empero, no se hizo grandes referencias respecto de dicha política en las oficinas de campo visitadas.

La nueva política para MCED se formula como el derecho a la protección y a la necesidad de medidas de protección especial para niños en circunstancias difíciles. Se formula la política en términos generales y funciona a modo de paraguas conceptual con recomendaciones de carácter general para la formulación de políticas en áreas específicas tales como el trabajo infantil, y la preparación de programas de país. También presupone la revisión de políticas sectoriales para incluir a niños en circunstancias difíciles. La política para la educación se está reformulando con miras a “ponerla en línea” con el nuevo enfoque de derechos, tomando en cuenta los derechos del niño con necesidad de protección especial. Se contempla lo mismo para el sector salud.

Muchos oficiales de la sede consideraron el que la Junta Ejecutiva adopte esta política un gran logro. Empero, tal vez su importancia como documento rector sea limitado si bien le siguen propuestas más concretas. A fin de desarrollar aún más la política y trabajo de UNICEF en esta área se creó un grupo de apoyo técnico compuesto de expertos externos. Dicho grupo es considerado como un modelo de trabajo que puede extenderse también a las oficinas regionales y de campo.

La adopción de la Convención por parte de la Junta de UNICEF, como principios rectores y directrices nuevas para MCED incorporando una perspectiva de derechos, representa tanto un punto de partida para un cambio en la política y los programas de UNICEF como la confirmación de un proceso ya en curso en los programas de país. Se subrayó dicha “centralidad del programa de país” tanto en la sede como en las oficinas de campo.

PROGRAMAS DE PAÍS

Las cuatro oficinas visitadas estaban en diferentes etapas del ciclo de preparación de programas quinquenal. Recientemente la Junta Ejecutiva aprobó las recomendaciones de programas de país para Perú y Nicaragua. Bolivia todavía estaba en el proceso de elaboración de una nueva propuesta de programa y revisando su análisis de situación. Colombia estaba en medio de su ciclo y también en el proceso de redefinir sus prioridades y modo de operación en parte como resultado del nombramiento de un nuevo representante.

Los proyectos y acciones especiales conectados con los Derechos del Niño están sobre todo asociados con el programa MCED en todos los países excepto Bolivia (donde está conectado con la educación). Las nuevas directrices del programa para Perú y Nicaragua están un tanto más centradas en los Derechos del Niño.

Una de las características de los programas es la multiplicidad de los planteamientos, modalidades y roles de trabajo que UNICEF está asumiendo.

UNICEF está apoyando, e iniciando un trabajo de promoción, cambios estatutarios, elaboración de políticas y cambio institucional, desarrollo de las capacidades, entrega de servicios y hallazgo de datos. En general los programas reflejan un planteamiento activista que puede explicarse en parte por la necesidad de UNICEF de mostrar resultados a sus donantes. En todos los países UNICEF ha apoyado o sigue apoyando la revisión de la legislación nacional para armonizarla con la Convención. También existen propuestas para cambios y acciones legislativos que están enfocados a la erradicación del trabajo infantil.

UNICEF goza de una amplia gama de socios, si bien son principalmente instituciones del gobierno central. En Bolivia y Perú también hay cooperación con la Iglesia Católica. Parece que en Nicaragua y Bolivia, UNICEF está cooperando con una variedad más amplia de instituciones lo cual le facilita actuar como fuerza unificadora respecto de las acciones en pro de los derechos del niño.

En Colombia UNICEF apoya el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). En Perú, UNICEF proporciona asistencia técnica a INABIF además de canalizar fondos del BID al Programa de Educador de la Calle. Se considera que dichas agencias están sumamente politizadas y que no son eficientes lo cual plantea dudas acerca del impacto de este tipo de apoyo y acreca de la responsabilidad de UNICEF en el funcionamiento de las instituciones del estado.

UNICEF también colabora directa o indirectamente con los gobiernos locales a fin de que respondan a las necesidades y derechos del niño y otorguen a los jóvenes cierto espacio político (por ejemplo la Coljuventud en Colombia). En el actual proceso de descentralización y creciente responsabilidad local para programas sociales, la municipalidad y la comunidad local emergen como un importante espacio de acción en pro de los niños (ver p. 11).

La relación entre UNICEF con las ONGs y las coordinadoras de ONGs es un tema más complejo. Nuestra impresión es que está influenciada por la actitud hacia la sociedad civil de parte del gobierno. El sector de las ONGs comprende una amplia gama de organizaciones. Hemos encontrado que UNICEF coopera con los siguientes tipos de ONGs:

1. ONGs como apoyo técnico, como profesionales o expertos, que pueden ejecutar programas en cooperación con instituciones públicas. El rol de la ONG se vuelve uno de consultoría antes que de promoción o entrega de servicios, por ejemplo: Restrepo Barco y FES en Colombia.
2. ONGs que son programas “operativos” o ejecutores que suelen trabajar directamente con los niños y los adolescentes, por ejemplo: La Sonrisa Verde en Nicaragua, ENDA en Bolivia.
3. ONGs que son organizaciones promotoras de los Derechos del Niño locales e internacionales, centradas sobre todo en la promoción y elaboración de políticas y activas en el mismo campo que UNICEF. UNICEF apoya activamente las coaliciones de ONGs que trabajan con los Derechos del Niño, tanto en Bolivia como en Nicaragua. UNICEF coopera con los miembros de ISCA (la Alianza Internacional para Salvar a los Niños). Empero, la relación de Radda Barnen para Sudamérica con la oficina regional está todavía marcada por cierta competitividad que también ha sido observada por personas ajenas a ambas organizaciones.
4. ONGs que son organizaciones de los mismos niños. En Nicaragua se presta apoyo al movimiento nacional de niños trabajadores para actividades “aprobadas”. En Perú predomina una actitud francamente antagonista respecto de Manthoc, la organización de niños trabajadores.

Los programas para MCED y Derechos del Niño contienen una variedad de planteamientos y no ha sido posible discutir el diseño y los méritos de cada proyecto en el marco de esta evaluación. Empero, nos complacería aportar ciertas experiencias, o más bien áreas de trabajo, que nos parecen interesantes.

Promoción y trabajo con la opinión pública. En Colombia, UNICEF apoya la publicación de un boletín sobre violaciones de los derechos del niño por el Defensor del Pueblo. Este boletín se presenta como una voz fuerte e independiente para denunciar las violaciones y crímenes cometidos en contra de los niños en el contexto de la violencia

armada dentro del país. Se usan las campañas en contra del abuso de niños en Perú y Colombia como forma de hacer visibles las violaciones de los derechos del niño. En Bolivia se publica un suplemento periodístico (co-financiado) sobre los Niños.

Nuevas instituciones para proteger los derechos del niño. En Perú, los Centros de Defensa de los Niños (apoyados por el estatuto sobre niños y adolescentes y promovidos por Radda Barnen) son un ejemplo interesante de la creación de instituciones a nivel local que hacen visibles las violaciones de los derechos del niño en el contexto en el que se producen.

Apoyo a niños trabajadores. En Perú, se reconoce al programa de la Policía Nacional dirigido a niños trabajadores, el programa Colibrí, como un programa exitoso que es externo al ámbito de UNICEF. En unos pocos años organizó a un gran número de niños trabajadores. En Nicaragua UNICEF presta apoyo a una ONG que proporciona educación a niños trabajadores. Anteriormente se mencionó el apoyo (condicional) del Movimiento Nacional de Niños Trabajadores.

Desarrollo profesional: En Bolivia y Perú, profesionales en el sistema judicial y la policía se encargan de la capacitación sobre los Derechos del Niño.

Violencia: En Colombia UNICEF presta apoyo a programas dirigidos a jóvenes que han participado en conflictos armados. En Perú existe apoyo para redes que atienden a las víctimas de abuso.

Una característica de las operaciones de UNICEF en el área de los derechos del Niño es un modo de operación *indirecto* en el sentido que coopera o apoya las acciones de otras organizaciones ya sean públicas o privadas. Esto tal vez explique cierta falta de interés en la elaboración de nuevas modalidades de trabajo con la que nos hemos topado. Esto posiblemente indique que UNICEF debería asumir un importante rol como catalizador y como facilitador del trabajo innovador de los demás. Una forma de lograr esto sería proporcionando y apoyando foros para la discusión e intercambio de experiencias.

Si bien los programas de país quinquenales reflejan las políticas y prioridades generales de UNICEF, el contenido y el modo de intervención de dichos programas están condicionados sobre todo por la situación y por la posición que UNICEF está en condiciones de establecer, y que se le permite establecer, en cada país bajo su acuerdo con el gobierno. Esto también parece influir en cierta medida en la actitud y modo de cooperación con ONGs y otras partes de la sociedad civil.

TRABAJO INFANTIL

En esta sección describiremos brevemente y comentaremos sobre algunos de los aspectos del trabajo de UNICEF en relación al trabajo infantil. La razón es que los fondos de Suecia se dirigieron explícitamente al proyecto sobre trabajo infantil y educación del ICDC, y que las acciones referentes al trabajo infantil aparecen en todos los programas bajo estudio.

Durante los últimos tres años UNICEF se ha comprometido cada vez más en el área del trabajo infantil y ha buscado activamente la colaboración con las otras organizaciones internacionales tales como OIT y UNESCO y las principales ONGs. También se ha formalizado la cooperación con la OIT a través de un memorándum de entendimiento entre las dos organizaciones.

El proyecto para trabajo infantil en el ICDC comenzó en 1993 con el objetivo de vincular el trabajo infantil con la asistencia de los niños a la escuela. Se han completado cinco estudios de caso: en Perú, Colombia, Brasil, Guatemala y Ecuador. El proyecto también comprende estudios de políticas y puesta a prueba de los modelos de intervención con incentivos económicos para los niños que asisten a la escuela en vez de trabajar. Pronto se publicará un resumen de los hallazgos de los cinco estudios de país en español e inglés. El ICDC ha publicado varios documentos, muchos de ellos financiados por otras fuentes. Empero, los documentos en inglés ejercen poco impacto sobre Latinoamérica.

En la sede, un Grupo de Trabajo para Trabajo Infantil² está elaborando un documento de políticas y el contenido temático sobre el trabajo infantil en la publicación anual correspondiente a 1997 del Estado Mundial de la Infancia de UNICEF.

UNICEF no ha adoptado una postura regional en relación al trabajo infantil si bien en la práctica existe una política promovida por la oficina regional que también ha sido publicada como documento de políticas regional. Esto se percibe en las oficinas de campo como la política oficial de UNICEF. Todas las oficinas visitadas colaboran con el gobierno, la OIT y el programa IPEC a modo de apoyo a los cambios y acciones legislativos destinadas a erradicar el trabajo infantil, dirigido a niños trabajadores en condiciones peligrosas, como las minas de carbón y en la agricultura en Colombia, el sector informal en Bolivia y minas de oro y fabricación de ladrillos en Perú.

Las oficinas apoyan y participan en los foros de debate, tales como el Foro Latinoamericano que se celebró en Bolivia en 1995 y un seminario latinoamericano sobre trabajo infantil que se celebró en Bogotá en otoño de 1996. UNICEF en Perú también empezó a publicar una revista "Realidad & Utopía", cuyo primer número está dedicado a la problemática del trabajo infantil. Esto puede significar que UNICEF se compromete cada vez más en lo que se refiere a influenciar la opinión pública en esta área. Un consultor que trabaja para UNICEF se encarga directamente de actividades de presión a parlamentarios.

En Latinoamérica, se desencadenó un acalorado debate en torno al trabajo infantil y las políticas públicas. Como resultado existe un deterioro del debate y también de la relación entre UNICEF y otras organizaciones, especialmente las de niños trabajadores. En Perú, UNICEF se opone abiertamente a Manthoc, una organización ampliamente reconocida de niños trabajadores. Cuando se creó un movimiento nacional de niños trabajadores en abril de corriente, UNICEF contribuyó a difundir la noción de que los niños eran manipulados. En Nicaragua, UNICEF ha apoyado el Movimiento de Niños Trabajadores pero también ha intentado censurar afiches puesto que daban la impresión de promover el derecho de los niños a trabajar. La formulación aseveraba ¡Sí al trabajo! ¡No a la explotación!

² "Task Force on Child Labour"

Hemos optado por dar estos ejemplos a modo de ilustración tanto del poder de UNICEF para influir en el debate sobre un tema en particular así como del reto y la dificultad de promover políticas oficiales y al mismo tiempo respetar el derecho a la participación y asociación de los niños y adolescentes.

