

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**FLACSO - SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**



**Maestría en Relaciones Internacionales**

**El devenir de UNICEF y su cooperación internacional 1946-2020.  
De la ayuda alimentaria como agencia temporal a su trabajo global**



**Tesis presentada para cumplir los requisitos necesarios para obtener el título  
de Magíster en Relaciones Internacionales**

**Tesista: Schwarz, Matilde Eugenia**

**Directora: Dra. Herrero, María Belén**

**Co-directora: Dra. Wald, Gabriela**

**2020**

## Índice

<b>Índice</b> .....	<b>2</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>3</b>
<b>Listado de siglas</b> .....	<b>5</b>
<b>Presentación</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
Justificación.....	9
Objetivo general .....	10
Metodología .....	10
<b>Capítulo I: Los aportes de las teorías de Relaciones Internacionales para el estudio de UNICEF</b> .....	<b>12</b>
<b>Capítulo II: UNICEF como Organismo Internacional</b> .....	<b>21</b>
<b>Capítulo III: Las características de la cooperación de UNICEF a lo largo de su trayectoria</b> .....	<b>29</b>
3.1. La creación de UNICEF (1946-1960) tras la Segunda Guerra Mundial .....	29
3.2. El proceso de consolidación de UNICEF (1960 – 1990) en el marco del surgimiento de nuevas naciones.....	39
3.3. La expansión de UNICEF (1990 – 2020) en el contexto de la globalización .....	59
3.4. El rol de la cooperación de UNICEF.....	76
<b>Capítulo IV ¿Cómo UNICEF llegó a ser UNICEF?: Un análisis de su consolidación</b> .....	<b>79</b>
4.1. La continuidad de UNICEF no estuvo siempre garantizada .....	79
4.2. El apoyo de Estados Unidos a UNICEF.....	80
4.3. El rol de los otros Estados en el devenir de UNICEF .....	82
4.4. La expansión de las competencias.....	85
4.5. Financiamiento múltiple.....	86
4.6. Descentralización territorial y articulación con actores claves .....	86
4.7. La infancia como grupo destinatario .....	88
4.8. La salud como uno de los temas prioritarios de su agenda .....	89
4.9. Características de la cooperación que ayudaron a la consolidación de UNICEF.....	91
4.10. Campañas de difusión exitosas y utilidad de la producción de datos.....	92
4.11. Redefinición de la población.....	93
4.12. La importancia de la construcción y universalización del régimen internacional sobre la Infancia y la Juventud en la trayectoria de UNICEF.....	94
<b>A modo de cierre</b> .....	<b>97</b>
<b>Fuentes consultadas</b> .....	<b>101</b>

## Agradecimientos

A mi mamá, por acompañarme siempre y también en este proceso de tesis, por motivarme a ser curiosa y a seguir aprendiendo, por enseñarme el compromiso social que implica el saber, por amarme y enseñarme a amar.

A mi compañero de vida, que elijo hace muchos días, cada día. En lo que respecta a la tesis, porque inicié el interesante camino de las Relaciones Internacionales por su consejo y en todo momento me motivó a escribir, me leyó, opinó y, especialmente, creyó siempre en mí, incluso cuando yo no.

A mi directora, Belén Herrero, que además de una gran intelectual, es una persona increíble. Con la excusa de la tesis, estos años me permitieron el espacio para tener con ella debates sobre salud, cooperación y otras tantas cuestiones de agenda y actividades, compartiendo el amor y la pasión por estas temáticas.

A mi co directora, Gabriela Wald, bajo cuya experiencia me formé estos años y que me acompañó aportándome una visión práctica, ayudándome a construir mi propia línea y voz y dejando claro que a veces, menos es más y en la investigación, suman los argumentos concisos y claros, consejo que también tomo para la vida. A ambas, por leerme reiteradamente, aconsejarme, tenerme paciencia y contribuir con debates y puntos de vista.

A mis compañeros de la Maestría, por los cuales el camino por FLACSo fue hermoso y lleno de anécdotas, que motivaron muchas veces el levantarse temprano para ir a cursar y otras tantas quedarse hasta tarde entre debates y charlas. No es que tuviera dudas, pero me quedó aún más claro que el proceso pedagógico es más lindo compartido, que se aprende más en confianza, que los aportes e intercambios desde múltiples visiones y mucho cariño, enriquecen un montón. En particular, menciono a Dami, que me acompañó y orientó desde su experiencia teórica y su visión disciplinada para avanzar con la tesis. Pero quiero agradecer a todo el grupo con el que creamos Sur Global: a Mariano, Mariana, Dami, Cata, Sol, Andrés, Cami, Rubén, Lean, Nachito, Cande, Flor, y a quienes se incorporaron, a todos y a cada uno, gracias por los intercambios teóricos y sobretodo, por la amistad.

A mis hermanos, que siempre están, a su manera, guiando, alentando y retando y a los que admiro mucho.

A mis amigos y familia, que escucharon casi tantas veces “perdón, no puedo estar, tengo que escribir la tesis” como “ya no sé cómo continuar, entre investigaciones, tesis y papers”. Y siempre me incentivaron a seguir.

A todo el equipo del PICT del Gino Germani, con quienes compartimos reuniones, campo y discusiones enriquecedoras; en particular a Alejandro Capriati y nuevamente a Gabriela Wald, de la mano de quienes descubrí mucho de lo fascinante que es la investigación y a quienes les debo gran parte de todo lo aprendido en este tiempo en cuestiones académicas y en posiciones respecto a valorar la construcción colectiva de la ciencia, la importancia de aportar a la comunidad y la relevancia social y política de la academia. En particular, a mis amigas sociólogas. Bian y Barbi, con quienes compartimos cervezas, charlas e infinitas idas y vueltas respecto a tesis. Y sin dudas, a Cintia, que estos años fue casi una mentora guiando en el camino de escribir.

A la Universidad Pública. Porque mi carrera de grado la hice en la UBA y muchos de los valores que atraviesan mi vida y me definen, los incorporé en los pasillos y aulas de la facultad. Porque creo en la Universidad pública, autónoma y de calidad para un presente y un futuro soberano.

A FLACSO, que de a ratos se convirtió en un segundo hogar. La elección de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales no fue para mí una coincidencia, sino una decisión considerando la pertenencia a la región latinoamericana y el prestigio de la institución.

A CONICET y a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que financiaron mi beca de investigación y habilitaron que continúe el proceso de formación para aportar al menos un pequeño granito a la ciencia.

