

UNICEF 40 jaar

Toen het Kinderfonds der Verenigde Naties, beter bekend als UNICEF, 25 jaar bestond, schreef de *New York Times* dat als de VN niets anders hadden gedaan dan deze organisatie in het leven roepen, dat al genoeg was om haar eigen oprichting te rechtvaardigen. Een journalistieke overdrijving natuurlijk, maar zij geeft toch een indicatie van het aanzien dat het Kinderfonds steeds genoten heeft. Menige andere internationale instelling kan er jaloers op zijn (en vermoedelijk zijn vele dat ook wel). Dat respect heeft zeker iets te doen met de taak van UNICEF: zorg voor hulpbehoevende kinderen. Maar ook het feit dat strikte politieke onpartijdigheid steeds als leidraad is gekozen heeft er veel mee te maken.

Politieke onpartijdigheid

UNICEF werd eind 1946 opgericht nadat de UNRRA, die de eerste hulp aan en de wederopbouw van de door de oorlog geteisterde landen hielp organiseren en financieren, door de koude oorlog het bijltje er bij neer gooien moest. Over voortzetting van hulp aan kinderen 1) was gelukkig nog wel overeenstemming te bereiken. De betreffende resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (57/1 van 11 december 1946) bepaalde dat slechts 'victims of aggression' bijgestaan moesten worden, doch die beperking liet men in de praktijk gelukkig spoedig vallen.

Voor een intergouvernementele organisatie is het normaal dat de statuten de bepaling bevatten dat het Fonds geen werkzaamheid ontplooit die niet in overeenstemming is met de wil van de regering van het gastland. Dat geldt ook voor UNICEF. Opvallend was echter wat de resolutie *niet* stipuleerde, nl. dat in territoria (al dan niet staten) die niet in een geregelde verhouding tot de VN staan, UNICEF niet zou mogen werken. Daardoor kon hulp worden verleend aan gebieden, waarvan de regering niet door de wereldorganisatie erkend is of waarvan de status omstreden is. Zo had het Kinderfonds toegang tot de vier zones van het naoorlogse Duitsland; tot beide delen van China tijdens de burgeroorlog; tot geheel Nigeria, toen Biafra zich trachtte af te scheiden; tot Zuid-Vietnam, maar onmiddellijk na de val van Saigon ook tot het Noorden; in de vluchtelingenkampen op de grens tussen Thailand en Kampeoechea, maar ook in laatstge-

noemd land waarvan het huidige regime geen erkenning gevonden heeft bij de VN; en in het nog altijd betwiste Oost-Timor. UNICEF trekt zich pas terug wanneer de Algemene Vergadering specifiek aan alle tot de VN behorende organisaties verbiedt ergens te werken, zoals dat thans het geval is met Namibië.

Qua universaliteit van de hulp is UNICEF eigenlijk alleen maar vergelijkbaar met het Internationale Comité van het Rode Kruis. Tussen beide organisaties wordt vooral in exceptionele situaties samengewerkt. Zulk beleid moest natuurlijk bij gelegenheid op kritiek stoten van de zijde van regeringen, die dit politiek niet paste. Het humanitaire beginsel werd echter steeds hoog gehouden.

De ontplooiing van het programmatische concept

UNICEF begon haar taak met het verlenen van noodhulp. Omstreeks 1950 was de ergste nood gelenigd, zodat de vraag opkwam of het werk voor de kinderen zou moeten doorgaan. In het westen waren niet alle regeringen daarvan overtuigd. Aangevoerd door Brazilië en Pakistan, wezen de regeringen in de derde wereld er terecht op dat de noodsituaties in de geïndustrialiseerde landen van tijdelijke aard waren geweest, maar dat aan de nood in de ontwikkelingslanden géén grenzen gesteld waren; voor een *wereld*organisatie was het daarom niet verantwoord haar activiteiten te beëindigen. Na langdurig debat werd UNICEF ten slotte in 1953 tot permanente instelling verklaard.

In de jaren vijftig werd begonnen met programma's op het gebied van de gezondheidszorg (zoals de campagne tegen malaria), waarvoor diensten in de betreffende landen opgebouwd moesten worden, alsmede met de distributie van supplementair voedsel. Deze laatste activiteit bezorgde UNICEF in die tijd de bijnaam van 'milk agency'. Onlangs bijeengebrachte statistieken

1) Leeftijdscategorie 0-16 jaar. Daarenboven ontplooit UNICEF activiteiten op het gebied van de bevordering van opleiding van en voorlichting aan vrouwen/moeders.

2) verstrekken een goed beeld van de draagwijdte van deze en de latere werkzaamheden.

Op grond van de opgedane ervaring werd een decennium later een belangrijke stap vooruit gezet: UNICEF ging over tot de opstelling van programma's per land, toen nog een noviteit. Te zamen met de autoriteiten van de geholpen landen werden de medische nood en de opleidingsbehoeften van kinderen geïnventariseerd. Op basis daarvan wordt gezamenlijk een intersectoraal meerjarenprogram gericht op 'het gehele kind' uitgewerkt. UNICEF had tot dan toe 55 miljoen kinderen bereikt; dat getal zou opgevoerd moeten worden om een groter deel van de 550 miljoen die op hulp aanspraak konden maken (thans een drievoud), te kunnen bijstaan.