APRENDER EN UNICEF

Generalmente cuando el aprendizaje se lleva a cabo en una organización se expresa en cambios radicales o incrementales en las políticas y modalidades de trabajo. Tal vez sea verdad que “UNICEF tiene gran capacidad de aprender, e igual capacidad para olvidar” tal cual declaró un oficial de la sede.

En la sede existe inquietud respecto del desarrollo de, y búsqueda de, procedimientos y modalidades que facilitarán el aprendizaje institucional y la generación y difusión de conocimiento y experiencias.

La inquietud en la sede respecto al desarrollo de métodos de evaluación que permitan a las personas evaluar el impacto de los programas en sus vidas no parece estar acompañada por un interés similar por parte de las oficinas de campo. Las valoraciones y evaluaciones no son una característica prominente de las operaciones de UNICEF salvo lo que se refiere a las revisiones “midterm” (al llegar a la mitad del tiempo de ejecución) de los programas de país. Tal vez esto se relacione con el modo indirecto de operar al que nos referimos arriba. El área de MCED y de Derechos del Niño en UNICEF no es el área principalmente responsable de las operaciones, lo cual significa que la propiedad y responsabilidad de los procesos y actividades y su impacto se depositan en actores ajenos a UNICEF. Probablemente sea significativo que el BID, antes que UNICEF, haya procedido a las evaluaciones temáticas de proyectos para los niños de la calle a fin de orientar el trabajo en esta área.

UNICEF puede asumir un importante rol conjuntamente con otras organizaciones en el desarrollo de herramientas para recopilar e evaluar información sobre la situación de los niños y el impacto de acciones y políticas tales como el seminario sub-regional celebrado en Costa Rica en 1996.

Una parte importante del aprendizaje ocurre a través de contactos informales y redes con personas dentro y fuera de UNICEF. Se mencionó la transferencia del personal internacional entre países y regiones como una manera de transferir experiencias entre los diferentes campos de UNICEF.

Se subrayó la necesidad de capacitación para implementar las políticas nuevas en la sede. Las oficinas de campo sintieron que la necesidad se relaciona más a oportunidades de discusión e intercambio con colegas en la región, o sea formas que apoyarían los procesos de aprendizaje “horizontal” en la organización.

Una de las razones para la creación del ICDC fue institucionalizar los procesos de aprendizaje. La idea original era permitir a los oficiales analizar y compilar sus

experiencias. Parecería que esto se lleva a cabo solamente en forma limitada. Más bien la importancia del ICDC es la comisión y publicación de un amplio número de estudios relacionados a los Derechos del Niño, el impacto de las políticas económicas y sociales sobre los niños y los temas relacionados a los niños en circunstancias difíciles. Se utiliza la publicación del contenido de seminarios Globales en el ICDC para difundir el debate sobre cuestiones centrales. Actualmente se discute la necesidad de que el ICDC desempeñe un rol más prominente en lo que se refiere a la capacitación y el desarrollo de capacidades.

USO DE LOS RECURSOS

Recursos financieros. El gasto para programas de UNICEF en las Américas y el Caribe era US\$ 91 millones en 1995, de los que la Financiación Suplementaria cubrió 63%. En el periodo 1992-96 Suecia contribuyó casi 20% a la Financiación Suplementaria de la región.

La contribución especial de Suecia de SEK 50 millones, aproximadamente US\$ 7 millones, durante tres años, da la impresión de ser una contribución modesta. Empero, ha sido significativa por lo menos en los primeros años puesto que la financiación para los programas MCED ha dependido sobre todo de la Financiación Suplementaria. A continuación se presenta una estimación de la contribución de Suecia a los programas MCED/Derechos del Niño:

Colombia, aproximadamente 50% en 1996 (debido a retraso en la ejecución del programa)

Bolivia en 1993-96, aproximadamente 50%

Perú en 1993-96, aproximadamente 21%

Nicaragua, 1994-96, 8%

Otros donantes fueron los comités de UNICEF y el Banco Interamericano de Desarrollo. El BID utiliza a UNICEF como canal para financiación de programas específicos destinados a los niños de la calle y en línea con sus propias políticas.

Puesto que UNICEF se ve afectada por reducciones en la cantidad de dinero asignada al desarrollo a partir de fuentes tradicionales, la organización debe encontrar otras fuentes de ingreso. En Latinoamérica se espera que la financiación a partir de fuentes privadas cubra la mitad de los gastos para el año 2000. También se espera que la financiación a partir de los comités de UNICEF aumente a una cifra más importante. Se espera que las oficinas de campo asuman mayor responsabilidad en cuanto a contactos con donantes (de lo cual ahora se encarga al Oficina de Financiación de la sede de UNICEF) a medida que UNICEF avanza en su descentralización. Si bien no hubo grandes expresiones de preocupación en cuanto a la financiación, en las oficinas visitadas existe conocimiento de que están enfrentando una creciente demanda por recaudar fondos a nivel local. Esto se percibe como una carga adicional que restará energía a las labores en curso.

El apoyo del proyecto sueco al ICDC también constituye una parte pequeña de la financiación total del ICDC, aproximadamente 5% del total anual. El Gobierno de Italia

proporciona la mayor parte de la financiación para el ICDC. Si bien la contribución sueca es modesta se la considera importante como indicación de la significativa labor llevada a cabo por el ICDC.

Rendimiento de cuentas: Al aumentar el número de donantes también aumenta la necesidad de rendir cuentas. Las oficinas de campo consideraron que esto era igualmente positivo que negativo. Positivo porque la información se recopilaba, y negativo porque constituye una carga de trabajo adicional. Es necesario acordar un formato para la rendición de cuentas estándar a fin de ahorrar trabajo. Las visitas de los donantes también constituyen un desgaste adicional para los oficiales cuya carga de trabajo ya es considerable. En Nicaragua nuestra visita constituyó la quinta evaluación en los últimos 12 meses.

Recursos humanos: La dedicación y el compromiso de las personas es probablemente el haber más importante de UNICEF. En las oficinas visitadas, el programa MCED era manejado por personal local, frecuentemente trabajando con contratos a corto plazo y asumiendo una gran carga de trabajo en una situación laboral caracterizada por escasa cooperación por parte de los oficiales responsables de las otras áreas del programa. En Colombia y Nicaragua encontramos más espíritu de equipo que en Perú y Bolivia. La situación de los oficiales de MCED también refleja la posición de los programas MCED y de Derechos del Niño como elementos menores del programa en los programas de país. La mayoría de los oficiales expresó una necesidad de más contactos con colegas de otras oficinas y su aprecio por las reuniones de puntos focales regionales de Paipa (1993) y Costa Rica (1995).

UNICEF emplea un gran número de consultores y expertos técnicos en contratos a corto y largo plazo. Algunos de ellos trabajan en ministerios e instituciones gubernamentales. Los consultores también pueden estar vinculados a las oficinas de UNICEF de forma más permanente o pueden ser contratados para proyectos en particular. En este último caso, el hecho de que son contratados por UNICEF les otorga una posición de autoridad privilegiada que puede malograrse si se promueven puntos de vista que no son necesariamente coincidentes con la práctica o política de UNICEF. La ventaja de UNICEF al usar personal y consultores con contratos a corto plazo es la flexibilidad y la libertad de acceder a las experiencias y el conocimiento necesarios, lo cual también puede obstaculizar una inversión en el desarrollo profesional, e incluso amenazar la independencia, de las personas que trabajan como oficiales de UNICEF.

COMENTARIOS RESUMIDOS:

UNICEF aún se encuentra en las etapas iniciales como organización promotora de los Derechos del Niño. La adopción formal de la Convención sobre los Derechos del Niño como directrices para UNICEF es una confirmación de un cambio en las percepciones y la lógica para el trabajo en pro de los niños y el punto de partida para repensar y reformular las prioridades del programa y las modalidades de trabajo. Si bien apoya una amplia gama de actividades relacionadas a los Derechos del Niño, debería debatirse más aún el tema de las implicancias de la perspectiva de los Derechos del Niño. Esta perspectiva aún no permea los programas de país. Más bien los programas dan la

impresión de ser respuestas pragmáticas a las necesidades del gobierno en lo referente al apoyo técnico, y el espacio permitido y usado, para desarrollar asociaciones con otros sectores de la sociedad.

Es necesario desarrollar herramientas para definir las prioridades del programa y las modalidades de trabajo. Se constata que la sede de UNICEF e ICDC deben expandir su base de conocimiento para las acciones de UNICEF. Hemos observado lo que puede clasificarse como un vacío “conceptual” y de información entre la sede, el nivel regional y las oficinas de campo. Es probable que nos topemos con estos vacíos en cualquier gran organización. Empero, si UNICEF tiene la intención de desarrollarse como organización profesional entonces deberá zanzar estos vacíos.

Probablemente esto es especialmente urgente en lo referente a los Derechos del Niño, donde la modalidad de trabajo es más bien indirecta, que en lo que se refiere a las inquietudes tradicionales de salud y emergencia. Esto implica una relación diferente porque UNICEF ya no puede reivindicar un rol de experto, sino más bien un rol como socio en pie de igualdad si bien ocupa una posición privilegiada. Esta posición privilegiada también va de la mano de la responsabilidad de mantener un entorno abierto a la discusión y promoción de la participación de los niños, incluso cuando tienen opiniones contrarias a la política de UNICEF.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aun cuando las condiciones materiales y las limitaciones de la evaluación hacen que sea sumamente difícil llegar a conclusiones sobre el lugar, el impacto y el potencial de UNICEF en el campo bajo consideración, de todos modos los evaluadores desean compartir una serie de apreciaciones más generales, como base para la discusión:

* UNICEF tiene una importancia y un potencial enorme y creciente, pero se encuentra a la vez limitado en su libertad de movimiento y de decisión por sus acuerdos formales en cada país. Estas limitaciones deben ser tomadas en cuenta por el observador crítico. A partir de allí, depende en gran medida de la habilidad de cada oficina de país específica, de aprovechar a lo máximo su espacio político y de agrandarlo y extenderlo en todo lo posible. En los procesos descritos que se desarrollan en la región de América Latina parece sin embargo inevitable una paulatina modificación del marco actual, con el fin de garantizar mayor flexibilidad y de proveer más lugar para las acciones directas de UNICEF tanto como para su apoyo (moral, político, financiero, técnico) a otros que están en condiciones de hacer lo que UNICEF no puede hacer. Esta modificación del marco formal es también aconsejable en vista a los cambios en los roles y en la relación entre el estado y la sociedad civil y dado el potencial de un compromiso más fuerte de UNICEF de intervenir en la articulación entre ambos.

* Por lo menos en lo que se refiere a las áreas de MCED y Derechos del Niño, las actuales definiciones y metas políticas y de los programas apuntan en la dirección correcta, si tomamos en cuenta tanto la necesidad como el potencial y el clima favorable existente para el trabajo basado en la implementación de un marco de referencia normativo (Derechos humanos, leyes). Se ha logrado impacto en la aceptación y difusión de la Convención, así como en la adecuación de las leyes a la misma. Este impacto, sin embargo, queda limitado casi exclusivamente a lo formal y tiene poca incidencia en la vida real de la población. Existe un potencial enorme para UNICEF para contribuir al empoderamiento de la gente, si aplica una visión menos estática de los Derechos del Niño; una visión que permita a que la gente formule derechos desde su propia realidad, y basándose en sus propias formas de desarrollar conceptos acerca de la vida y la convivencia.

* Es difícil evaluar el impacto de los apoyos brindados a las contrapartes del gobierno central es, pero probablemente ha sido limitado. El impacto es aparentemente positivo en el caso de los apoyos para la formación y humanización de las fuerzas policiales. Es recomendable que el apoyo dado a los gobiernos centrales sea gradualmente transferido a niveles más descentralizados y locales, donde existe mucho potencial.

* UNICEF tiene mucha capacidad adquirida como comunicador público a nivel de los medios masivos. Sin embargo, es más difícil medir el impacto, que parecería ser más de corta duración.