Una tesis es un proceso colectivo. Usando un concepto de Martuccelli, pude realizarla gracias a los muchos *soportes* que me lo permitieron. El producto final lleva mi nombre y me hago cargo de lo dicho, pero hubiera sido imposible sin cada una de las personas e instituciones nombradas y otras tantas personas que también crucé en este camino.

Espero que la tesis sea la puerta de entrada a muchos nuevos intercambios, investigaciones, publicaciones y experiencias. Y espero seguir sumando personas a la lista de agradecimientos.

## Listado de siglas

A.G.: Asamblea General de Naciones Unidas.

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

A.P.S.: Atención Primaria de la Salud.

A.P.S.S.: Atención Primaria Selectiva de la Salud.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

C.I.D.N.: Convención Internacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

DC: Documento del corpus.

ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

EE.UU.: Estados Unidos de Norte América.

FAO: La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FBMG: Fundación Bill y Melinda Gates.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GAVI: Alianza de Vacunas (*The Global Alliance for Vaccines and Immunisation*).

GOBI: *Growth; Oral Rehydration Techniques; Breast Feeding; Immunization*.

VIH-SIDA: Virus de la Inmunodeficiencia Humana – Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

OI: Organismo Internacional.

OIG: Organismo Internacional Gubernamental.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

ONUSIDA: Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNFPA: Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

UNRRA: Administración de las Naciones Unidas para el Auxilio y la Rehabilitación.

URSS: Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

USPHS: Servicio de Salud Pública de los Estados Unidos.

## Presentación

Empecé la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO con un interés en los organismos internacionales, que provenía de una temprana curiosidad por el accionar de Naciones Unidas, de experiencias en consultorías para UNICEF y de mis actividades de investigación donde, abordando temáticas de infancia, juventud y salud, visibilizaba la fuerte presencia de algunos organismos en la producción de datos, *lobby* y trabajo en políticas públicas con el Estado.

Al iniciar la cursada, a partir del aporte de cada materia, me pregunté *qué* son estos organismos, cómo crecen y se mantienen, cuál es su función internacional, cuáles son las fuentes de financiamiento, por qué cooperan y cómo se da esta nueva gobernanza global en donde, si bien los Estados siguen siendo centrales, juegan en reglas que no siempre definen y con múltiples actores ya no sólo estatales.

En paralelo, comencé a examinar los cruces entre lo global y lo local. La pertenencia al Instituto de Investigaciones Gino Germani en el Área de Salud y Población como socióloga y la participación en investigaciones con gran trabajo de campo me permitieron observar la articulación entre UNICEF y algunas iniciativas en los barrios e incluso formar parte de un proyecto coordinado por este Fondo. Ver el trabajo de un organismo internacional desplegado en el territorio, reforzó mis preguntas sobre los modos de accionar y cooperar que tienen.

Así, mi trayectoria en cuestiones de infancia y juventud y la formación en salud, las experiencias de trabajo y la fuerte visibilidad y relevancia de UNICEF en estas cuestiones, llevaron a condensar mis inquietudes en el interés por indagarlo.

En este camino, me llamó la atención la importancia de UNICEF, su gran legitimidad social, así como su presencia en múltiples áreas y temáticas, su extensa producción de documentos y datos, muchas veces más exhaustivos y actualizados que los de los propios Estados, los amplios recursos con los que cuenta y el poco análisis académico que hallé respecto al Fondo.

Así, UNICEF fue la puerta de entrada que me permitió enfocar y conocer más de la política internacional. Además, me permitió viabilizar mi curiosidad por la cooperación, el *soft power* y la agenda de infancia y salud.

De estos cruces, de la trayectoria que realicé, de los intercambios con colegas y múltiples recortes, surge esta investigación.

## Introducción

La tesis se enmarca en las discusiones en torno al rol de los organismos internacionales y a los debates sobre la cooperación. Con la presente investigación me propongo describir y analizar las características del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con respecto a los modos a partir de los cuales logró su consolidación como actor político relevante en el escenario de la cooperación internacional y su rol como organismo internacional desde su origen hasta la actualidad (1945-2020), en el marco de los cambios sociales, políticos y económicos del ámbito internacional.

UNICEF fue creado en 1946 como programa temporal de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para abocarse a la ayuda de los niños y niñas de Europa durante la reconstrucción de posguerra. Luego de varias tensiones, en 1953 se convirtió en un organismo permanente. Actualmente trabaja en 190 países y territorios. Su sede central se encuentra en Nueva York y su estructura comprende oficinas regionales, nacionales y un centro de Investigaciones, llamado “*Innocenti*”. También cuenta con Comités Nacionales, que son un componente exclusivo de la organización, ubicados principalmente en los países de mayor renta, cuya función es recaudar fondos provenientes del sector privado y de personas individuales, así como fomentar los derechos de la niñez. Es una organización internacional pública e institución multilateral no financiera. Lleva adelante Cooperación al Desarrollo y ha implementado diversos mecanismos de cooperación a lo largo de su trayectoria. Es la principal institución humanitaria que maneja la esfera de la infancia y juventud y tiene también un rol predominante en la salud, esto último en conjunto con la Organización Mundial de la Salud y otros actores (Andonova; 2017; Documento Blanche Bernstein, 1966; Documento ONU, 1948; UNICEF, s/f. c; UNICEF, 2020e).

UNICEF, como mostraré a lo largo de la tesis, es considerado uno de los miembros del Sistema de Naciones Unidas más exitoso. Para avanzar en analizar al organismo y su rol internacional, he partido de la siguiente pregunta como guía de la investigación: ¿Cómo UNICEF ha logrado constituirse en una agencia especializada de Naciones Unidas tan relevante?

Para ello realicé un análisis de caso, estudiando el accionar del organismo desde su constitución hasta la actualidad, a partir de la sistematización de documentos oficiales y del estudio de material histórico y académico, con las herramientas teóricas que brindan las Relaciones Internacionales.

He dividido el desarrollo del trabajo en cuatro capítulos.

En el primer y segundo capítulo describo el marco teórico-conceptual desde el cual realicé el análisis de UNICEF. Así, en el capítulo uno expongo los principios de la escuela de la Interdependencia,

retomando sus aportes en torno a la cooperación y desarrollo el concepto de régimen internacional. Complemento con los aportes de Cox (1983 y 2013) en relación a los Organismos Internacionales. En el segundo capítulo presento la definición de organismo internacional desde el Derecho Internacional Público y a UNICEF como parte del Sistema de Naciones Unidas e incluyo aquí los trabajos hallados que abordan a UNICEF.

