

L'UNICEF e le sfide del millennio

Dott Omar Foschi



**Samarcanda, Uzbekistan 2007
By Omar Foschi**

L'operato dell'UNICEF: obiettivi raggiunti, prospettive future

➤ Protezione dei bambini

La Convenzione sui diritti del fanciullo, posta in essere nel 1990, ha rappresentato una delle più grandi conquiste in materia dei diritti fondamentali dei bambini affermando esplicitamente il diritto dei bambini alla vita libera da abusi e sfruttamento.

Tuttavia, abuso e sfruttamento continuano a rappresentare enormi problemi. Conflitti, violenza, sfruttamento e povertà hanno drammaticamente aumentato le fila dei bambini bisognosi di protezione. Il numero di bambini coinvolti in intollerabili forme di lavoro, infatti, si colloca fra i 50 e 60 milioni. Ogni anno, almeno un milione di bambini è implicato in traffici sessuali o di sfruttamento. Più di 10 mila bambini rimangono vittima o subiscono menomazioni da vittime antiuomo. Un imprecisato numero di bambini è quotidianamente esposto ad abusi, negligenza e sfruttamento nelle scuole, fra le mura domestiche e nelle comunità di appartenenza dal momento che le famiglie tentano di far fronte a domande competitive, difficoltà economiche e HIV/AIDS.

La protezione dei bambini entrò a far parte dell'agenda dell'ONU nel 1990 in occasione del Summit for Children, anche se privo di obiettivi concreti. Solo successivamente si svilupparono strategie adeguate che portarono alla creazione di strutture globali, regionali e nazionali tese alla protezione dei bambini. In esse rientra la Convenzione dell'International Labour Organization (ILO) sul divieto e l'immediata eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile.

L'attuale bozza per la strategia di lungo termine (2006-2009) (MTSP, Medium-Term Strategic Plan) stilata dall'UNICEF pone grande importanza alla protezione dei bambini e ottenuto buoni risultati soprattutto in materia di riforme giuridiche e politiche. Nonostante alcune critiche mosse dai donors alla mancanza di indicatori e di documentazione in grado di misurare l'effettivo contributo dell'UNICEF in questo campo, ci si attende il conseguimento dei seguenti risultati:

- Influenza sulle decisioni dei governi e sull'opinione pubblica da parte della accresciuta consapevolezza dei diritti alla protezione dei bambini e della consistente raccolta di dati e di analisi sulla situazione di tale protezione;
- Migliore protezione dei bambini da abusi, sfruttamento e violenza attraverso un sistema legislativo più efficiente e una migliore capacità di risposta;
- Migliore protezione dei bambini dall'impatto di conflitti armati e disastri naturali;
- Migliore risposta del sistema giudiziario nei confronti dei bambini ;
- Riduzione del numero di bambini separati dalle loro famiglie e rafforzamento della capacità nazionale di fornire assistenza.

A livello nazionale, molte costituzioni hanno introdotto provvedimenti a favore dei diritti dell'infanzia, mentre molti paesi hanno sostenuto riforme che proibiscono la prostituzione minorile, la pedofilia, e fissano all'età di diciotto anni la coscrizione militare. Diverse aree delle riforme delle leggi nazionali sono state oggetto di cooperazione internazionale, come la legislazione extraterritoriale sullo sfruttamento sessuale e gli accordi bilaterali e regionali aventi come obiettivo la persecuzione della vendita di bambini. Infine, si registrano molti casi di successo di ricongiunzione familiare.

Si auspica, pertanto, il proseguimento della promozione dello sviluppo e dell'implementazione delle politiche nazionali tese alla tutela dei diritti dei bambini da parte dell'UNICEF e lo svolgimento del suo preminente ruolo nella protezione dei bambini in situazioni di emergenza.

➤ Istruzione e pari opportunità

La tematica dell'istruzione femminile è già stata inclusa nel MTSP del 2002-2005 e continua a ricoprire una posizione importante nella bozza del nuovo MTSP per il periodo 2006-2009 attraverso cui l'UNICEF si impegna a garantire l'accesso, la reiterazione ed il completamento dell'istruzione femminile in sintonia con l'UN Girls' Education Initiative (UNGEI). L'istruzione, infatti, costituisce il più sicuro e potente strumento per la promozione del progresso economico e sociale e per la produzione di cittadini responsabili e capaci. Nessun governo, quindi, può permettersi di non educare i propri bambini, soprattutto in questa nuova era di informazione.