* La creciente influencia de la Convención en la programación ha significado una cierta disminución en la atención y el apoyo de UNICEF brindado al trabajo de base y directo con los niños mismos (ONGs, iniciativas a nivel de la comunidad, movimientos y organizaciones de niños). Este cambio es percibido de manera crítica por muchos. Para UNICEF, esto significa tener menos contacto y compromiso con la realidad social actual y con los modos cómo la población la encara. También disminuye las posibilidades de UNICEF de tener un impacto en el campo de las respuestas espontáneas e innovadoras. Se observa inclusive una tendencia de querer alejarse de ellas y de condenarlas. Para poder cumplir adecuadamente con su rol en el marco de los procesos actuales, UNICEF debería esforzarse por recuperar y mantener su compromiso anterior; sin por ello abandonar o disminuir la importancia del trabajo más reciente, orientado por el enfoque de los Derechos del Niño.

* La mayoría de los observadores externos e informantes de la región quieren un UNICEF más abierto y accesible; un UNICEF que explote plenamente su potencial; un UNICEF que facilite y favorezca los actuales procesos y actúe como una plataforma de intercambio de información y experiencias; un UNICEF que dé preferencia a los proyectos que surgen de la misma población y sociedad, por encima de la aplicación de modelos importados.

* Las declaraciones públicas de UNICEF tienen una enorme importancia e impacto. Experiencias recientes en el área del trabajo infantil han demostrado que es necesario que la institución, tanto como su personal, estén conscientes de su importante investidura y del enorme impacto que tienen en consecuencia sus declaraciones públicas. Por el mismo motivo, es importante calificar las declaraciones especificando a quién representan.

* El ICDC está encaminado en un trabajo interesante referente a herramientas para generar información sobre la situación de los niños. Por el momento este trabajo no desarrolló indicadores de impacto para todos los tipos de trabajo realizado por UNICEF en el campo evaluado.

* La escasez de referencias a evaluaciones y otros tipos de informes críticos como base para el desarrollo de programas en la sede y las oficinas de país, señala la necesidad de que UNICEF desarrolle un enfoque más sistemático en relación a la base de conocimiento de sus programas. El ICDC podría desempeñar un rol más importante en este contexto.

* El intercambio de experiencias entre la región latinoamericana y otras regiones, así como con la sede y el ICDC, se ve obstaculizado por el predominio del idioma inglés.

Debe prestarse más atención a la problemática del idioma en el trabajo y las publicaciones de UNICEF.

* UNICEF está pasando por importantes cambios en la política, organización y financiación. La orientación de la política para incorporar la perspectiva de los derechos del niño se da al mismo tiempo que UNICEF está implementando un programa extensivo de desarrollo organizacional. UNICEF se vuelve cada vez más dependiente de fuentes privadas de financiación para sus programas.

* Deberá promoverse una discusión abierta a todos los niveles de UNICEF entorno a las implicancias de la perspectiva de los derechos del niño en relación a los procesos en su campo de acción y las consecuencias para las políticas, preparación de programas, prioridades y modos de operación, y asociaciones, inclusive con donantes.

INFORME SOBRE EL ICDC

Evaluación del Centro Internacional de Desarrollo del Niño (ICDC) dentro del acuerdo entre el Gobierno de Suecia y UNICEF¹

Por el Profesor Ricardo Lucchini

1) Los objetivos del acuerdo entre UNICEF y el Gobierno de Suecia

La meta principal del acuerdo entre el Gobierno de Suecia y UNICEF es la promoción y la aplicación de la convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Como actor importante de este acuerdo, el Centro Internacional de Desarrollo del Niño de UNICEF se compromete especialmente a:

1. Establecer un programa de estudios de políticas e investigación orientada a la acción. Estas actividades deben estar acompañadas por asesoría y actividades de apoyo en el campo de la protección del niño trabajador. Deben contribuir a la eliminación de las formas más peligrosas de explotación del niño;
2. Establecer un sistema de información sobre los derechos del niño. Este sistema debe orientarse al usuario. La información deberá estructurarse de la siguiente manera: **investigación en curso, materiales bibliográficos y evaluación, contactos individuales e institucionales, reuniones profesionales y oportunidades de capacitación futuras.**

También se deben mencionar tres campos de actividad del ICDC que están incluidos entre los objetivos del acuerdo con el Gobierno de Suecia:

1. Monitoreo de los derechos del niño. A fin de asegurar un seguimiento de la aplicación de la convención tanto a nivel nacional como local. Esta actividad sirve como “un instrumento de medición y planificación social que permite evaluar cómo avanza y qué impacto tiene una intervención.”
2. Descentralización de los Programas de Acción. “La descentralización es especialmente importante porque permitirá que los políticos, funcionarios públicos, ONGs y comunidades adquieran mayor conciencia sobre la problemática del niño”. El ICDC deberá centrarse en: “una manera de aumentar la planificación y la participación al nivel local; métodos y técnicas para descentralizar los PNAs.”

Base de información de los derechos del niño. El ICDC debe desempeñar un rol importante en las tareas de seguimiento: (a) “estimular el desarrollo de instrumentos para el manejo de la información internacionalmente aceptados y construcción de una base de datos organizacional sobre los derechos del niño”; (b) promoción de disposiciones para gestión de redes en las que los países en desarrollo participan activamente; (c)

1

La parte del informe relacionada al Centro Internacional de Desarrollo del Niño (ICDC) no es en realidad una evaluación. La meta es más que nada permitir a la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) disponer de una imagen más precisa de los recursos y actividades del ICDC en el marco del acuerdo entre el Gobierno de Suecia y UNICEF. El propósito es también otorgar al SIDA un prospecto que le permita considerar las ventajas y desventajas de una prolongación del acuerdo con UNICEF.

“fortalecimiento de su propia base de datos de los derechos del niño, y la producción y difusión de instrumentos de referencia para información sobre los derechos del niño”.

Los artículos de la Convención más pertinentes al acuerdo son los artículos: 2 (protección de la discriminación), 3 (el interés superior del niño), 4 (movilización de recursos disponibles), 32 (trabajo del menor), 39 (niños en conflictos armados y atención rehabilitatoria).

Una problemática central es la que se refiere al enfoque **del niño en función de sus derechos antes que en función de sus necesidades**. El ICDC desarrolló competencias excepcionales en el campo de los derechos del niño y de asuntos relacionados a la aplicación de la Convención. Tal como se describe a continuación, la definición del niño en función de sus derechos, antes que en función de sus necesidades, no es cerrada y dista de serlo. Es más, los dos enfoques no son antitéticos.

2) El Centro Internacional de Desarrollo del Niño (ICDC)

La meta no es presentar al ICDC en este documento como un órgano de UNICEF, sino presentar algunos de sus recursos relevantes para poner en práctica el acuerdo con Suecia.

El ICDC ha sido creado como un centro para la investigación, capacitación y desarrollo (1988) en relación a los derechos del niño. En este campo, el ICDC ha adquirido competencias que son reconocidas no sólo en el marco de UNICEF, sino también en el mundo académico y político, así como por agencias de intervención (tales como las ONGs). Gracias a dichas competencias, el ICDC desempeña un rol importante en la definición de las políticas de intervención de UNICEF, particularmente en el campo de los niños trabajadores y la educación escolar. El ICDC también comienza los estudios sobre niños víctimas de conflictos armados y su reintegración social.

Los términos de referencia proporcionados por UNICEF al ICDC especifican que “debe fortalecer la capacidad de UNICEF y sus agencias de cooperación a responder a las necesidades del niño y promover una ética global emergente nueva para el niño”. Este mandato, y las competencias que el ICDC ha desarrollado desde su fundación, **han permitido al ICDC convertirse en uno de los principales actores del acuerdo entre el Gobierno de Suecia y UNICEF**.

Durante el periodo **1994-1996**, las actividades del ICDC se llevaron a cabo principalmente en tres rubros: **(a) políticas económicas y la movilización de recursos para el niño, (b) los derechos del niño, (c) descentralización, participación y gobernabilidad local**.

La aplicación del Convención es un campo de actividad reciente para UNICEF en el cual el ICDC asume importantes responsabilidades. El ICDC se beneficia con un importante grado de autonomía para de esta manera lleva a cabo más fácilmente la función de mediador entre la sede de UNICEF, las oficinas regionales de UNICEF, las ONGs y otros actores locales. Esta posición de mediador no se refiere tanto a la aplicación técnica de la Convención **sino a la transmisión de conocimiento sobre las condiciones socio-económicas, así como sobre las políticas sociales y educativas de los**

Estados. Este rol de mediador es esencial para una aplicación efectiva de la Convención. Precisamente, gracias a la **contribución sueca** se han fortalecido las competencias que permiten al ICDC desempeñar este rol efectivamente.

Una parte sustancial de las actividades del ICDC es la investigación y sesiones de capacitación de campo con la participación de actores locales (ONGs, autoridades locales, investigadores). Actualmente está bien establecida la **identidad operacional** del ICDC en el campo de la promoción de los derechos del niño. El ICDC contrata a especialistas locales para la investigación y los seminarios que organiza en los países comprendidos en el acuerdo con Suecia. Esto es esencial para la difusión local y nacional de los resultados en sus diferentes actividades (investigación, monitoreo, capacitación) así como para fortalecer la legitimidad de sus actividades en los países comprometidos en la aplicación de la Convención.

El ICDC se ha desempeñado como pionero en el cambio del planteamiento de la niñez en función de sus necesidades a la niñez en función de sus derechos. Empero, falta mucho para que el debate sobre este tema se cierre, incluso en el ICDC. De hecho, tal como afirma E. Burman, “al intentar promover el bienestar del niño en todo el mundo, es inevitable tratar de recorrer el difícil camino entre el imperialismo cultural y el relativismo cultural”.²

3) Las actividades del ICDC bajo el acuerdo con Suecia

Las actividades de investigación del ICDC sobre las condiciones socio-económicas del niño y su familia son esenciales para la aplicación de la Convención. **La función de esta investigación se combina con otras tales como difusión de la información, capacitación y monitoreo. Por lo tanto, estas actividades se colocan en una perspectiva a mediano y largo plazo.**

Esta es la razón por la cual el ICDC se ocupa menos de la intervención de emergencia que es una de las funciones de envergadura de UNICEF. Parecería que la **complementariedad** entre la intervención de emergencia y los proyectos a más largo plazo adquiere un creciente reconocimiento.

Por esto es que la investigación-acción, la participación en la red de información de los derechos del niño (CRIN), el establecimiento de una base de datos sobre los derechos del niño, la investigación sobre los indicadores para la aplicación de los derechos de niño y sobre el trabajo del menor, el monitoreo y la capacitación, son las actividades/herramientas principales que permiten al ICDC llevar a cabo su acción en pro de la aplicación de la Convención.

3.1) Las actividades vinculadas a la información y su difusión

No es fácil llevar a cabo la investigación de la información relacionada a los derechos del niño. Y esto sucede igualmente en el Norte como en el Sur. De esta manera, **la creación de información y su distribución ha llegado a ser una de las prioridades del ICDC**. Cabe destacar que el debate continúa en el marco del ICDC sobre el tema de **cuál debería ser dicha información**. Este debate se lleva a cabo en la constante interacción con sus socios del Sur (ONGs, investigadores, profesionales).

El ICDC contribuye a la creación de información y su distribución de la siguiente manera:

(a) Participación en la Red de Información de los Derechos del Niño (CRIN).

La CRIN se fundó en 1995 en una reunión internacional con 65 participantes de más de 50 organizaciones nacionales, regionales e internacionales. La CRIN proporciona un medio de intercambio, cooperación y desarrollo de capacidades en relación a la información sobre los Derechos del Niño a través de una cartera de cinco proyectos participatorios, tres de los cuales ya son operacionales:

- una base de datos de organizaciones para los Derechos del Niño;
- un boletín de la Red;
- Actividades con Internet.

El objetivo y desafío claves de la CRIN es promover la participación igual y efectiva de las organizaciones con base en el hemisferio sur. En marzo de 1996, cuatro de dichas organizaciones comenzaron a participar concretamente en la administración y desarrollo de la CRIN. Se adoptó un plan bienal (1996-1998). La meta principal es proporcionar apoyo activo a las actividades de información de sus miembros y lograr la participación de un número creciente de organizaciones del hemisferio sur.

También encontramos entre los logros del ICDC que son esenciales para la producción y difusión de información creíble sobre las condiciones de la aplicación de los derechos del niño, lo siguiente:

- Una bibliografía sobre la Convención sobre los Derechos del Niño (1995);
- Un Glosario sobre los Derechos del Niño. Términos Básicos del Convención sobre los Derechos del Niño (1995). El propósito de este glosario es proporcionar un entendimiento preciso de la terminología de los derechos del niño;
- Una *Tesaurus* del Convención sobre los Derechos del Niño (1996). Es una herramienta específica para el manejo de la información dirigida a un grupo finito de usuarios: bibliotecarios y documentalistas.
- La Base Informativa Innocenti de los Derechos del Niño de UNICEF. Se trata de una colección de escritos y referencias bibliográficas sobre los derechos del niño. El usuario puede leer u hojear publicaciones enteras y extractos de libros e imprimirlos.