El tercer y el cuarto capítulo comprenden la descripción y el análisis propiamente dicho del organismo. En el tercero investigo las características de la cooperación de UNICEF enfocando en cuatro ejes: los modos de cooperación y agenda; los países y la población destinataria; los actores con los cuales implementa su trabajo y los modos de financiamiento, que incluyen tanto el origen de los fondos como las estrategias de recaudación de recursos. Presento estos ejes en tres grandes períodos, que he construido y definido a partir del análisis de la información recolectada. En el primer período examino los momentos previos a la creación del organismo, así como su constitución, y abarca hasta 1960. El segundo corresponde a la consolidación del organismo, desde 1960 hasta 1990. Finalmente, el tercer período lo caracterizo en la tesis como la fase de expansión de UNICEF, que incluye desde 1990 hasta la actualidad (2020). Estos bloques temporales dialogan y se enmarcan en el contexto internacional, por lo que consideré pertinente realizar antes de cada período una descripción de la situación histórica, económica y social enfocando en los aspectos relevantes al tema de la tesis de cada momento. Cierro el capítulo presentando el rol de la cooperación de UNICEF.

En el cuarto capítulo expongo las variables que encontré como explicativas de cómo el organismo logró consolidarse en la arena internacional.

Finalmente, cierro el trabajo con una conclusión en la que retomo los principales hallazgos.

## **Justificación**

En un contexto de globalización, en donde se observa la emergencia de una gran cantidad de actores no estatales, como organismos, ONGs, fundaciones filantrópicas y *partnerships* público-privados, que cobran cada vez mayor protagonismo en el escenario internacional, y ante una resignificación de la soberanía y el rol estatal, resulta importante indagar el lugar que ocupan los organismos internacionales en las relaciones internacionales y su accionar a nivel global.

Asimismo, ahondar en el conocimiento de un organismo internacional central y de gran alcance como es UNICEF brinda información sumamente valiosa para el campo de la infancia y para pensar la cooperación entre los organismos y los Estados y los modos de trabajo y consolidación de este organismo.

## Objetivo general

Describir y analizar las características del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con respecto a los modos a partir de los cuales logró su consolidación como actor político relevante en el escenario de la cooperación internacional, así como su rol como organismo internacional desde su origen hasta la actualidad (1945-2020).

## Objetivos específicos

- Describir el devenir histórico de UNICEF en tanto organismo internacional.
- Analizar las características de la cooperación de UNICEF en torno a los temas que prioriza y las modalidades de trabajo que asume.
- Explorar los actores con los que articula, los países destinatarios de la cooperación, el origen del financiamiento y las estrategias de recaudación de fondos.
- Identificar prácticas, acciones y lineamientos que le han permitido al organismo crecer y consolidarse en el escenario internacional.

## Metodología

Para llevar a cabo esta investigación definí un diseño cualitativo (Sautu, 2004). La tesis es un estudio de caso, de carácter descriptivo y analítico, donde el análisis documental es la principal técnica de producción de datos (Marradi et *al.*, 2007; Valles, 1999).

He utilizado fuentes secundarias, a partir de la sistematización de documentos y publicaciones del propio organismo considerados de relevancia para analizar su trayectoria y accionar. Este relevamiento incluye textos clave como informes de gestión, declaraciones de Naciones Unidas, documentos de discusión internos, etc.<sup>1</sup>. En el grupo documental también incorporé puntualmente los Informes Anuales del 2010 y 2018, en tanto son años en los que iniciaron gestiones nuevos directores de UNICEF y reflejan las continuidades y transformaciones del organismo, agregando información sobre períodos no incluidos en los documentos antes mencionados. Asimismo, realicé un seguimiento y selección de publicaciones en páginas web oficiales, que han demostrado abarcar información central sobre el tema de estudio y además han cobrado gran relevancia a partir del uso de internet como medio de difusión masivo.

---

<sup>1</sup> Estos documentos se encuentran disponibles en: [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_docs\\_reports.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_docs_reports.html) (última consulta abril 2020).

El corpus incluye también tres publicaciones del organismo que relatan la historia de UNICEF, cuyos autores son Clark (1996) y Black (1986 y 1996). Estos libros históricos han sido útiles para ubicar, en muchos casos, los documentos en contextos más amplios y para complementar el análisis con experiencias concretas, ejemplos, datos y otra información relevante.

En el material empírico además incorporé marcos normativos que encuadran el accionar del organismo, destacándose la Carta de Naciones Unidas y la Convención Internacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CIDN).

Todo el material que compone el corpus lo identifiqué a lo largo de la tesis anteponiendo la sigla “DC” (documento del corpus), para diferenciarlo de las fuentes que empleé para contextualizar y realizar la interpretación de los datos construidos.

Los ejes que definí para estudiar al organismo los construí a partir de mi análisis del concepto de Cooperación al Desarrollo y de la lectura de bibliografía específica respecto a cooperación. Retomo así a la definición de Gómez Galán y Sanahuja (1999:17): *“La cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países con diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur”*. Observé que las cuestiones que componen esta definición son: los modos de cooperar, quiénes realizan las acciones, hacia quiénes las destinan y con qué fines. Se sobre entiende que para que exista cooperación, esta debe ser financiada. Por lo tanto, evalué que para conocer las características de la cooperación de UNICEF a lo largo de su trayectoria era necesario considerar al menos estos ejes de análisis, a los que sistematicé como: modos de cooperación y agenda; países y población destinataria; actores con los que articula para implementar su trabajo y financiamiento.

El análisis del material sistematizado lo efectué a partir de las herramientas analíticas que brindan las teorías de las Relaciones Internacionales.

## Capítulo I: Los aportes de las teorías de Relaciones Internacionales para el estudio de UNICEF

A continuación, presento cómo han sido abordados los organismos internacionales y la cooperación desde la perspectiva realista, desde el constructivismo y desde el liberalismo, siendo estas las escuelas clásicas de las Relaciones Internacionales. Incorporo también los aportes teóricos de Robert Cox en relación a los organismos internacionales. Luego profundizo en el enfoque de regímenes internacionales.

Las características de UNICEF en esta tesis las interpreto a partir de los aportes desde el liberalismo, centralmente la interdependencia compleja y desde el enfoque de regímenes internacionales. En menor medida, también me remito a los desarrollos de Cox.