'Kinderen deel van nationale ontwikkeling' werd het wachtwoord en dat is het nog steeds. Dit betekende op elkaar afgestemde, waar mogelijk geïntegreerde projecten op terreinen als gezondheidszorg, watervoorziening, hygiëne, zorg voor moeder en kind, formeel en informeel onderwijs, voeding, verspreiding van aangepaste technologie. Belangrijk bij dit alles zijn vorming en opleiding van lokaal personeel en vrijwillige medewerkers. De projecten spelen zich af in de dorpen, maar meer en meer ook in de achterbuurten van de grote steden.

Terwijl de ontwikkelingslanden zulke programma's officieel indienen, verlenen de UNICEF-bureaus ten velde hulp bij de opleiding ervan, leveren zij de toegezegde materialen, bevorderen zij de best mogelijke implementatie van het program en verrichten evaluatiestudies. In Kopenhagen is een groot magazijn, vanwaar uiteenlopende artikelen naar overal ter wereld worden verzonden. Het aandeel van ter plaatse vervaardigde goederen neemt echter toe. De plicht om eerste hulp te verlenen, die sinds de Nigeriaanse burgeroorlog van 1968 altijd wel ergens nodig was, wordt overigens altijd nagekomen.

Het ontwikkelde concept onderging in de loop van de jaren verfijningen. In analogie met het door ILO in 1976 gelanceerde actieprogram voor de voorziening in basisbehoeften werkte het Kinderfonds een 'strategie voor basisdiensten voor kinderen' uit, die de verschillende elementen van kindercare in de derde wereld systematisch coördineert. Daardoor werd een waardevolle bijdrage geleverd tot het formuleren van het sociale complement van de door de VN over de jaren opgestelde economische doelstellingen.

Een hoogtepunt in de activiteiten was het Internationale Jaar van het Kind, 1979, waarin ook het welzijn van kinderen in de rijke landen aan de orde werd gesteld. In het huidige decennium ligt het accent op de immunisatie van kinderen beneden 5 jaar door inenting en de toepassing van de orale dehydratietherapie, ter bestrijding van de kindersterfte. Een andere nieuwigheid

is de jaarlijkse publikatie van het rapport *The state of the world's children*.

Eigen plaats in het multilaterale kader

Uit het bovenstaande is gebleken dat UNICEF „a spirit of autonomy and originality” 3) te bevorderen wist. Dat kwam ook tot uiting toen begin van de jaren zeventig gesproken werd over reorganisatie van het VN-ontwikkelingsstelsel met als doel een versterking van de centrale positie van het Ontwikkelingsprogram (UNDP) 4). Het Kinderfonds was geen voorstander van te sterke binding. Het vreesde dat dit tot verlies van identiteit en handelingsvrijheid zou leiden. Dank zij de gebleken efficiëntie, de vaardigheid bij de fondsenwerving en de flexibiliteit in buitengewone omstandigheden behield het fonds zijn onafhankelijkheid.

Dat betekent niet, dat geen samenwerking met zusterorganisaties nastreeft wordt. Met UNESCO en FAO, en thans vooral met WHO, worden goede betrekkingen onderhouden, met de programma's van UNDP en het Wereldvoedselprogram wordt sterk rekening gehouden. In noodsituaties zijn het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen en het rampenbureau UNDR0 partners, evenals particuliere organisaties. In het systeem is UNICEF het 'lead agency' voor kindercare.

Financiering en de Nationale Comités

Zoals door de stichtingsresolutie bepaald, wordt het program uitsluitend door vrijwillige bijdragen van de zijde van regeringen en van particuliere kant gefinancierd. Deze formule is gebruikelijk voor (bijna) alle ontwikkelingsactiviteiten van VN-organisaties. Zij vrijwaart het fonds van het geharrewar rond de voorgescreven contributies voor de VN en houdt daarmee de politiek buiten de deur. Anderzijds legt zij een niet geringe last op de schouders van de respectieve secretariaten, die zich voortdurend moeten inspannen voor de versterking van de geldelijke positie.

In 1985 verwierf UNICEF \$ 375 mln. (waarvan \$ 48 mln. voor noodoperaties); regeringen en andere officiële donoren namen 82%, particuliere bronnen 18% voor hun rekening. Dit laatste percentage is verreweg het hoogste van alle tot het VN-systeem behorende organisaties. Het zou onbereikbaar geweest zijn zonder de krachtige hulp van de in alle ontwikkelde landen, ook in Oost-Europa, functionerende Nationale Comités. Wie kent niet de UNICEF-wenskaarten, om een voorbeeld van hun acties te noemen? Ook

dit aspect maakt het Kinderfonds tot iets unieks.

Ons land maakte deel uit van de oorspronkelijke Beheersraad en werd aansluitend meermalen herkozen. De overheid was aanvankelijk zuinig met geldelijke steun, maar dit veranderde in de jaren zeventig. In 1985 beliep de totale bijdrage \$ 8,3 mln. Reeds vroegtijdig werd een UNICEF-Comité opgericht, dat tot een der beste uitgroeide. Verleden jaar vloeide dank zij haar werk \$ 5,5 mln. naar de UNICEF.

Slot

Het Kinderfonds wordt dit jaar veertig jaar. Veertig jaren jong, want aan élan en onophoudelijk zoeken naar nieuwe wegen en middelen ten voordele van het kind heeft het niet ingeboet. Reeds in 1965 werd UNICEF de Nobelprijs voor de vrede verleend als erkenning van zijn bijdrage aan de opbouw van een wereld die al haar kinderen, onverschillig waar zij zich bevinden, betere kansen biedt. Om dat hoge doel te bereiken wacht de organisatie nog veel werk.

V.A.M. Beermann

De auteur was gedurende lange tijd bij de VN werkzaam, waarvan een aantal jaren bij UNICEF.