También se contempla vincular la base de datos del ICDC con Internet. El ICDC también debe estudiar las modalidades para establecer una conferencia sobre el trabajo del menor en Internet.

(b) Los Resúmenes Informativos sobre los Derechos del Niño

A fin de proporcionar información más accesible a los usuarios directamente comprometidos en la defensa de los derechos del niño, el ICDC elaboró resúmenes sobre temas específicos. Estos Resúmenes Informativos se difundirán a través del Internet. Se elaborarán tres Resúmenes por año, y la primera se divulgará en primavera de 1996. El tema seleccionado corresponderá a los componentes discretos del programa del ICDC respecto de los derechos del niño, así como a las actividades de capacitación en esta área.

(c) Los Indicadores para la Aplicación de los Derechos del Niño

“Dichos indicadores deben cumplir con requerimientos básicos tales como validez, objetividad, sensibilidad, comparabilidad, precisión y desagregación, y referirse a esfuerzos en curso en el marco del sistema de las NNUU para desarrollar indicadores apropiados a fin de medir los logros en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales que sirvan a los Estados partes en sus esfuerzos relacionados a la implementación y monitoreo de los derechos del niño”.

En enero de 1996, el ICDC publicó un informe denominado “Indicadores para la carpeta de recursos de los derechos del niño”. Este trabajo introduce elementos nuevos relacionados a: (a) el estado real y las condiciones de vida de los niños, y (b) la evaluación del progreso logrado con el transcurso del tiempo en cuanto a la aplicación completa de los derechos del niño. El informe establece criterios para que estos indicadores sean operacionales, permitiendo de esta manera una evaluación de la aplicación del Convención en diferentes países. Entre otras de sus metas, el ICDC se propone: (a) delinear el curso del trabajo actual y futuro en esta área, (b) crear un espacio y entorno institucional para el desarrollo integrado del trabajo sobre los indicadores para la aplicación de los derechos del niño, (c) difundir información básica ahora mismo, e información nueva a medida que se produce, (d) crear un efecto multiplicador organizando y fomentando el desarrollo de capacidades internacionalmente. El ICDC también establece un cierto número de medidas que se deberán tomar a fin de cumplir con estas metas en el futuro (nota: Ver: El rol del ICDC en el campo de los indicadores para la aplicación de los derechos del niño. Un documento sobre los antecedentes, 29.5.95).

Otro importante documento producido por el ICDC es el “Manual, Recopilación y Análisis de la Información sobre los derechos de la Infancia en Centroamérica” (25.5.96). Este trabajo se concibió como una guía para la recopilación de datos dirigida a todos los interesados en los derechos del niño en América Central... El manual puede leerse como un texto continuo de información sobre los antecedentes para capacitadores (p.7). El carácter concreto y didáctico de esta manual lo convierte en una herramienta muy valiosa para todos los que se ocupan de promover los derechos del niño. En cuanto a sus otros campos de actividades, el ICDC estudia minuciosamente las posibilidades concretas de aplicación de sus estudios.

La contribución del Gobierno de Suecia al estudio y la aplicación de los indicadores para la aplicación de los derechos del niño por ICDC puede considerarse que es una prioridad.

3.2) Las actividades de investigación y publicación

Los estudios sobre el trabajo y la educación del niño como medio para reducir las formas más peligrosas de la explotación del niño forman el núcleo de los estudios apoyados por fondos suecos. La lista de estas publicaciones aparece en el **Informe de Avance 1994** así como en el **Informe de Avance 1995**.

Todos estos estudios son importantes para la defensa de los derechos del niño. Por falta de espacio sólo mencionaremos el informe sobre los estudios de caso que se completaron en cinco países (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú). Este estudio se denomina “Mejores escuelas: menos trabajo del menor”. En este estudio se puede leer que “cierta evidencia disponible indica que las estimaciones tienden a exagerar la contribución de los niños a la economía familiar” y que “actualmente no hay forma de saber si la contribución monetaria de los niños es vital para la supervivencia misma de las familias pobres”.

En relación a la intensidad y el grado de explotación del niño por el trabajo, existen diferencias substanciales entre los países. Por esto, el ICDC no cree en la efectividad de un planteamiento general de esta problemática, pero sí cree en su contextualización y el uso de competencias locales (investigación e intervención).

Ya en 1993 “propuso que la siguiente fase del programa se concentrase sobre todo en la problemática del niño y del adolescente, y sus familias, que están trabajando en situaciones tales como las proscritas en el Artículo 32 del Convención.”³

En cooperación con la OIT, el ICDC trabaja en un tema que es fundamental para la defensa de los derechos del niño. El tema de “planes de sustitución de ingresos e incentivos financieros como mecanismo para reducir el trabajo del menor, y la deserción y repetición escolar”. En este sentido, un punto importante es la “puesta a prueba de procedimientos de evaluación rápida (RAP)”. Los RAP se elaboraron sobre todo para la evaluación de las formas más ocultas de trabajo del menor (prostitución, trabajo doméstico, formas de esclavitud, etc.). De hecho, tal como se puede leer en un documento de la OIT⁴, “información de alta calidad sobre los niños trabajadores ... es escasa. Por lo tanto, nuestros esfuerzos por solucionar el problema se han restringido demasiado a menudo a las formas visibles de trabajo del menor. Nos hemos visto obligados a simplemente estirar los programas existentes para los niños a fin de que incorporen a los niños trabajadores, antes que elaborar nuevos planteamientos para encarar las necesidades especiales del niño trabajador”.

El ICDC no adopta una postura abolicionista respecto del trabajo del menor, pero subraya la necesidad de promover trabajo significativo así como educación pertinente. Los seminarios regionales que organiza actualmente contribuyen a dicha promoción.

3

ICDC, “Projects for Partnership Profiles” (Proyectos para Perfiles de Socios), No. 4, 1993, p.2.

4

OIT, “Finding out about child labor (quickly)”, (Averiguar sobre el trabajo del niño (rápidamente)), Oficina de la OIT, Ginebra, 1995, p. 1.

4) Consideraciones Finales

4.1) El ICDC es un **centro de excelencia** por lo menos en dos campos: a) el trabajo del menor y sus implicancias para la aplicación de los derechos contenidos en la convención; (b) la computarización de la información relacionada al Convención. Con los productos de la investigación orientada a la acción, esta información debe **estar orientada al usuario**. Esta es una de las prioridades del ICDC. Se pueden discernir dos categorías principales de usuarios: los científicos y los profesionales (abogados, políticos, etc.) y las personas que realizan el trabajo de campo (ONGs, programas de asistencia, los mismos niños). No cabe duda de que es más fácil para el primer grupo acceder a la información producida por el ICDC que para el segundo. Por lo tanto, el ICDC debe velar por que dicha información llegue a los actores que están en contacto directo con los niños. El tema de **cómo se lleva a cabo la difusión y uso de información que se está produciendo o recopilando debe ser una inquietud constante** del ICDC. El impacto de sus diferentes actividades afecta a varios niveles de intervención en pro de los niños así como a diferentes actores (ONGs, programas asistenciales, iniciadores de políticas sociales y educacionales, etc.) Surge entonces el problema de la evaluación y de sus múltiples impactos, y el ICDC debe prestar especial atención a esta problemática. Con este fin, entre otras cosas, debe apoyar activamente el establecimiento de redes locales de producción y difusión de la información.

4.2) El ICDC desarrolla importantes competencias en el campo de **los Indicadores para la Aplicación de los Derechos del Niño**. Es esencial conocer estos indicadores para defender los derechos del niño. Por lo tanto, el ICDC debe disponer de los recursos necesarios para el estudio de estos indicadores, así como para su difusión.

4.3) Las competencias del ICDC lo colocan en una posición en la que puede convertirse rápidamente **en el órgano de UNICEF especializado en el campo de la aplicación de la Convención**. De hecho, es esencial para saber qué hacen los Estados parte con el Comité Unido sobre los Derechos del Niño. En esta perspectiva, el ICDC tiene la intención de subrayar los aspectos macroscópicos de la aplicación de la Convención.

4.4) El ICDC es un **centro de investigación** en el campo del **trabajo del menor**. Proporciona datos importantes para establecer y concretar políticas esenciales (sociales y educacionales) para la aplicación de la Convención. Se presta atención especial a las reformas necesarias en relación a la educación a fin de reducir las formas más nocivas de trabajo. Por este motivo, en los seminarios organizados por el ICDC se convocan sistemáticamente a algunos especialistas en el campo del trabajo del menor y algunos especialistas en el campo de la educación.

El ICDC también presta atención a niños en la categoría de 16-18 años de edad para los cuales las oportunidades educacionales son casi inexistentes. Es más, el ICDC desea prestar especial atención a la influencia del trabajo sobre el desarrollo socio-afectivo e la identidad del niño.

4.5) Las **prioridades actuales del ICDC** son las siguientes: (a) investigar las diferentes formas de trabajo del menor y los medios para disminuir sus efectos perversos; (b) trabajar en el campo de las reformas escolares capaces de proteger al niño de las formas más nocivas de trabajo; (c) monitoreo (seguimiento) de la aplicación de la Convención;

(d) intervención con niños que son víctimas de guerra, así como su reinserción social y familiar; (e) participación activa en la CRIN (Red de Información de los Derechos del Niño).

La evaluación llegó a dos conclusiones al final de esta parte sobre el ICDC:

a) **Se han respetado** los términos del acuerdo con el Gobierno de Suecia. Es más, el ICDC ha desarrollado importantes sinergías en diferentes campos (**CRIN, RAP, OIT**). Dichas sinergías permiten la optimización del uso de la asistencia sueca.

b) El acuerdo con el Gobierno de Suecia merece una renovación para un periodo cuya duración deben definir las partes.

Adicionalmente, cabe subrayar que trabajamos bajo **condiciones excelentes**. Todo se llevó a cabo a fin de que la documentación e información sean lo más completas posible.

Asdi

Departamento de América Latina
 Elisabet Hellsten/Elizabeth Lewin
 En colaboración con el Departamento
 para la Democracia y el Desarrollo Social

1996-04-19

TERMINOS DE REFERENCIA

Evaluación del Programa de UNICEF “Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles en Latinoamérica” (MCED)

1 Antecedentes

En conformidad con una decisión por el Gobierno de Suecia del 3 de setiembre 1992, se solicitó al ASDI que lleve a cabo programas en pro de los niños de la calle/niños trabajadores en Brasil y Sudamérica en general.

En 1993 y 1994, el ASDI apoyó un programa de UNICEF en Brasil dirigido a la promoción de la implementación de la convención sobre los Derechos del Niño en diferentes niveles de la sociedad redactando la legislación e implementando acciones concretas para defender y promover los Derechos del Niño. El trabajo fue realizado conjuntamente con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Los niños y los adolescentes expuestos a situaciones de riesgo individual y social deben ser una prioridad. Se asignó MSEK 7,95 al programa.

En 1993, el Gobierno de Suecia y UNICEF firmaron un acuerdo para el periodo Julio 1993 - Diciembre 1996 en relación al apoyo sueco a UNICEF para programas enfocados a los Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (MCED) en Latinoamérica y el Caribe, y para actividades relacionadas al Centro Internacional de Desarrollo del Niño de UNICEF en Florencia, Italia. El punto de partida para los programas es la convención sobre los Derechos del Niño.

El apoyo actual de ASDI a UNICEF está compuesto por dos partes:

- Programas de país en 12 países de Latinoamérica.
- Apoyo al Centro Internacional de Desarrollo del Niño de UNICEF en Florencia, Italia.

El objetivo principal es:

- *Promover y apoyar a nivel federal, estatal y municipal, la redacción de una legislación e implementación de acciones concretas dirigidas a la defensa, protección y promoción de los niños en conformidad con la convención sobre los Derechos del Niño. Los niños y adolescentes expuestos a situaciones de riesgo individual y social deben ser una prioridad.*

La intención del ASDI fue apoyar el desarrollo en el marco de UNICEF del concepto y estrategias para los MCED por un lado, y la implementación de programas poniendo a prueba las ideas a nivel de país, por el otro.