### 1.1. Organismos Internacionales y Cooperación desde la perspectiva realista

El realismo como teoría sistémica de las relaciones internacionales surgió en la inmediata posguerra y se asentó en los conceptos centrales articulados por Hans Morgenthau: las relaciones internacionales tienen lugar en un contexto de anarquía en donde los únicos actores relevantes a considerar son los Estados. Estos actores se comportan de forma autónoma, racional y unitaria, persiguiendo con cada una de sus acciones los principios de autoayuda y de supervivencia. Para esta teoría, “*el elemento principal (...) de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder*” (Morgenthau, 1986:13). El interés, más allá del tiempo y del espacio, es universalmente el centro de la política.

Desde esta escuela, interpretar el funcionamiento del sistema a través de consideraciones morales, éticas y personales solo conduce a concepciones erróneas y a incrementar los conflictos, antes que a solucionarlos. De hecho, Morgenthau expresa un profundo desacuerdo en consagrar instituciones internacionales en donde todos los Estados son igualmente soberanos ya que dicha característica y su institucionalización no se condice con el funcionamiento real de la política internacional. Desde este enfoque, son los Estados con mayores capacidades materiales, los más poderosos, los que definen el funcionamiento del sistema y las instituciones encubren esta realidad política. Por lo tanto, lógicas propias de la ONU como un Estado – un voto en la Asamblea General les da participación a Estados que no tienen relevancia ni capacidad de incidencia en el sistema internacional, reflejando una situación que no se condice con la situación internacional desde este enfoque.

Tras las críticas al realismo clásico y ante el nuevo contexto internacional de 1970, el enfoque realista ha sido complejizado y redefinido bajo el nombre de neorrealismo. Waltz, su principal exponente,

sostiene que el análisis de la política internacional no debe realizarse a partir de las características de los actores estatales sino por la estructura del sistema. Esta estructura surgida por la interacción de las unidades actúa como un condicionante, dota de estabilidad al sistema y permite explicar las dinámicas de poder en cada período histórico (Waltz, 1988). Sin embargo, esta reformulación sigue manteniendo un enfoque estadocéntrico.

Desde esta escuela UNICEF no es un actor internacional relevante debido a que no es un Estado. Si se quisiera analizar a UNICEF desde esta escuela habría que observar de qué forma los intereses de los Estados más poderosos se encuentran representados en la institución; no sería posible por ejemplo indagar cómo el organismo incide en los Estados ni cuál es su rol. Finalmente, desde el realismo, la política mundial está encabezada por cuestiones de seguridad militar, donde la “alta política” de la seguridad militar es más relevante que la “baja política” de los asuntos económicos y sociales (Keohane y Nye, 1989), de modo que la agenda de infancia y los organismos internacionales no caben en los análisis de esta escuela.

## **1.2. Organismos Internacionales y Cooperación desde el constructivismo social**

El constructivismo es una teoría estructural de la política internacional surgida a finales de 1980 que se sustenta en tres puntos: “1) *los Estados son los principales actores del sistema*; 2) *las estructuras del sistema son intersubjetivas más que materiales*, y 3) *los intereses e identidades de los Estados están condicionados por esa estructura social más que dados exógenamente o por la política interna*” (Peñas, 1997:128). Tal como sostiene Wendt (2005), el referente principal del constructivismo, la anarquía es lo que los Estados hacen de ella y el poder se construye de manera social a partir de las identidades que los Estados construyen respecto a sí mismos y sobre los otros Estados, identificaciones que pueden variar en el tiempo, dependiendo del contexto histórico, cultural, político y social.

La explicación de la Cooperación al Desarrollo desde este enfoque se vincula con la identificación positiva o negativa que los donantes tendrían en un momento dado con las sociedades receptoras. De esta manera, este continuo de identificaciones positivas y negativas organiza la distribución geográfica de la ayuda, ya que la cooperación es consecuencia de intereses específicos de los Estados, lo que requiere remitirse a la estructura internacional de las ideas, a cómo estos Estados socializaron y socializan la idea de Ayuda Internacional al Desarrollo (Pauselli, 2013).

Adicionalmente, esta teoría parte de la premisa de que existen sólidos fundamentos éticos para que los Estados poderosos colaboren con terceros países. De esta manera, la cooperación está fuertemente vinculada con un imperativo humanitario y con un compromiso ético, en pos de corregir las injusticias

internacionales que generan pobreza e inequidad (Prado Lallande, 2011), donde las consideraciones morales han proporcionado un importante sustento a las políticas y programas de Cooperación al Desarrollo (SELA, 2010). Por lo tanto, a diferencia del realismo, el constructivismo sí considera que la cooperación fomenta el desarrollo y ayuda al mejoramiento de situaciones desiguales.

Este enfoque tampoco da relevancia al lugar de los organismos internacionales en el escenario global, ni ayuda a explicar su accionar y su rol en el sistema internacional. A su vez, la argumentación basada en cuestiones éticas como fundamento de la cooperación entiendo que dificulta profundizar en los motivos, intereses y relaciones de poder que contribuirían al análisis de UNICEF.

### **1.3. Organismos Internacionales y Cooperación desde la teoría de la interdependencia compleja**

El liberalismo como teoría *mainstream* sostiene entre sus postulados centrales que existen actores estatales y no estatales, que el poder militar no es una variable determinante y que el comportamiento de los actores puede ser modelado a partir de la promoción de valores e intereses. En este punto es donde ingresan las acciones destinadas hacia la protección de la humanidad, la cooperación en pos del mantenimiento de la paz mundial, de la democracia y de la expansión del libre comercio y la conformación de agendas e intereses comunes a partir de instituciones de orden global, basadas en el respeto del derecho internacional.

La perspectiva liberal fue retomada desde las Relaciones Internacionales durante 1970, momento en el cual comenzó a ponerse en tela de juicio el estado de anarquía y de enfrentamiento permanente que describía el realismo para comenzar a explicar el sistema internacional mediante la idea de un mundo interdependiente. Keohane y Nye, los referentes principales de esta escuela, sostienen que *“interdependencia en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países”* (Keohane y Nye, 1989:22), donde interconexión no es igual a interdependencia<sup>2</sup>. *“Dos economías se consideraban interdependientes cuando eran más o menos equivalentes en términos de poder y cuando su interacción mutua volvía a cada una vulnerable a las acciones de la otra”* (Halliday, 2002:39).