Inoltre, il benessere dei bambini è fortemente legato al livello di istruzione delle madri: ragazze istruite diventano donne istruite le quali generalmente hanno maggiori redditi, partecipano più attivamente al processo decisionale familiare, si sposano più tardi, sono più propense a ricercare attenzione medica per se stesse e per i familiari e iscrivono i propri figli a scuola. Come agenzia principale dell'UNIGEI, l'UNICEF cerca di stimolare le attività delle altre agenzie nell'area dell'istruzione femminile partecipando a varie iniziative come l'Education for All (EFA), coordinata dall'UNESCO, e l'EFA Fast Track Initiative (FTI), presieduta dalla Banca Mondiale.

L'istruzione si rivela cruciale anche nella risoluzione dei più complessi problemi attuali. Il lavoro minorile, infatti, prolifera dove l'istruzione non è disponibile, è di qualità scadente o non necessaria ai bisogni della gente. Le scuole, infine, costituiscono una preziosa occasione nella prevenzione dell'HIV/AIDS poiché forniscono ai bambini gli essenziali strumenti e valori necessari per costruire una vita migliore.

In questo ambito, l'UNICEF cerca attivamente il coinvolgimento dei governi come partners nello sforzo teso alla diffusione dell'istruzione primaria e delle pari opportunità attraverso l'implementazione di piani nazionali. Da questo punto di vista, l'UNICEF offre politiche di sostegno e assistenza tecnica per programmi di sviluppo, cercando di passare da interventi su piccola scala a cambiamenti del sistema nel suo complesso e di realizzare gli obiettivi fissati nella bozza del nuovo MTSP:

- Aumento della propensione dei bambini all'istruzione; in particolare di quelli appartenenti a gruppi svantaggiati e emarginati;
- Riduzione delle discriminazioni nell'accesso e nella partecipazione alla scuola primaria di qualità;
- Miglioramento nella qualità dell'istruzione;
- Salvaguardia del diritto dei bambini all'istruzione e all'accesso all'istruzione primaria in situazioni di emergenza, post-emergenza e di transizione.

Nonostante l'andamento altamente soddisfacente dell'operato dell'UNICEF in questo ambito, vi sono alcune aree del globo in cui la situazione non è migliorata. In India, ad esempio, non solo è tristemente diffuso il feticidio femminile ma anche l'infanticidio. Si auspica, pertanto, il rafforzamento della leadership dell'UNICEF all'interno dell'UNGEI affiancato dal coordinamento degli attori locali.

➤ **L'HIV/AIDS e i bambini**

L'azione dell'UNICEF intrapresa nella lotta all'HIV/AIDS è, in generale, chiara e ben delineata. L'attuale bozza del MTSP afferma che l'organizzazione continuerà a lavorare come membro altamente attivo del gruppo di co-sostenitori del Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) e a porre speciale enfasi sui bambini affetti dal virus, nonché sulle loro famiglie.

Gli uffici regionali dell'UNICEF sostengono attivamente i processi di pianificazione, implementazione e monitoraggio dei programmi nazionali collegati all'HIV/AIDS, collaborando con i governi nazionali. Essi, in particolare, offrono assistenza tecnica come lo svolgimento di analisi di tendenza e lo scambio di informazioni con gli altri uffici regionali.

Nel tentativo di soddisfare le richieste dei donors e collocare i bambini al centro dell'agenda sull'HIV/AIDS, il nuovo MTSP guida l'UNICEF verso i seguenti obiettivi di lungo periodo:

- Incremento della proporzione dei bambini sieropositivi che riceve sostegno dalla famiglia, comunità e governo. Nel tentativo di raggiungere questo obiettivo, l'UNICEF cercherà di collaborare con i governi al fine di sviluppare forti politiche nazionali in favore dei bambini e tenterà di includere la questione dei bambini e dell'HIV/AIDS nella Strategia della riduzione della povertà, così come nell'United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) e nel Common Humanitarian Action Plan (CHAP).
- Riduzione del numero delle infezioni dell'HIV in età pediatrica, incremento della proporzione di donne e bambini beneficiari dei trattamenti antiretrovirali.
- Facilitazione dell'accesso e dell'uso a informazioni di prevenzione e a servizi in grado di ridurre il rischio di contrarre il virus da parte degli adolescenti.
- Rafforzamento della risposta all'HIV/AIDS in situazioni di conflitto.

Si prospetta, tuttavia, un lungo e faticoso percorso in salita per raggiungere l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio sul fronte della lotta all'AIDS. L'HIV e l'AIDS, infatti, hanno sempre più il volto di un bambino. Le stime UNICEF del 2007 riportano che sono 33.2 milioni le persone sieropositive nel mondo, di queste 2.1 milioni sono bambini di età inferiore ai 15 anni. Sempre nello stesso anno, i bambini che hanno contratto il virus ammontano a circa 420 mila, mentre quelli che sono morti a causa dell'AIDS sono 290 mila. Il 90 % dei bambini sieropositivi vive in Africa sub-sahariana.