Los programas deberán implementarse en colaboración con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y dirigirse a la movilización de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, la comunidad y la familia en pro de un compromiso con el bienestar de los niños de Latinoamérica.

En el ICDC en Florencia, Italia, UNICEF deberá lanzar un programa de estudios de políticas e investigación orientada a la acción. Esto se puede combinar con intercambio de profesionales y actividades de amparo dirigidas a proteger al niño trabajador y eliminar las formas más explotadoras y peligrosas del trabajo del menor, buscando así la promoción de la implementación efectiva del Artículo 32 y disposiciones relacionadas de la convención sobre los Derechos del Niño.

UNICEF debe desarrollar un efectivo sistema internacional de información sobre los derechos del niño orientado al usuario en el ICDC. Deben establecerse centros regionales dedicados a los derechos del niño que colaboren y que dispongan de la información basada en los derechos del niño estructurada temáticamente de la forma siguiente: investigación en curso; proyectos en curso; materiales bibliográficos y evaluaciones; contactos individuales e institucionales; reuniones profesionales y oportunidades de capacitación futuras.

La cantidad total asignada a los programas durante el periodo es MSEK 50 presupuestado de la forma siguiente:

Programas de país:	Total (milesSEK)
Colombia	6.025
Ecuador	7.800
El Salvador	750
Guatemala	1.900
Honduras	4.350
Nicaragua	4.300
Perú	5.375
Venezuela	3.000
Bolivia	7.200
Haití	4.300
Panamá	1.600
Florencia, Italia	3.400

TOTAL: 50.000

Durante el periodo hubo un cambio en el concepto de “menores en circunstancias especialmente difíciles” (MCED) y sus necesidades, a un concepto orientado a los Derechos del Niño, lo cual implica un planteamiento más amplio.

2 Razones para la Evaluación

- Los programas recibieron apoyo de una cantidad considerable de dinero y ASDI es responsable de asegurar el uso efectivo de dichos fondos.
- Puesto que el acuerdo vence a fines de 1996, esta evaluación constituirá una base para la decisión de posible apoyo futuro incluyendo las modalidades de dicho apoyo.
- La necesidad de desarrollar una competencia más amplia de ASDI sobre la problemática de los Derechos del Niño.
- Aprendizaje recíproco para ASDI e UNICEF.

3 Alcance y enfoque de la evaluación

Desarrollo del concepto y estrategias

- El Gobierno de Suecia ha dado un extraordinario apoyo a la promoción del trabajo de UNICEF en el campo de los Derechos del Niño. Hasta qué punto ha tenido un impacto dicho apoyo sobre las estrategias, planteamientos y metodología del trabajo de UNICEF con los MCED y los Derechos del Niño?
- Cuál es el planteamiento de los Derechos del Niño en el pensamiento conceptual de UNICEF?
- Cómo se dio el cambio de un concepto de MCED y las necesidades del niño a un planteamiento basado en un concepto de los Derechos del Niño?
- Cómo trabajó UNICEF con el planteamiento de Derechos del Niño y qué cambios se han producido en los programas a raíz de este nuevo concepto?
- UNICEF logró transmitir el nuevo planteamiento a sus socios en Latinoamérica?
- Qué ha significado INNOCENTI para el desarrollo conceptual y estratégico del programa en Latinoamérica?
- Hubo impacto más allá del nivel regional de Latinoamérica? Hubo intercambio/cruzamiento con tendencias similares en otras regiones en las que UNICEF se desenvuelve?

Desarrollo de la Capacidad

- El personal de UNICEF tiene la competencia del caso para trabajar con este nuevo concepto?
- Qué tipo de estrategia y capacidad ha desarrollado UNICEF en la sede y en las regiones para implementar su programa y hacer uso efectivo de los fondos?
- Qué capacidad se ha desarrollado en instituciones nacionales y ONGs a nivel de los países?
- Qué tipo de capacitación ha recibido el personal de UNICEF? Contrapartes nacionales?
- Se han organizado seminarios regionales? Resultados?

Modalidades de implementación del Programa

- Cuáles han sido los objetivos de los programas de UNICEF a nivel institucional y de cada país? Cuáles han sido los resultados e impactos?
- Han mejorado las condiciones para la aplicación de los Derechos del Niño a nivel de cada país? En caso afirmativo, cómo?

- Qué modalidades se han aplicado y cuán efectivas han sido? El programa utiliza un enfoque de igualdad de géneros? Los resultados son sostenibles? Cuál ha sido el impacto?

- Adaptación de la legislación y su implementación
- Promoción orientada a la concientización del público/movilización social
- Cooperación con las ONGs, INGOs y GOs
- Trabajar directamente con niños de la calle/niños trabajadores

Desarrollo de la metodología

- Se han desarrollado indicadores para medir los resultados?
- UNICEF ha realizado evaluaciones internas o externas? En caso afirmativo, cuáles fueron los resultados? Hasta qué punto se difundieron los resultados?
 - Dentro de UNICEF
 - A contrapartes nacionales
 - A otros grupos de interés
- Hasta qué punto se llevó a cabo un aprendizaje dentro de UNICEF?
- Qué tipo de capacitación recibió el personal?

Asuntos financieros

- Cómo se han utilizado los fondos
 - Cantidades desembolsadas a cada país?
 - Para diferentes propósitos?
- Hubo un uso efectivo del punto de vista del costo de los recursos?
- El sistema de presupuesto e informes financieros produce información pertinente y adecuada para los propósitos de monitoreo y control?
- Cómo se utilizó el 6% de gastos generales?

4 Metodología, Equipo de Evaluación y Cronograma

Proyecto Antes / Después. Se podría utilizar una combinación de métodos formales e informales que permita una comparación del tiempo antes de que el programa comenzase y el tiempo de la evaluación. La recopilación de datos podría basarse en información escrita y entrevistas con personas claves de las contrapartes de las oficinas de UNICEF (sede, oficinas regionales y oficinas de campo) en los países de Latinoamérica, instituciones gubernamentales, ONGs y observadores independientes.

Evaluación a diferentes niveles de la organización

- Nueva York - Sede
- Colombia - Oficina Regional
- Oficinas de campo
- Centro de Investigación INNOCENTI en Florencia (ICDC)

Programas de país en Nicaragua, Colombia, Perú y Bolivia.

Para el propósito de estudios de caso específicos se deben realizar evaluaciones en Nicaragua, Colombia, Perú y Bolivia. Se encuentran entre los países que reciben más

fondos. Perú y Colombia gozan de particular interés para ASDI del punto de vista de la democracia y los derechos humanos, y Bolivia es prácticamente un país de programa de ASDI. Colombia reviste interés también porque ahí se encuentra tanto la oficina nacional como la regional. La evaluación también podría incluir a INNOCENTI, Florencia.

Equipo de evaluación

El equipo debe estar compuesto de 2-3 personas, por lo menos una de ellas de Latinoamérica. En total los miembros deben tener:

- Conocimiento y experiencia sólidos en cooperación, la problemática de los Derechos del Niño y el contexto latinoamericano
- Metodología de evaluación
- Conocimiento de asuntos financieros y administrativos
- Excelente conocimiento de inglés y español

Cronograma

- | | |
|---|-----------|
| - Planificación, desarrollo de la metodología e instrumentos, lectura de la documentación | 1 semana |
| - Nueva York: Orientación, entrevistas | 2 días |
| - Bogotá: Orientación, entrevistas | 3 días |
| - Visitas en cuatro países | 3 semanas |
| - Escribir un informe y entrevistas finales | 2 semanas |

Tiempo: 7 semanas x 2 pers

Florencia incluyendo escribir el informe 1 semana

Tiempo: 1 semana x 2 pers

Tiempo total:

2 personas evaluando Nicaragua, Colombia, Perú y Bolivia	7 semanas cada uno
Investigador y dirigente del equipo	1 semana cada uno

5 Informes

Debe presentarse un informe escrito a ASDI, la sede de UNICEF, Oficina Regional y Oficinas de campo, así como a INNOCENTI, para que opinen sobre el informe. Sus comentarios deben ser enviados a los evaluadores dentro de dos semanas. El informe final debe presentarse 2 semanas después de recibir los comentarios de ASDI.

El informe debe escribirse en inglés y deberá elaborarse según las directrices de ASDI, "Informes de Evaluación del ASDI - un formato estandarizado". El informe debe escribirse en WordPerfect 6.1 para Windows o formato compatible, y el disquete debe enviarse al ASDI. El informe deberá estar escrito de tal forma que se pueda publicar sin más edición.

La ambición deberá ser que el informe sea analítico, concluyente y fácil de leer, bien estructurado y con tabla de contenido.

El informe principal debe tener un máximo de 40 páginas con un resumen ejecutivo de 2-3 páginas. Se pueden agregar apéndices.

**COMENTARIOS DE UNICEF-ICDC (FLORENCIA)
SOBRE
EL BORRADOR DEL INFORME DE EVALUACIÓN COMISIONADO POR
ASDI DE SUECIA SOBRE EL PROGRAMA DE DERECHOS DEL
NIÑO/MCED DE UNICEF EN LATINOAMERICA Y EL ICDC.**

29 de noviembre de 1996

Introducción

Esta nota proporciona los comentarios del ICDC sobre el borrador del informe del equipo de evaluación comisionado por ASDI fechado noviembre de 1996, tal como solicitado en la carta de transmisión de Sra. Elizabeth Lewin fechada 8 de noviembre. Primero resume los puntos principales incluidos en este borrador de informe que se relacionan directamente con el ICDC, luego comentarios sobre las observaciones y recomendaciones incluidas en el informe, y concluye relacionándolas con una posible renovación del acuerdo con el Gobierno de Suecia. Las referencias al ICDC están incluidas tanto en el cuerpo principal del borrador del informe como en el "Informe sobre el ICDC" adjunto preparado por el Profesor Riccardo Lucchini.

Resumen de las referencias del Informe al ICDC

1 En cuanto al rol general desempeñado por ICDC, el informe complementario observa que "ICDC ha desarrollado competencias excepcionales en el campo de los derechos del niño y preguntas relacionadas a la aplicación de la convención". Estas competencias "son reconocidas no sólo en el marco de UNICEF, sino también en el mundo académico y político y por agencias de intervención (por ejemplo, ONGs). Gracias a estas competencias, el ICDC desempeña un rol importante en la definición de las políticas de intervención de UNICEF. Esto cuenta especialmente en el campo de niños trabajadores y educación escolar. El ICDC también comienza estudios sobre niños víctimas de conflictos armados y su reintegración social". El hecho de que el mandato del ICDC incluya un inquietud respecto del "desarrollo de capacidades de UNICEF y sus agencias de cooperación", combinado con "las competencias que el ICDC ha desarrollado desde su fundación, han permitido al ICDC convertirse en uno de los principales actores del acuerdo entre el Gobierno de Suecia y UNICEF".

2 "La aplicación de la convención es un campo de actividad reciente y el ICDC asume responsabilidades importantes en esta área. El ICDC se beneficia con un grado importante de autonomía y por ende realiza más fácilmente la función de mediador entre la sede de UNICEF, las oficinas regionales de UNICEF, las ONGs y otros actores locales.... Este rol de mediador es esencial para una aplicación efectiva de la convención. Precisamente, se han fortalecido las competencias que permiten al ICDC realizar este rol efectivamente gracias a la contribución de Suecia".

3 "Ahora se ha establecido sólidamente la identidad operacional del ICDC en el campo de la promoción de los Derechos del Niño. Para la investigación y los seminarios que organiza en los países comprendidos en el acuerdo con Suecia, el ICDC contrata a especialistas locales. Esto es esencial para la difusión local y nacional de los resultados de las diferentes actividades (investigación, monitoreo, capacitación) así como para

fortalecer la legitimidad de sus actividades en los países comprometidos con la aplicación de la convención”.

4 “El ICDC está realizando una importante labor en el desarrollo de herramientas para el manejo y recopilación de información... relacionada a los derechos del niño”. La investigación orientada a la acción, la participación en la Red de Información de los Derechos del Niño (CRIN), el establecimiento de una base de datos sobre los derechos del niño, la investigación sobre los indicadores para la aplicación de los derechos del niño, la investigación sobre los indicadores para la aplicación de los derechos del niño y el trabajo del menor, el monitoreo y la capacitación, son las actividades/herramientas principales que permiten al ICDC conducir su acción en pro de la aplicación de la convención”.