---

<sup>2</sup> Keohane y Nye esquematizan en tres las características centrales de la interdependencia compleja: 1) canales múltiples conectan las sociedades, estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales, y transnacionales 2) La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. La seguridad militar no domina. Muchos temas surgen de lo que se acostumbraba considerar como política interna, de modo que la diferenciación entre interno y externo se torna borrosa 3) La fuerza militar no es empleada por

El estudio de las restricciones y limitaciones para cada actor envuelto en una relación interdependiente no puede hacerse a priori, como tampoco puede conocerse la ecuación costo/beneficio para un actor considerado individualmente (Tokatlian y Pardo, 1990). Keohane y Nye sostienen que la distribución de costos y beneficios debe observarse en función de la sensibilidad y de la vulnerabilidad<sup>3</sup> de los distintos actores contrapartes, características que implican la capacidad de respuesta de un determinado actor en el corto y en el largo plazo. Las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, en tanto reducen la autonomía, pero no existen garantías de que los medios militares sean más eficaces que los económicos para lograr un objetivo determinado. Complementariamente, esta escuela plantea que hay múltiples fuentes que producen poder, no sólo la militar (Keohane y Nye, 1989).

Keohane y Nye argumentan que el aumento de la interdependencia no implica que cesarán los conflictos, sino que éstos adquieren nuevas formas y eventualmente pueden incrementarse, lo que hace necesario pensarlos con nuevas categorías: *“la política de la interdependencia económica y ecológica implica competencia, incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos”* (Keohane y Nye, 1989:24). En este sentido, este enfoque tiene como principios que la cooperación no sólo es posible, sino también necesaria y se presupone que el entramado económico desincentivaría la guerra, planteándose que dada la interdependencia y las relaciones comerciales, la guerra pasa a un segundo plano, sin que esto signifique que haya armonía (Keohane y Nye, 1989).

Se parte en esta escuela de considerar que la cooperación genera beneficios netos y que la interdependencia aumenta los incentivos para la cooperación institucionalizada. Comparando con la escuela neorrealista ya presentada, los neorrealistas plantean que los Estados, al cooperar, buscan mejorar su posición relativa, es decir, mantener o mejorar su posición frente al resto, de ahí la preocupación de que otros Estados obtengan más ganancias que ellos de la cooperación (Salomón, 2002).

Asimismo, este enfoque parte del supuesto de que el Estado está perdiendo su posición predominante en las relaciones internacionales frente a los actores “no estatales” y otras fuerzas; se observa entonces la participación de amplias y dinámicas organizaciones no enteramente controladas por los gobiernos, convirtiéndose esto en parte normal de las relaciones tanto exteriores como internas (Halliday, 2002; Keohane y Nye, 1989).

---

<sup>3</sup> Por sensibilidad, se entiende la naturaleza del efecto que tiene sobre un actor una acción ejecutada por otro. Se refiere al corto plazo, en el sentido de que el primero de ellos no tiene el suficiente tiempo para reaccionar. Con el término vulnerabilidad, se busca explicar el fenómeno de los costos reales que afectan a un actor por la acción de otro, teniendo en cuenta su relativa disponibilidad o carestía de recursos alternativos para responder (Tokatlian y Pardo, 1990:346-347).

Consideradas desde la escuela de la interdependencia, las organizaciones internacionales multilaterales y sus mecanismos juegan un rol relevante en la política mundial en tanto actúan como ámbito para la conformación de coaliciones, mediación de intereses divergentes y para la obtención de transacciones relativamente consensuales entre las partes. También permiten encontrar soluciones operativas y conjuntas a problemas que afectan tanto a Estados centrales como periféricos. Incluso desde la interdependencia prima una visión positiva que considera que los Estados más débiles podrían actuar en forma de bloque en las organizaciones multilaterales, de modo de lograr avanzar en sus objetivos prioritarios (Tokatlian y Pardo, 1990).

En síntesis, desde esta escuela consideran que la interdependencia afecta los incentivos de los Estados en política exterior. Mantienen en sus análisis la centralidad de los Estados pero consideran también que hay un número de actores domésticos con intereses en la política internacional, entre los que incluyen a los organismos internacionales. Además, el enfoque reconoce la existencia de otros temas agenda global además de los clásicos temas militares, quitándole relevancia al uso de la fuerza, y valoran a la cooperación como necesaria (Keohane y Nye, 1989). Estos supuestos analíticos se retoman para el estudio del organismo, en tanto permiten un abordaje más adecuado y consecuente de las condiciones internacionales bajo las cuales se desarrolla el devenir de UNICEF.

#### **1.4. Organismos Internacionales desde los aportes de Robert Cox**

A los fines de la tesis me interesa retomar además los aportes de Cox (1983 y 2013) específicamente en cuanto a su análisis de las organizaciones internacionales. Para este autor existen tres categorías de fuerzas, que son: las capacidades materiales, las ideas y las instituciones. Estas tres categorías se vinculan entre sí y se desenvuelven en los componentes de la estructura histórica (fuerzas sociales, formas de Estado y órdenes mundiales), que dan por resultado una estructura histórica particular a partir de la institucionalización más o menos estable de relaciones de fuerza existentes en un momento dado. Lo que interesa retomar es que el autor no remite solamente a las relaciones entre Estados, sino que también incluye en el análisis a otros actores que tienen mayor o menor capacidad para llevar sus intereses a escala internacional, y además, desarrolla la noción de instituciones internacionales. Las instituciones son amalgamas de ideas y poder material que, a su vez, logran influenciar el desarrollo de ideas y de capacidades materiales y que, eventualmente van a adoptar su propia vida más allá de los Estados que las conformaron (Cox, 2013).

El autor sostiene que uno de los mecanismos de la hegemonía<sup>4</sup> mundial son las organizaciones internacionales, a través de las cuales se expresan normas que son presentadas como universales. Argumenta que entre las características que muestran el papel hegemónico de las organizaciones internacionales se encuentran las siguientes: 1) representan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos mundiales; 2) son en sí mismas el producto del orden hegemónico mundial; 3) legitiman ideológicamente las normas del orden hegemónico mundial; 4) incorporan a las élites de países periféricos y 5) absorben ideas contra-hegemónicas (Cox, 1983:149). De esta manera, “*las instituciones internacionales comprenden reglas que facilitan la expansión de las fuerzas económicas y sociales dominantes pero que al mismo tiempo permiten que intereses subordinados hagan ajustes con un daño mínimo*” (Cox, 1983:149). A su vez, las instituciones internacionales tienen un papel ideológico, al ayudar a definir las directrices políticas de los Estados y al legitimar ciertas instituciones y prácticas a nivel doméstico (Cox, 1983). Así, las instituciones son un medio para estabilizar un orden particular. Logran la presentación de la estrategia hegemónica como universal de la política. Sin embargo, la hegemonía no puede ser reducida a una dimensión institucional (Cox, 2013).