Nonostante vi siano segni tangibili di incremento, le risorse destinate alla piaga dell'HIV/AIDS rimangono inadeguate e ben al di sotto del 14 % del 2005. Inoltre, l'esistente partnership fra le agenzie ONU e gli altri partners necessita di un maggior coordinamento al fine di evitare l'insorgere di strutture parallele e spreco di risorse.

➤ **Povertà e allineamento con gli MDG**

Nell'allocazione delle risorse regolari dell'UNICEF, l'Africa Sub-Sahariana e i paesi meno sviluppati (LDC) hanno ottenuto la priorità. In particolare, alla prima è stato deciso di destinare il 50% delle risorse mentre ai secondi il 60%. Attualmente, obiettivo dell'Africa Sub-Sahariana è stato raggiunto, attestandosi intorno al 51%, mentre quello dei secondi non è stato ancora raggiunto, benché si attesti al 57%. Si rende quindi necessario un costante monitoraggio di queste allocazioni.

Per quel che concerne gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, essi occupano la medesima posizione nella scala di priorità dell'UNICEF. Questa posizione, tuttavia, ha valso all'organizzazione numerose critiche per non riflettere abbastanza chiaramente come le sue aree di priorità contribuiscano alla realizzazione degli MDG e come le sue attività vengano implementate laddove il progresso nella realizzazione degli MDG si sia arrestato. I donors, di conseguenza, hanno richiesto un maggiore allineamento fra le aree di priorità e gli MDG.

Il quarto Obiettivo di Sviluppo del Millennio è strettamente collegato ai bambini in quanto si prefigge la riduzione di due terzi entro il 2015 – rispetto ai valori del 1990 – del tasso di mortalità infantile, definito come il numero di decessi di bambini fra 0 e 5 anni ogni mille nati vivi. Si stima che nel 2006 siano morti 9,7 milioni di bambini prima del quinto anno di vita, nella maggior parte dei casi per cause facilmente prevenibili. Per la prima volta nella storia, il numero dei decessi infantili annui a livello globale è sceso sotto la soglia dei 10 milioni, rispetto ai 13 milioni del 1990.

Globalmente, la mortalità infantile è in declino, ma non ovunque allo stesso passo. Il processo deve necessariamente accelerare in Africa, Asia meridionale, nei paesi asiatici dell'ex Unione Sovietica e in Oceania.

I nuovi dati sulla mortalità infantile sono ricavati da una vasta gamma di fonti statistiche, inclusi due gruppi di ricerche realizzate su base familiare: rilevazioni indicatori multi-campione (MICS) e rilevazioni demografiche su base familiare (DHS). L'ultima serie di indagini su indicatori multi-campione è stata effettuata da UNICEF e altre agenzie ONU fra il 2005 e il 2006 in oltre 50 paesi e, insieme alle rilevazioni DHS finanziate da USAID, costituisce la più ampia

fonte di informazioni sugli MDG e la base di valutazione dei progressi in termini di sopravvivenza infantile. I risultati confermano i rapporti già pubblicati quest'anno sui progressi contro la mortalità da morbillo (che insieme a mortalità neonatale e mortalità infantile, costituisce uno dei fattori da prendere in considerazione per monitorare i progressi nel raggiungimento di questo MDG), con un calo del 60 % rispetto al 1999, che arriva al 70 % in Africa. Per il momento, tuttavia, si sono ottenuti progressi a macchia di leopardo; dei 9,7 milioni di morti infantili che si verificano ogni anno, 3,1 milioni avvengono in Asia meridionale e Africa Sub-Sahariana.

	U5MR		AARR		Progress towards the MDG target
	No. of deaths per 1,000 live births 1990	2006	Observed % 1990–2006	Required % 2007–2015	
Sub-Saharan Africa	187	160	1.0	10.5	Insufficient progress
Eastern and Southern Africa	165	131	1.4	9.6	Insufficient progress
West and Central Africa	208	186	0.7	11.0	No progress
Middle East and North Africa	79	46	3.4	6.2	Insufficient progress
South Asia	123	83	2.5	7.8	Insufficient progress
East Asia and Pacific	55	29	4.0	5.1	On track
Latin America and Caribbean	55	27	4.4	4.3	On track
CEE/CIS	53	27	4.2	4.7	On track
Industrialized countries/territories	10	6	3.2	6.6	On track
Developing countries/territories	103	79	1.7	9.3	Insufficient progress
World	93	72	1.6	9.4	Insufficient progress

*Progress towards MDG 4, with countries classified according to the following thresholds:

On track – U5MR is less than 40, or U5MR is 40 or more and the average annual rate of reduction (AARR) in under-five mortality rate observed from 1990 to 2006 is 4.0 per cent or more.