5 Respecto de la problemática particular de trabajo del menor, el informe observa que “existen diferencias substanciales entre los países. Por esto ICDC no cree en la efectividad de un planteamiento general para esta problemática, sino en su contextualización y el uso de competencias locales (investigación e intervenciones)”. ICDC presta particular atención “a las reformas necesarias en la educación a fin de reducir las formas más nocivas del trabajo del menor. Por esto, el ICDC convoca sistemáticamente a algunos de los especialistas en el campo del trabajo del menor y algunos especialistas en el campo de la educación en los seminarios que organiza”.

6 Las áreas principales para las que se hacen sugerencias en relación a mejoras, o se presentan recomendaciones para acciones futuras, son las siguientes:

a) En un comentario general aparentemente en relación al trabajo general de UNICEF en la región, se observa: “La escasez de referencias a evaluaciones y otros tipos de valoraciones como base para el desarrollo del programa en la sede y las oficinas de campo indican la necesidad de que UNICEF desarrolle un enfoque más sistemático para la base de conocimientos para su programa.

b) En una sección del informe general denominada “Aprendizaje”, se cita a “un funcionario de la sede” que comenta que “UNICEF tiene gran capacidad de aprendizaje - y una capacidad igualmente grande para olvidarse”. Luego se comenta que una de las razones para el establecimiento del ICDC fue “institucionalizar los procesos de aprendizaje”. La idea primigenia era permitir a los funcionarios analizar y compilar sus experiencias. Parecería que esto se realiza sólo limitadamente”. El informe sugiere que la publicación de los resultados de los Seminarios Globales Innocenti, uno de los esfuerzos por fortalecer la capacidad del ICDC, es una manera útil de “difundir el debate sobre temas centrales”.

c) Respecto del proyecto para el trabajo del menor en Latinoamérica, se observa que “Se publica un resumen de los hallazgos de los cinco estudios de país en inglés y español. El ICDC ha publicado varios documentos, muchos de ellos financiados por otras fuentes. Empero, los documentos en inglés tienen poco impacto en Latinoamérica”.

d) En cuanto a los indicadores para la aplicación de los derechos del niño, el informe asevera que el conocimiento de dichos indicadores es “esencial para la defensa de los derechos del niño. Por lo tanto el ICDC deberá disponer de los recursos necesarios para el estudio de dichos indicadores así como de su difusión”.

e) Si bien el ICDC ha logrado el éxito especialmente en lo que se refiere a llegar hasta los profesionales, incluyendo los científicos, los abogados y los políticos, con sus publicaciones, se requiere esfuerzo adicional para llegar a “las personas que hacen trabajo de campo (ONGs, programas de asistencia, los mismos niños)”. La problemática de “cómo se realiza la difusión y uso de la información que se produce o se recopila debe ser una inquietud constante del ICDC”.

Comentarios del ICDC acerca de las observaciones del Informe

7 En general, el personal del ICDC y su Director encontraron que las observaciones y recomendaciones del borrador del informe eran muy perceptivas y útiles. En gran medida, han sido consistentes con ciertos cambios de énfasis que han sido revisados con el Comité Consultivo del ICDC presidido por el Director Ejecutivo, y alguno cambios ya están reflejados en el documento sobre las políticas del ICDC que fue aprobado en Junta Ejecutiva de UNICEF en setiembre de 1996. Nos complace sobremanera que el documento de la Junta, tal cual aprobado, incluyese una contundente referencia a la importancia de un mayor desarrollo de capacidades del ICDC de servir como base del conocimiento común de UNICEF respecto del trabajo relacionado a los derechos del niño. Tal cual observado en el borrador del informe de evaluación, la contribución sueca, si bien es modesta en términos de cantidad, ha proporcionado un apoyo importante, inclusive en términos de legitimidad internacional del ICDC. De igual manera, el ICDC acogería con beneplácito una oportunidad para continuar colaborando con ASDI en este sentido, inclusive ayudar al ASDI a ayudarse a sí mismo a tener acceso a las experiencias de aprendizaje “en vista de su propia preparación de programas y actividades futuras en el área de los derechos del niño” (un interés citado en el informe,

8 En línea con los comentarios del informe respecto de UNICEF como organización “aprendiz”, el ICDC tiene la intención de desplazar las prioridades un tanto en la dirección del desarrollo de capacidades y capacitación (manteniendo al mismo tiempo su ventaja comparativa en UNICEF en términos de investigación y estudios de políticas), así como de sistemas de información. El objetivo es fortalecer las propias capacidades de UNICEF (inclusive a través del mecanismo de “mini-sabáticos” para proporcionar tiempo al personal para análisis y escritura, y coadyuvar en la construcción de la memoria institucional), así como al personal de agencias de cooperación. Puesto que el ICDC es pequeño, deberá ser selectivo tanto en los temas como en la cobertura geográfica. Los derechos del niño ciertamente permanecerán en la agenda del ICDC como una prioridad clave en este sentido. Se subrayará el desarrollo de estrategias para el desarrollo de capacidades, la capacitación de capacitadores y el desarrollo de materiales (copia impresa y electrónicamente accesible) para apoyar las actividades para fortalecer la capacidad.

9 Un ejemplo de este cambio es que UNICEF solicitó al ICDC que coordine una iniciativa nueva importante para el desarrollo de capacidades en el campo del trabajo del menor. Inicialmente, este proyecto se concentrará en fortalecer el enfoque de UNICEF a esta área de actividad en expansión, pero los planes también avanzan para una segunda fase de desarrollo de capacidades externa. Se anticipa la colaboración estrecha y continua con OIT en este sentido.

10 En todo caso tal vez el informe exagera el grado en que ICDC ha podido servir como “mediador” entre varias partes de UNICEF y otros actores. Este rol ha sido posible en ciertas áreas específicas, inclusive en aquellas apoyadas por la contribución del Sida. Empero, en otras, queda mucho trabajo por hacer en términos de fortalecer las capacidades tanto del ICDC, como de otras partes de la organización, a fin de asegurar una interacción y sinergia más constructivas entre el lado más relacionado a la “base de conocimiento” y analítico del trabajo de UNICEF (investigación, análisis de situación, diálogos sobre políticas, evaluación, capacitación, aprendizaje de lecciones), por un lado, y los programas de UNICEF “orientados a la acción” y con fechas de entrega precisas en el campo por el otro. Se han tomado varias medidas recientemente para coadyuvar en la facilitación del enlace del ICDC a otras partes de la organización, inclusive la sede. Un ejemplo es la formación del “Grupo del Programa” (incluyendo al Director de ICDC como uno de sus cuatro miembros). Los cambios en el personal se realizan en la sede, incluyendo el nombramiento de una autoridad prominente en derechos del niño como nuevo Director de Evaluación, Políticas y Planificación, contribuirán significativamente a asegurar que el ICDC participe más estrechamente en el trabajo de formulación de políticas y evaluación estratégica en este campo en el futuro.

11 Si bien siempre habrá ciertas limitaciones para que un Centro pequeño como el ICDC alcance directamente al personal de campo a nivel local (sin mencionar a los niños) con sus publicaciones y otras actividades, el ICDC está formulando publicaciones revisadas, difusión y estrategia para el manejo de la información que deberían coadyuvar para asegurar que la producción del ICDC llegue en forma creciente a las instituciones e individuos, más allá de los académicos y otros profesionales, quienes a su vez trabajan más estrechamente a nivel de las bases. Tal como menciona en este informe, el acceso a Internet será solamente un elemento de esta estrategia. También se presta considerable atención a la planificación de los “Resúmenes Informativos” sobre los derechos del niño. Esta iniciativa es más que “productos” publicados específicos y se la considera como un proceso de recopilación, análisis, empaque y difusión de la información (en una serie de formas que se puedan leer en la computadora), preparado especialmente para un público específico pero útil para todo tipo de usuarios. El primer Resumen que aparecerá a la brevedad trata de “Ombudswork para Niños” y la segunda tratará de “Niños y Violencia” (vinculado al tema del Seminario Global Innocenti de 1997).

12 El ICDC también planifica trabajar más estrechamente en el futuro con el personal de comunicaciones e información excepcionalmente capaz de UNICEF (inclusive los Comités Nacionales) para aprovechar su habilidad de convertir los resultados de la investigación y otros análisis profesionales en materiales fácilmente accesibles para “no-especialistas”, incluyendo periodistas, personal de ONGs, activistas de derechos humanos y jóvenes. El ICDC estuvo complacido de ver que varias publicaciones sobre el trabajo del menor producidas con apoyo del Sida, fueron utilizadas y citadas en el capítulo sobre trabajo del menor en el informe de 1997 llamado Estado Mundial de la Infancia, por lejos el informe periódico más distribuido, citado y traducido sobre los niños del mundo.

13 En relación a traducciones, un error de percepción en el informe refleja la cuestión de la sincronización. Gracias sobre todo a los fondos de ASDI, se ha realizado un esfuerzo especial en este proyecto de producir más materiales tanto en inglés como en español. El producto principal de la investigación sobre el trabajo del menor, que es el

estudio realizado en cinco países, fue redactado en español y aparecerá dentro de unas pocas semanas en forma de libro. En abril de 1997 se publicará la versión en inglés de dicho libro. El resumen en inglés del estudio, al que se hace referencia en el informe, se preparó en primer lugar para que esté disponible para su uso (y es citado) en el informe llamado Estado Mundial de la Infancia. Dicho resumen se publicará en español como el Prólogo al libro principal. En relación a la información sobre los derechos del niño, se están desarrollando las herramientas principales tales como el tesoro y el glosario que se publicarán en inglés, francés y español. Se preparó la guía sobre la recopilación de datos e indicadores para la aplicación de los derechos del niño en América Central, a la que hace referencia la página 31, en español. El ICDC está constantemente buscando apoyo para publicar no sólo en inglés sino en otros idiomas también. Empero, las traducciones de buena calidad son caras. El Comité Español para UNICEF ha apoyado las traducciones de varias publicaciones claves del ICDC sobre derechos del niño. Es más, el anterior Director del ICDC es miembro del grupo consultivo internacional del nuevo periódico basado en Lima llamado Realidad y Utopía, citado en la página 21 del informe, y ese vínculo permitirá que una serie de publicaciones del ICDC llegue a un público hispano-parlante mucho mayor en Latinoamérica.

Conclusiones

14 El informe complementario del ICDC concluye:

a) Se han respetado los términos del acuerdo con el Gobierno de Suecia. Es más, el ICDC ha desarrollado importantes sinergias en diferentes campos (CRIN, RAP, OIT). Estas sinergias permiten la optimización del uso de la asistencia sueca.

b) El acuerdo con el Gobierno de Suecia merece una renovación por un periodo cuya duración deberá ser definida por las partes interesadas.

15 El ICDC está muy interesado en la posibilidad de renovar el acuerdo con el Gobierno de Suecia. Suecia es el segundo donante principal del ICDC (después de Italia pero antes que el Banco Mundial!), pero su apoyo ha excedido por lejos la cantidad de su contribución monetaria. El donante principal, el Gobierno de Italia, (que recién renovó su apoyo básico para el periodo 1997-1999) subrayó la importancia que otorga a la internacionalización de la base de recursos del ICDC, y acogió con beneplácito la calidad de la participación sueca. (Cabe destacar que esta calidad también queda reflejada en la minuciosidad y sustancia del informe de evaluación del ICDC). La contribución al diseño inicial del programa sobre derechos del niño del ICDC por Thomas Hammarberg también merece atención especial. El fue un miembro particularmente activo de un grupo consultivo externo sobre derechos del niño que ayudó a diseñar la estrategia y prioridades del ICDC en esta área. Continúa proporcionando asesoría importante informalmente | un enlace clave para el ICDC con el Comité de NNUU sobre los Derechos del Niño. Suecia también ha participado en reuniones recientes del Comité Asesor Internacional del ICDC, y la continuación de esta participación será acogida con beneplácito tanto por UNICEF como por el Gobierno de Italia.