## 1.5. Los Regímenes internacionales

Los regímenes internacionales comenzaron a formar parte de las agendas de investigación hacia fines de los años setenta, emergiendo una gran cantidad de debates desde distintas escuelas y autores sobre su definición y numerosos estudios de caso durante 1980 y 1990 en los que se aplicaba la noción de régimen para entender el funcionamiento de un área en particular de la política internacional (Hasenclever et al., 1999). La noción de régimen no conforma una escuela, sino que se trata de un concepto útil para analizar campos específicos, más que relaciones sistémicas.

Uno de los primeros autores en abordar a los regímenes internacionales ha sido Ruggie (1975), quien sostuvo la necesidad de explicar en términos políticos y teóricos los cambios tecnológicos globales luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, así como las nuevas dinámicas económicas, ecológicas, energéticas y políticas derivadas de esos cambios. Para el autor, el comportamiento imprevisible del Estado estaba siendo modificado por acuerdos, cálculos de intereses, competencias jurisdiccionales y expectativas, entre los mismos Estados y también con actores no estatales. Estos

---

<sup>4</sup> La hegemonía a nivel internacional no es, siguiendo a Cox, simplemente un orden entre Estados. La hegemonía es un orden dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los Estados y los vincula a otros modelos de producción subordinados. Es también un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los diferentes países. La hegemonía mundial se puede definir como una estructura social y una estructura política; y no puede ser solamente una de estas cosas sino ambas. Es más, la hegemonía mundial se expresa con normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales –reglas que sostienen el modelo de producción dominante– (Cox, 1983:149).

procesos y la presencia de problemáticas comunes para todas las naciones le permitieron identificar a Ruggie la existencia de espacios institucionales bajo los cuales los Estados construyen agendas, alcanzan acuerdos y profundizan líneas de acción. Sostuvo que bajo esta realidad, los actores no estatales y los Estados han desarrollado diferentes niveles de consenso, siendo el “régimen internacional” uno de ellos, a los que definió como “*conjunto de expectativas mutuas, reglas y regulaciones, planes, energías organizacionales y compromisos financieros los cuales han sido aceptados por un grupo de Estados*” (Ruggie, 1975:570, traducción propia).

Esta definición fue el puntapié inicial para una serie de aportes posteriores que han ampliado y enriquecido el desarrollo conceptual de Ruggie. Al respecto uno de los autores a mencionar es Young (1980), quien argumentó que los regímenes internacionales, a pesar de encontrarse presentes en una gran cantidad de ámbitos de la arena internacional, no recibieron la suficiente atención teórica. Desde la visión de Young los regímenes son “*instituciones sociales que gobiernan las acciones de actividades específicas. Así se reconocen patrones de prácticas alrededor de las cuales convergen expectativas (...) y contribuyen a la realización de ciertas funciones*” (Young, 1980:332, traducción propia). En términos internacionales “*los regímenes están formalmente constituidos por Estados soberanos pero del mismo participan entidades privadas como bancos, empresas pesqueras o aerolíneas*” (Young, 1980:333, traducción propia). La conceptualización de Young (1980) toma distancia de las perspectivas estadocéntricas y reconoce las dinámicas propias del sistema internacional en donde actores de diferente naturaleza interactúan entre sí, construyen acuerdos formales e informales, accionan de forma conjunta, resuelven sus disputas y construyen patrones de conducta. Sin embargo, la mera existencia de los regímenes no significa que los actores que participan de los mismos no los sometan a tensiones y busquen modelarlos de acuerdo a sus objetivos e intereses.

Young (1980) afirma que un régimen internacional posee dos componentes centrales: reglas y procedimientos, tanto formales como informales; y un componente procedimental con elecciones colectivas para tomar decisiones en torno a las opiniones divergentes de dos o más actores, es decir, un espacio social para la resolución de controversias. Una dificultad importante a la hora de analizar estas instituciones sociales radica en que los regímenes primero se crean, existen y se operativizan y luego se descubren.

Además de los aportes de Ruggie y de Young es relevante la conceptualización de Krasner, que ha sido ampliamente difundida, quien define a los regímenes como “*un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales*” (Krasner, 1982:185, traducción propia). Krasner explica que los principios son las creencias e ideas más

importantes en torno a una cuestión dada; las normas son los estándares de comportamientos que se definen en términos de derechos y obligaciones; las reglas son las prescripciones y prohibiciones específicas que rigen el accionar de los actores; y los procedimientos son las prácticas para la formulación e implementación de elecciones colectivas (Krasner, 1982). El autor subraya que un régimen internacional se define primordialmente por sus principios y sus normas, por lo tanto, un cambio de régimen depende de que se modifiquen o se eliminen dichos componentes (Krasner, 1982).

Desde la interdependencia, Keohane y Nye (1989) también aportaron al concepto de régimen internacional. Ellos sumaron que las relaciones de interdependencia a menudo ocurren dentro de, y pueden ser efectuadas por, redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus aspectos. Plantearon que los regímenes pueden ser comprendidos como conjuntos de acuerdos que afectan las relaciones de interdependencia, incluso cuando la integración global es débil. Sostienen que desde la Segunda Guerra Mundial se han desarrollado numerosas normas y procedimientos en numerosos campos que guían a los Estados y a los actores transnacionales. Así, *“los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo”* (Keohane y Nye, 1989:21). Sostienen también que los regímenes han variado en torno a la cantidad de miembros que los conforman, el nivel de apego en el cumplimiento de los acuerdos, y la formalidad o informalidad de los consensos vigentes (Keohane y Nye, 1989).