Insufficient progress – U5MR is 40 or more and AARR observed for the 1990–2006 period is between 1.0 per cent and 3.9 per cent.

No progress – U5MR is 40 or more and AARR observed for 1990–2006 is less than 1.0 per cent.

Source: UNICEF estimates based on the work of the Interagency Child Mortality Estimation Group.

➤ Coordinamento e partnership

In questo ambito, l'UNICEF è stata ripetutamente criticata dai donors per la sua mancanza di coinvolgimento attivo nei meccanismi di coordinamento e nella garanzia di una migliore organizzazione delle attività ONU a livello nazionale. Benché l'UNICEF sia coinvolta in una vasta gamma di partnerships civili, non è chiaro a che grado i suoi uffici nazionali lavorano efficacemente con i governi dei paesi che li ospitano e con altri partners all'interno di una politica nazionale rilevante. Inoltre, è stato oggetto di critica anche il coinvolgimento dell'UNICEF come membro dell'UN Country Team operante all'interno dell'UNDAF, CHAP e CCA (Common Country Assessment) a sostegno delle politiche nazionali di sviluppo. L'UNICEF, pertanto, dovrebbe interagire in maniera più articolata con le entità nazionali e multilaterali e contribuire attivamente alla armonizzazione e alla semplificazione dell'ONU a livello nazionale attraverso la promozione di uffici, programmi e servizi congiunti.

➤ **Efficienza amministrativa**

Nella bozza del MTSP (2006-2009) si identifica la missione dell'UNICEF in ambito amministrativo con la salvaguardia e la garanzia di un utilizzo trasparente ed efficiente delle risorse affidate all'UNICEF nella realizzazione degli obiettivi di area del MTSP. In questo ambito, l'UNICEF deve sforzarsi per tendere all'efficienza, all'economia e all'eccellenza nell'ambito della gestione e del monitoraggio delle proprie prestazioni.

Dal momento che tutti gli uffici UNICEF dislocati nei vari paesi possiedono proprie risorse umane, tecnologia di informazione e funzioni finanziarie e amministrative, sarebbe vantaggioso per l'UNICEF ricercare uffici regionali che ricoprano un ruolo più operativo e consolidare alcune delle funzioni esplicitate sul campo con altre agenzie ONU al fine di conseguire maggiore efficienza.

Gli uffici regionali sono responsabili nell'assicurare alle agenzie dislocate nei vari paesi la consapevolezza degli standard di funzionamento, offrendo sostegno e supervisione, nonché registrando i rendimenti dei vari uffici delle rispettive regioni di competenza.

In precedenza, l'UNICEF era all'avanguardia in termini di utilizzo dei moderni sistemi di tecnologia di informazione per poi essere surclassata dalle altre agenzie ONU dal momento che non possedeva un sistema di tecnologia di informazione globale in grado di registrare il rendimento e i dati qualitativi dei vari uffici sparsi per il mondo. Per questo motivo, l'UNICEF sta cercando di mettere a punto un Piano integrato di monitoraggio e valutazione che includa indicatori apprezzabili di progresso. Gli obiettivi di lungo termine dell'UNICEF in questa area sono:

- Assicurare una risposta ufficiale di rendimento di almeno il 75 %;
- Valutare e organizzare tutti i processi di affari dell'organizzazione (risorse umane, finanza e tecnologia di informazione) al fine di massimizzarne l'efficienza ;

Alla luce di questi obiettivi, l'UNICEF dovrà stabilire degli standard di rendimento e costantemente monitorare lo stato di tale rendimento a livello globale, regionale e per paese.

Fonti

Baehr P. and Gordenker L. 1999 (1992). *The United Nation at the End of the 1990s*. New York. St. Martin

Bowles N. 2004. *The Diplomacy of Hope. The United Nations since the Cold War*. London. Tauris

Unicef. 2008. *The State of the World's Children*.

United Nations. 1989. *Basic facts about the United Nations*. New York.

United Nations. 2000. *ABC des Nations Unies*. New York.

www.medicisenzafrontiere.it

www.ncpa.org

www.newsweek.com

www.thelancet.com

www.un.org

www.unicef.org

www.unicef.it