16 Entre las áreas de trabajo actual y futuro del ICDC que pueden ser de interés para Sida (tal como sugerido en una serie de observaciones en el borrador del informe), podemos citar las siguientes:

a) el trabajo continuo en el importante tema de las estrategias y herramientas de información para promover un entendimiento generalizado de, y apoyo político para, el progreso respecto de los derechos del niño y la implementación de la convención. Esto podrá incluir la posibilidad de producir hasta tres “Resúmenes Informativos” sobre los Derechos del Niño por año, en varios idiomas, y permitir que el tipo de desarrollo de capacidades y gestión de redes iniciada en América Central se extienda a otros lados. Podrán apoyarse los esfuerzos tempranos en UNICEF y otras agencias, para desarrollar y refinar los indicadores para la aplicación de los derechos del niño, y el ICDC podrá ayudar a relacionar este trabajo con actividades en curso para fortalecer los sistemas de información y mecanismos de monitoreo, inclusive el trabajo de Defensoría Pública (ombudsman) para niños. Se contempla una colaboración estrecha y continua con el CRIN, como enlace importante para el ICDC con el ámbito de las ONGs.

b) Actividades de seguimiento en el área de trabajo del menor, que puede implicar por ejemplo: (i) trabajo adicional, especialmente evaluaciones de impacto, sobre el tema de incentivos financieros del sistema escolar y otros a fin de reducir la deserción y la repetición, y así proteger a los niños de algunas de las formas más nocivas de explotación económica; (ii) mejor recopilación de datos (por ej.: poner a prueba los procedimientos de evaluación rápidos, RAP, en uno o dos ámbitos de Latinoamérica), promoción de mejores indicadores y mecanismo de monitoreo, especialmente para identificar y combatir el trabajo del menor en sectores “invisibles” tales como el servicio doméstico, empresas rurales de pequeña escala, y prostitución infantil; (iii) extensión de la iniciativa de desarrollo de capacidades para combatir el trabajo del menor, para lo cual se anticipa apoyo inicial de otros donantes con el fin de fortalecer la capacidad de UNICEF, a la segunda fase de desarrollo de capacidades “externa”, con socios de OIT y ONGs.

c) apoyo para estudios de políticas, manejo y difusión de la información, y desarrollo de capacidades en el área de “niños y familias de minorías étnicas, inmigrantes y grupos indígenas”, que fue el tema del Seminario Global Innocenti de 1996, tema sobre el cual pronto estará disponible un informe, incluyendo recomendaciones para planificación y acción; también se podrán apoyar actividades similares en el área “Niños y violencia”, en parte como seguimiento al Estudio Graça Machel.

d) el apoyo para el proyecto nuevo que ICDC está desarrollando en estrecha colaboración con otros colegas de UNICEF, así como con un grupo de autoridades independientes sobre derechos del niño, sobre el reto de la sistematización y difusión de información clave relacionada a “la ley, políticas y práctica” en relación al Convención sobre Derechos del Niño. El primer paso será cooperar con el Comité de las NNUU sobre los Derechos del Niño con una organización, sistematización y comunicación mejoradas de las interpretaciones y “doctrina” del Comité desarrolladas durante los primeros cinco años de su actividad como organismo de monitoreo oficial para la convención. Hay una nota por separado disponible sobre esta iniciativa.

17 El ICDC espera tener la oportunidad de discutir éstas y otras áreas posibles de colaboración con representantes de Sida. Si es posible renovar el acuerdo, sugerimos que se considere permitir al ICDC que coopere con flexibilidad con partes de UNICEF y otros socios en cuanto se presenten oportunidades importantes, inclusive para el desarrollo de capacidades y el aprendizaje de lecciones. Alternativamente, si Sida prefiere concentrarse geográficamente en unos pocos lugares, sugerimos que se deben agregar países en por lo menos dos regiones, aparte de Latinoamérica, a este acuerdo. Esta

expansión facilitaría el análisis de políticas comparativas, ayudaría a asegurar un impacto más amplio sobre UNICEF y sus socios principales, y evitaría recomendaciones programáticas y otras que reflejen indebidamente las circunstancias particulares de una región. Al reconocer la naturaleza a largo plazo de la mayoría de los desafíos reflejados en las observaciones sobre el ICDC en el borrador del Informe, también quisiéramos sugerir que se considere otorgar un plazo de tres o cuatro años para la renovación propuesta.

Por último, quisiéramos extender nuestro agradecimiento a dos miembros del equipo de evaluación que participaron en la revisión del ICDC: Eva Lithman y Riccardo Lucchini. Sus preguntas y comentarios reflejaron un conocimiento profundo de los temas bajo revisión así como un fuerte compromiso por asistir a UNICEF en su búsqueda de los medios más efectivos del punto de vista del costo para lograr los objetivos críticos en el campo de los derechos del niño tales como los que apoya esta colaboración del Gobierno de Suecia. Fue un placer trabajar con ellos.

(UNICEF, Nueva York - La Oficina del Director Ejecutivo)

29 de Enero 1997

Estimada Sra. Lewin,

Re: Programas UNICEF MCED/Derechos del Niño en Latinoamérica - Un informe
evaluativo comisionado por ASDI.

Nosotros, en UNICEF, estamos complacidos de recibir el borrador del informe financiado por ASDI, que evalúa los programas de UNICEF relacionados a los derechos del niño. El informe ciertamente será una herramienta útil tanto para ASDI como para UNICEF en relación a nuestros esfuerzos en común por proteger los derechos del niño en Latinoamérica y el Caribe. Estos esfuerzos deben ser evaluados y mejorados constantemente a fin de que podamos encarar los desafíos que enfrentan los niños de la región y esta evaluación es un paso en dicha dirección. Confío en que los hallazgos presentados en este informe nos ayuden a realzar y ajustar aún más nuestras actuales actividades de protección en Latinoamérica y otras partes.

Tomando lo susodicho en consideración, apreciamos la oportunidad de seguir contribuyendo a este diálogo entre ASDI y UNICEF haciendo algunas reflexiones sobre el borrador del informe. Comprendo que usted ya recibió los comentarios sobre dicha sección del informe que trata del ICDC, por lo que esta carta describe las secciones que tratan de los programas en Latinoamérica y se preparó en consultación con el Director Regional de Latinoamérica y el Caribe y su equipo. Además, comprendo que usted se reunirá con el Consultor Regional de Derechos del Niño, Sr. Emilio García Méndez, a la brevedad, quien podrá abundar sobre estos puntos y también compartir con usted algunos comentarios específicos sobre países que no fueron incluidos en esta nota.

En aras de consistencia, nuestra respuesta comentará las conclusiones y recomendaciones más importantes en el mismo orden en que se presentan en el informe.

En efecto, UNICEF es un órgano de las Naciones Unidas que está sujeto a la Carta de las Naciones Unidas. Como tal, opera en el marco de un “Acuerdo Estándar Básico de Cooperación” firmado entre UNICEF y los Gobiernos de los países en los que tenemos programas de cooperación aprobados por nuestra Junta Ejecutiva. Empero, esto no significa que no se consulta a, o que no participan, las ONGs y otros miembros de la sociedad civil, en el desarrollo de los programas de cooperación de los países (preparados cada cuatro - cinco años). Se realizan esfuerzos en forma creciente para asegurar que el proceso de preparación de programas de país sea abierto y consultivo, y que incluya el diálogo con los donantes principales, los gobiernos a nivel central (y el nivel local, en caso apropiado), miembros de la sociedad civil y otros socios y aliados incluyendo ONGs.

UNICEF en Latinoamérica y otras partes del mundo desempeña el rol del “corredor honesto” que reúne a las ONGs, la sociedad civil y los sectores del gobierno. El resultado ha sido numerosos pasos a favor de la reconciliación y el fortalecimiento del consenso respecto de acciones e intervenciones prioritarias. Un buen ejemplo ha sido la

amplia participación y debate testimoniado en varios países de la Región respecto de la armonización propuesta para la legislación con la Convención sobre Derechos del Niño. Es más, UNICEF ha prestado atención a proporcionar apoyo tanto al proceso de preparación de informes de los Estados parte para el Comité sobre Derechos del Niño así como para el informe alternativo que suele preparar la sociedad civil o la comunidad de ONGs. Hemos luchado por mantener el rol de intermediarios en ambos procesos cuando fuere posible.

El énfasis exagerado que se percibe respecto de la reforma legal encarada por evaluadores es un resultado de una necesidad de priorizar “lo primero viene primero”. No esperamos reformar la legislación infantil para ejercer un impacto inmediato sobre el cumplimiento de los derechos del niño (aunque esto es cierto en los casos en de -por ejemplo- niños privados de su libertad arbitrariamente), sino más bien proporcionar el marco legal necesario en el cual podamos promover la reforma de instituciones que trabajan directamente con los niños, incluyendo, por ejemplo, a las instituciones nacionales de bienestar social para la infancia, la policía, las oficinas de Defensores Públicos de la Niñez (ombudsman), instituciones de atención a la infancia, instituciones educacionales, etc. Esperamos ver el proceso de reforma legal prácticamente completado en Latinoamérica para fines de 1997, lo cual liberaría recursos financieros y humanos a ser dedicados para la susodicha reforma institucional. Cabe destacar que estos dos procesos no son estrictamente consecutivos. UNICEF ya está participa estrechamente en la reforma de una variedad de instituciones infantiles en varios países que aún no han completado su proceso de reforma legal.

UNICEF está al tanto de que aún después de adaptaciones legislativas, reestructuración y reforma de las políticas, aún habrá vacíos significativos entre la ley y la práctica actual que deberán ser encarados por programas específicos. Esto condujo al ICDC y a la Oficina Regional (TACRO) a reunir, a fines de noviembre, a funcionarios de gobierno europeos, caribeños y latinoamericanos, representantes no gubernamentales y parlamentarios en Florencia junto con el personal de UNICEF para discutir y comparar las políticas e implicancias programáticas de la convención en ambas regiones.

Es más, la evaluación requiere una visión menos estática de los derechos del niño, basada en la propia realidad de las personas. Cabe recordar que se considera que la Convención sobre Derechos del Niño es uno de los instrumentos de derechos humanos más avanzados y progresistas, que cubre no sólo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales. Con pocas excepciones, todos los derechos del niño están cubiertos directa o indirectamente por la Convención, lo cual nos permite confiar que la Convención, como marco, es una herramienta de trabajo que cubre todos los aspectos necesarios. En este contexto, las oficinas de UNICEF en varios países de la región han apoyado los esfuerzos por promover e implementar el Artículo 12 de la Convención (la opinión del niño) mediante consultación sistemática con los niños sobre temáticas de interés e inquietud para ellos. Algunos ejemplos de estas experiencias son:

- En mayo pasado en Belice, los niños desempeñaron un rol significativo en la Conferencia Caribeña sobre los Derechos del Niño durante el Foro Infantil celebrado en forma paralela a la Conferencia. En Colombia, un país azotado por la violencia, se alentó a más de 2 millones a “votar” por el derecho que más valoran. (La mayoría de los niños votaron por vida, paz y familia). En Chile, encuestas periódicas de “Voces de Niños” han

creado canales de expresión y participación para los niños que son ampliamente cubiertos por los medios de comunicación.

- Respecto de la recomendación de desplazar el apoyo del gobierno central a los niveles más descentralizados, estamos totalmente de acuerdo que ciertas estrategias son más efectivas a los niveles sub-nacionales. En efecto, la mayoría de los programas de país nuevos para países de Latinoamérica y el Caribe, aprobados por la Junta Ejecutiva en setiembre de 1996, y las notas de campo revisadas por nuestra Junta Ejecutiva en enero de este año, han fortalecido las intervenciones para el desarrollo de capacidades a los niveles subnacional y local. Esto se relaciona no sólo con una mayor focalización mejorada, sino también con el fortalecimiento del proceso de descentralización y democratización en curso en la mayoría de los países de la región. Ciertos ejemplos incluyen iniciativas tales como “Intendentes, Defensores de los Niños” y el establecimiento de comités municipales para los derechos de los niños. De todos modos, suele dirigirse mejor el apoyo para la formulación de políticas y revisión de la legislación a nivel central. Empero, esto se asevera tomando en cuenta que este apoyo es particularmente efectivo cuando se ve reforzado por experiencias generadas por acciones a nivel local apoyadas por UNICEF y/o otras organizaciones.

- El informe subraya el rol efectivo desempeñado por UNICEF como comunicador en los medios masivos pero parece cuestionar que los resultados de la promoción y la movilización social son a corto plazo por su misma naturaleza. Cabe observar que las estrategias de promoción no son estáticas, sino que forman una estrategia continua y revitalizadora en pro de la implementación de la Convención. UNICEF considera que la promoción de la convención es una estrategia clave para movilizar a socios a los niveles local y central para obtener apoyo para la implementación de la Convención. Esto significa no sólo concientizar al público en pro de un cambio de políticas, reforma institucional, etc. sino también generar una demanda para que los Estados cumplan con sus obligaciones respecto de la implementación de la Convención.