Una perspectiva similar a la que desarrollan los autores mencionados y que agrega más elementos que complejizan el estudio de los regímenes es la de Hasenclaver Mayer, Rittberger, Murillo, y Castro y Ortiz, quienes lo definen como un espacio, de alcance regional o global, para *“sustraer ciertas áreas de la política internacional”* (Hasenclaver et al., 1999:499). Allí los Estados y otros actores participan por la convergencia de expectativas que se desarrollan en el área pertinente, en donde la cooperación genera efectos tales como un mayor nivel de transparencia, la expectativa de acceder a ganancias compartidas y, por lo tanto, la reducción de la anarquía y la incertidumbre en un área de interés determinada (Hasenclaver et al., 1999). A su vez los autores subrayan la idea de que para el neoliberalismo en la política internacional no todo es conflicto y los regímenes reducen la incertidumbre y el temor a ser engañados o explotados, al hacer más transparente la conducta de los Estados y vincular temas de interés durante un tiempo prologando, haciendo posible la adopción de estrategias de reciprocidad. Ello ayuda a que los Estados participen en empresas conjuntas.

Vale por último incorporar los desarrollos de Barbé, quien enfatiza la capacidad analítica que brinda la utilización del concepto, al definirlo como una construcción teórica que *“pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino las situaciones de orden*

*(su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad (issue-area internacional)”* (Barbé, 1989: 56). De esta manera, el empleo del concepto de régimen internacional sirve como un enfoque de alcance intermedio que no pretende abarcar la explicación del sistema internacional en su totalidad, pero brinda herramientas específicas para analizar una parte del mismo, permitiendo mayor profundidad en las interpretaciones cuando se estudia un aspecto o área del sistema, como en este caso donde la investigación pretende echar luz sobre algunas características del accionar de UNICEF, centralmente su participación y aporte a la construcción del régimen internacional de la infancia.

## Capítulo II: UNICEF como Organismo Internacional

En el marco de un mundo globalizado, se observa un incremento en la participación y peso de los organismos internacionales a nivel global, regional y nacional y, a partir de ello, discusiones en torno a los límites de sus obligaciones y derechos y sobre los cambios en la soberanía estatal en las Relaciones Internacionales. Ello no implica que los Estados hayan sido reemplazados, pero sí la emergencia y diversificación de otros actores con los que coexisten (Franco-Giraldo, 2013; Rojas Aravena, 2000; Sobrino Heredia, 2013). En ese sentido, hoy existen alrededor de 350 organizaciones, superando incluso la cantidad de Estados, con gran diversidad entre sí, en sus alcances, estructuras y variedad de temáticas abordadas (Barbé, 1995; Sobrino Heredia, 2013).

Esta emergencia de nuevos miembros tiene antecedentes y puede ser vinculada con las transformaciones en la gestión de las poblaciones y en la gobernanza mundial. Siguiendo a Fassin (2017) desde los últimos decenios del siglo XX ha ido consolidándose lo humanitario y el gobierno humanitario como una política de las vidas precarias, multiplicándose medidas y dispositivos para atender a pobres, desocupados, enfermos sin recursos, extranjeros en situación irregular, entre otros grupos, por medio de dispositivos diversos tanto gubernamentales como no gubernamentales para administrar poblaciones e individuos confrontados a la desigualdad. Esta política fue puesta en ejecución desde fines del siglo XX por Estados Unidos, organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y colectividades locales (Fassin, 2017). Es posible encuadrar a UNICEF entre las organizaciones humanitarias que emergen en este marco y cuya función estaría orientada, por lo tanto, al gobierno de las poblaciones vulnerables.

Repasando la historia, surge que las primeras organizaciones internacionales nacieron ante la necesidad por parte de los Estados de cooperación y administración mancomunada ante intereses comunes. Así, su germen estuvo principalmente ligado cuestiones telegráficas, de pesos y medidas, de salud, etc., que eran las tareas a resolver conjuntamente que demandaba la Europa en proceso de industrialización del SXIX. Fue el trágico desenlace de la Primera Guerra Mundial lo que dio origen a la primera organización internacional de gran alcance, con funciones en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales: la Sociedad de las Naciones, junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estas dos organizaciones abrieron a una nueva etapa más compleja (Barbé, 1995). Tras la Segunda Guerra Mundial se pretendió que las organizaciones sirvan como espacios de ordenamiento de áreas específicas del sistema internacional, ante la preocupación de los Estados por dotar de estabilidad y previsibilidad a estos espacios, centralmente en las cuestiones relativas a paz y seguridad y

se observa desde entonces una cada vez mayor proliferación de las mismas. De hecho, UNICEF nace en este marco.

## **2.1. Organizaciones Internacionales: su definición desde el Derecho Internacional Público**

UNICEF es una Organización Internacional Gubernamental (OIG), a las que se las define como *asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros* (Sobrino, s/f: 44, citado en Sobrino Heredia, 2013: 359), que cuentan con voluntad propia y destinadas a alcanzar objetivos colectivos, conformándose como mecanismos institucionalizados de cooperación permanente.

En tanto OIG, UNICEF es un sujeto de derecho internacional con personalidad jurídica. La misma es distinta a la de los Estados parte, siendo capaz de elaborar y manifestar voluntad propia en los ámbitos de su competencia. De tal forma que, cualquiera que sea el órgano que adopte la decisión, ésta se imputará a la Organización y no a sus Estados miembros. Así, participa de manera autónoma en las relaciones internacionales, pudiendo vincularse con otros sujetos internacionales y contando con derechos y obligaciones, así como con la potestad de hacer cumplir dichos derechos. Tiene también el deber de responder internacionalmente ante violaciones de obligaciones.

Asimismo, por el principio de especialidad, la personalidad jurídica de UNICEF es derivada y está limitada al logro de los objetivos que le fueron asignados para cumplir sus funciones, tal como aparecen en su tratado constitutivo o se derivan del mismo y han sido desarrollados en la práctica. Ello, a diferencia de la personalidad jurídica de los Estados en tanto, dado que estos son sujetos soberanos y jurídicamente iguales, poseen una personalidad jurídica plena y general (Sobrino Heredia, 2013). Por lo tanto, retomo a los fines de la tesis que UNICEF emana de la voluntad de los Estados pero su accionar es independiente de los mismos.

Complementando la definición dada desde el Derecho Internacional Público me interesa retomar los aportes de Arenalo Gault y Zamudio González (2013), quienes sistematizaron modos para interpretar a los organismos internacionales al momento de estudiarlos.

En primer lugar, las autoras proponen considerar a las OIG como actores que responden a la dinámica propia de los miembros de la organización y a las relaciones entre sí y con otros actores. De esta manera, es importante comprender que gran parte del accionar de las organizaciones y los efectos de sus actos no son consecuencia de una búsqueda instrumental de objetivos predeterminados o definidos por

agentes o Estados miembros entendidos en forma monolítica. De esta manera, no puede comprenderse a los organismos como actores racionales y coherentes, que actúan de manera uniforme y con previsión de sus actos, sino como instituciones complejas, que también presentan tensiones en su interior y que actúan en escenarios complejos y cambiantes.