- Respecto de si la influencia creciente de la convención sobre la preparación de programas ha producido cierta disminución de la atención de UNICEF a, y apoyo de trabajo a nivel de las bases con los mismos niños, creemos que es importante subrayar lo siguiente:

- Las actividades de UNICEF respecto de MCED en Latinoamérica han atravesado por una transición debida a las condiciones particulares de la región y la creciente claridad de percepción adquirida en el proceso de “ensayo y error”. Este proceso nos ha permitido determinar nuestras ventajas comparativas. Con recursos limitados a nuestra disposición, encontramos que nuestros esfuerzos de protección se invierten en forma más efectiva del punto de vista del costo en la promoción de las políticas y la movilización de las demandas que en administración directa y ejecución de proyectos de campo. Empero, estas últimas actividades siguen recibiendo apoyo financiero y técnico de UNICEF, y a través de nuestras contrapartes locales nuestro personal sigue en contacto estrecho con las realidades enfrentadas por los niños a diario. Manteniendo este contacto estrecho, estamos en condiciones de conceptualizar, diseñar, e implementar actividades de promoción que aspiran a eliminar los obstáculos estructurales (legales, institucionales y culturales) para dar cumplimiento a los derechos del niño.

- La creciente importancia adjudicada a la Convención y el llamado “planteamiento de derechos” se ha desarrollado conjuntamente con la realización de la necesidad de preparar medidas especiales de protección para menores en circunstancias especialmente difíciles. Una serie de ONGs comprometidas y organizaciones basadas en la comunidad realizan proyectos con cobertura limitada, pero con un efecto catalizador importante. UNICEF apoya y valora dichos proyectos sobremanera, pero creemos que la ventaja comparativa principal de nuestra organización yace en su potencial de influenciar a gran escala en las políticas públicas relacionadas a los niños. Para nosotros es posible aprovechar la experiencia de estos proyectos a nivel local, estén o no apoyados directamente por UNICEF. No corresponde comprender nuestra adopción de estrategias nuevas y diferentes como una disminución de nuestro compromiso con las iniciativas a nivel de las bases.

- En términos generales, cabe destacar que este cambio en estrategia fue inducido por una evaluación de múltiples donantes de UNICEF y miembros nórdicos de la Junta. En el caso de muchos de nuestros programas en Latinoamérica y el Caribe hubo un cambio de apoyo directo a entrega de servicios para dar más énfasis al desarrollo de capacidades, promoción y apoyo a las políticas, debido al alcance limitado de los recursos de UNICEF y la necesidad de seguir aprovechando nuestra ventaja comparativa. Este cambio fue acogido con beneplácito por los miembros de nuestra Junta como un paso más hacia el orden de nuestros esfuerzos según su prioridad, y hacia un mayor afán por asegurar la sustentabilidad a largo plazo del trabajo que emprendemos.

- Nos inquieta que la transición de la preparación de programas de UNICEF de “necesidades” a “derechos” no haya sido comprendida cabalmente. Necesidades y derechos no son conceptos antagónicos, sino dos expresiones diferentes de la misma realidad. Mediante la ratificación de la Convención, las “necesidades” se convierten en “derechos” exigibles (asociados con el empoderamiento). De la misma manera, las metas de la Cumbre Mundial de la Infancia refuerzan las disposiciones de la convención.

- Si bien, tal cual indicado anteriormente, UNICEF cambió su énfasis estratégico, en algunos países de la Región, algunos de nuestros socios tradicionales que trabajan con MCED quedaron algo preocupados respecto de que UNICEF estuviera dejando de lado los esfuerzos de las ONGs. Se trata de un error de percepción que debemos rectificar.

En una organización como UNICEF, que durante muchos años ha estado asociada casi exclusivamente con cuestiones de salud y nutrición, los beneficios potenciales de la Convención y la perspectiva de los derechos deben introducirse sistemáticamente a través de un proceso globalizador basado en el intercambio de experiencias, capacitación y concientización. La discusión abierta sobre las implicancias del planteamiento de los derechos sugerida por los evaluadores en realidad se ha estado llevando a cabo en la región latinoamericana y caribeña hace bastante tiempo. Se ha llevado a cabo una serie de seminarios y talleres de capacitación, y se han programado varias actividades adicionales de este tipo para 1997. Estos esfuerzos son realmente necesarios durante esta fase de aprendizaje de la preparación de programas de los derechos del niño, así como también lo es el intercambio documentación de experiencias sistemáticos y en este campo.

Además, como parte del Programa de Excelencia en la Gestión y la descentralización de UNICEF, el Equipo de Administración Regional recientemente constituido compuesto por Representantes, el Director Regional y otros miembros del personal seleccionados ofrece otra plataforma para discusiones e identificación de prioridades regionales para la acción.

- Es verdad que muchas problemáticas relacionadas a los derechos del niño (incluyendo el trabajo infantil) han requerido un re-pensamiento programático en el marco de UNICEF. Muchas Oficinas de Campo tienen programas que se encaran una serie de dichas problemáticas, y muchas de sus experiencias han ayudado a formar la política recientemente adoptada por UNICEF sobre los niños con necesidad de medidas de protección especiales (E/ICEF/1996/14). Es más, el Estado Mundial de la Infancia de 1997 encara el trabajo del menor en un frente amplio, articulando los enfoques de UNICEF y una posición formada mediante alianzas dentro del sistema de las Naciones Unidas entre OIT, IPEC, ONGs socias claves, Instituciones Bretton Woods, etc. Como parte del esfuerzo de alianza, a nivel regional, UNICEF ha creado un comité de coordinación entre agencias para las Américas con la participación de la Oficina Regional de OIT/IPEC. Se ha establecido una plataforma común. Gracias a dichas asociaciones internacionales, se ha llegado a un entendimiento en común del trabajo del menor peligroso e intolerable, que UNICEF promociona y apoyado por otros miembros de la alianza.

- Respecto de las recomendaciones relacionadas a las evaluaciones, estamos totalmente de acuerdo. UNICEF está también muy consciente de la necesidad de fortalecer y sistematizar nuestra adquisición de conocimiento e intercambio de funciones. Esta ha sido un área de inquietud y una consideración prioritaria en la re-organización del Departamento del Programa. ICDC, como miembro del Grupo del Programa, contribuirá significativamente a dichos esfuerzos. Esperamos que estas reformas se reflejen gradualmente en los programas de país a medida que fortalezcamos nuestras capacidades en estas áreas. En 1996, a través del esfuerzo de colaboración entre la Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe y el Departamento del Programa en Nueva York, se identificaron más de quinientas experiencias y referencias relacionadas a los derechos del niño como un primer paso del proceso. Nosotros programamos crear un centro de distribución de información en 1997 con las “mejores prácticas” y lecciones aprendidas en las intervenciones relacionadas a los derechos del niño en la Región.

- Es cierto que los esfuerzos de movilización de recursos locales requerirán una inversión inicial en recursos humanos y financieros que puede darse a expensas de la capacidad de algunas Oficinas de Campo de realizar trabajo en otras áreas. Empero, la experiencia en otros lados ha puesto en evidencia que, una vez que están en pie los mecanismos para la movilización de recursos locales, el rendimiento es mayor que la inversión inicial. Tomando en cuenta el entorno actual de los donantes internacionales, no es para nada realista esperar que se puedan mantener los actuales servicios de apoyo de UNICEF para los niños de la Región sin esfuerzos adicionales por asegurar el apoyo financiero para nuestra misión.

Durante el último año las implicancias de la perspectiva de derechos del niño han desencadenado varios procesos y discusiones a todos los niveles de UNICEF. Un equipo multi-sectorial para derechos del niño, nombrado por el Director Ejecutivo e incluyendo

a personal de alto nivel de la Sede y de campo, elaboró un marco inicial para la preparación de programas con un planteamiento de los derechos del niño. Después de la adopción de la nueva Declaración de Objetivos, la Junta Ejecutiva adoptó la susodicha política sobre Niños en Necesidad de Medidas de Protección Especial. La nueva política hace una significativa contribución al marco general de los derechos del niño porque se basa completamente en la convención sobre los Derechos del Niño. La política va más allá del concepto tradicional de "MCED" a una perspectiva de protección del niño a ser reflejada en todos los programas. Su estrategia es integrar los programas sectoriales de forma holística, al mismo tiempo buscando respuestas tal como requerido para un análisis de situación/evaluación más amplio.

Respecto de la capacidad técnica, se han formado equipos que trabajan con los derechos del niño así como las redes de apoyo técnico que encaran cuestiones relevantes en varias regiones. En Latinoamérica, se estableció un grupo de apoyo técnico con énfasis en el trabajo del menor. Se ha formado una Red de Protección para el Niño en el sur y este de África. En la Sede, se ha fortalecido la Sección MCED, y se ha previsto agregar capacidad dentro del Departamento del Programa en relación a la preparación de programas con una perspectiva de derechos del niño.

Espero que esta larga respuesta contribuya de forma útil a nuestro diálogo y cooperación en curso respecto de los derechos del niño en Latinoamérica. Le comunico por este medio nuestro aprecio para el Gobierno de Suecia por haber llevado a cabo esta evaluación, que será de valor al dar forma a nuestras estrategias y esfuerzos en esta área.

Sinceramente,

Stephen Lewis
Director Ejecutivo Adjunto

cc: Sadig Rasheed, Director, Departamento del Programa
Marjorie Newman Williams, Director Ejecutivo, Departamento del Programa
Per Engebak, Jefe, Sección de las Américas
Jan Vandernoortel, Jefe EPP
Bertil Lindblad, Jefe, MCED
Ian Hopwood, Jefe de Evaluación
Marta Mauras, Directora Regional, TACRO
Emilio García-Méndez, Consultor Regional, Derechos del Niño
Jorge Jara, UNICEF, Representante, Bolivia
Cecilio Adorna, Representante, Colombia O.A.
Bernt Aasen, Representante, Nicaragua
Ann-Lis Svensson, Representante Perú O.A.

Recent Sida Evaluations

- 97/35 Swedish Labour Market Projects in Latvia 1994 -1996. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 97/36 Swedish Support to Social Sciences Research Centres in Central America. Rubin Tansini,
Alberto Nagle
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/37 Energy, Environment and Development Programme of the Stockholm Environment Institute.
Daniel M Kammen
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/38 Biotechnology Research Projects: Tree Tissue Culture and Proteins/Enzymes as Biosensors.
Indra K Vasil, Howard H Weetall
Department for Research Cooperation, SAREC
- 97/39 Sida Support to World University Service - South Africa (WUS-SA). Marcella Ballara, Shireen
Motala, Lesley-Anne Wilkinson
Department for Democracy and Social Development
- 97/40 Swedish Labour Market Projects in Estonia 1994-1996. Susanne Oxenstierna, Henrik Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 98/1 Sida Support to Telecom in Southern Africa. Lennart Königson, Karl Erik Olofsson, Kalevi
Nykänen, Åsa Königson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/2 Sida Support to the Banking Sector in Vietnam. Nguyen Van Dinh, Peter Gisle, Lisa Román,
Börje Wallberg
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/3 Swedish Labour Market Projects in Lithuania 1995-1997. Susanne Oxenstierna, Henrik
Huitfeldt
Department for Central and Eastern Europe
- 98/4 Den mänskliga faktorn. Samarbete mellan svenskt postväsende och den regionala posten i St
Petersburg, Ryssland. Lars Rylander
Department for Central and Eastern Europe
- 98/5 Apoyo de Asdi al Programa Nacional de la Mujer en Bolivia. Marina Subirats, Åsa
Westermarck
Department for Latin America
- 98/6 Sustainability and Partnership. Sida supported cooperation between Swedish and Baltic Non-
governmental Organisations. Peter Winai
Department for Central and Eastern Europe
- 98/7 Sewerage and Water Sector Projects in Egypt. Nigel Nicholson, Nemat Guenena
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 98/8 Sida Support to ten Projects at the Geological Surveys of Estonia, Latvia and Lithuania.
Torsten Toksvad, Janis Prols.
Department for Central and Eastern Europe

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 795 23 44
Fax: (+46) 8 760 58 95

**A complete backlist of earlier
evaluation reports may be ordered
from:**

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: (+46) 8 698 5133
Fax: (+46) 8 698 5610



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>