En segundo lugar, sugieren dejar de considerar a las organizaciones como engranajes obedientes de Estados concebidos como actores racionales, en tanto eso imposibilita entender la dinámica compleja de lo que ocurre en la práctica.

Tercero, parten de la idea de que no existe un mando político unificado, por lo tanto, la condición para la supervivencia de las OIG se basa en su capacidad de amalgamar Estados con poderes disímiles y entrar en espacios viables de cooperación (lo que no implica que sean óptimos, ni buenos, ni justos).

En cuarta instancia, proponen valorar la naturaleza política de las OIG al estudiarlas. Considerar la naturaleza política es clave como marco analítico para entender cómo los juegos organizacionales se negocian y se construyen en el día a día.

Por último, consideran que las OIG son espacios colectivos compuestos de múltiples actores dinámicos y complejos, que intentan construir y hegemonizar algunos temas y que se manejan en una intrincada lógica de interacción entre los miembros organizaciones y entre estos y otros actores, tomando decisiones en contextos de ambigüedad, donde su dinámica interna, conflictiva y construida a través de juegos de poder, termina definiendo ampliamente la agenda estratégica y por tanto su acción concreta. Es posible pensar que estas organizaciones existen en un mundo que está marcado por desequilibrios entre Estados y que parte de las funciones de las OIG es hacer que estos desequilibrios sean manejables, aceptables, legitimados como base del diálogo y de la cooperación (Arellano Gault y Zamudio González, 2013).

Recapitulando los aportes para el caso de estudio, a lo largo de esta tesis concibo a UNICEF como una institución compleja, diferente a los Estados que le dieron origen y que tiene capacidad de incidencia en el mundo político. En ese sentido, actúa en un escenario internacional incierto, desigual y marcado por disputas e intereses, donde intenta construir y hegemonizar áreas específicas, con una estructura interna no racional ni monolítica, que incide en su capacidad de adaptarse a los cambios internacionales.

## **2.2. UNICEF en el Sistema de Naciones Unidas**

A partir de la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar una re-estructuración del sistema internacional. En un contexto de cambio en las relaciones de poder entre los países e intentos por evitar una Tercera Guerra

Mundial, se configuró una organización supranacional de gobernanza, siendo desde entonces el espacio más importante para la colaboración multilateral. Así, se constituyó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que encuentra su antecedente en la Liga o Sociedad de las Naciones. La creación formal de Naciones Unidas ocurrió el 26 de junio de 1945, al ser firmada en San Francisco la Carta de Naciones Unidas por cincuenta países (ONU, 2012). Ésta tiene entre sus propósitos centrales el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, el fomento de relaciones de amistad y la cooperación en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como el estímulo del respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales (Carta de Naciones Unidas, 1945).

La instauración de la ONU significó un verdadero hito en los órdenes político, jurídico y social internacionales. Ello debido a dos razones principales. Por un lado, por ser la primera organización internacional con facultad de adoptar decisiones obligatorias para los Estados en cuestiones de paz y seguridad internacional, mediante el Consejo de Seguridad. Por otro, ocurrió una gran transformación relacionada con la importancia otorgada a la “cuestión social” en la Carta y, a raíz de ello, la creación de un Sistema Internacional, el llamado “Sistema de las Naciones Unidas”, que está integrado por una serie de normas, órganos y organismos destinados a investigar, promover y brindar asistencia en los diferentes aspectos que refieren al desarrollo económico y social de los Estados parte, dando lugar a una extensa red transnacional (Comotto, 2014).

En el preámbulo de la Carta (1945), se expresa la voluntad política de los Estados de *“emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos”*. Esto se materializó en el establecimiento del mencionado sistema para la cooperación económica y social. El artículo 1 inciso 3 de la Carta, plantea entre los propósitos de las Naciones Unidas: *“Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”*; y el inciso 4: *“Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes”* (Carta de Naciones Unidas, 1945).

La Carta estableció que la ONU cuenta con seis órganos principales: la Asamblea General (órgano principal y plenario), el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Sin embargo, el sistema de las Naciones Unidas es mucho más amplio, pues comprende 15 organismos especializados y numerosos Programas y Fondos, entre los que se encuentra UNICEF, además de otras entidades como el Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (ONU, 2012).

La Asamblea General (AG) y, bajo su autoridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), por la naturaleza y funciones que les otorga la Carta, cumplen un rol central en la cuestión social (art. 60 de la Carta de Naciones Unidas) (Abellán Honrubia, 2013; Carta de Naciones Unidas, 1945; ONU, 2012).

Los Fondos y Programas fueron creados por las Naciones Unidas para satisfacer necesidades que no habían sido previstas en San Francisco, como la infancia (también los refugiados palestinos, la asistencia para el desarrollo, la ayuda alimentaria o el medio ambiente). Los Fondos y Programas están subordinados a las Naciones Unidas, pero dado que están controlados de manera directa por distintos organismos intergubernamentales, obtienen la mayor parte de sus recursos financieros de otras fuentes distintas de los presupuestos de las Naciones Unidas y tienen necesidades particulares por su trabajo en territorio, siendo más parecidos a organismos especializados que a "órganos subsidiarios" (ONU Chile, 2020).

En este esquema, UNICEF es un Fondo y tiene un estatus semiautónomo. Opera en el marco de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General y de acuerdo con los principios que la Asamblea General y el Consejo Económico y Social puedan establecer, estando bajo la órbita de éste último. El Secretario General de las Naciones Unidas, en consulta con la Junta Ejecutiva, nombra un Director Ejecutivo responsable de las operaciones cotidianas de UNICEF. Además, si bien UNICEF depende de sus propios recursos, los presupuestos administrativos del Fondo son revisados por la Oficina de Finanzas de las Naciones Unidas, y las recomendaciones del presupuesto administrativo a la Junta Ejecutiva de UNICEF cuentan con el apoyo conjunto de la Administración de UNICEF y la Oficina de Finanzas de las Naciones Unidas. También se encuentra vinculado a ONU en tanto los miembros de su personal internacional forman parte de la Secretaría de las Naciones Unidas (Abellán Honrubia, 2013; DC. Blanche Bernstein, 1966; ONU Chile, 2016; Gómez Galán y Sanahuja, 1999). El trabajo de UNICEF se desarrolla de este modo encuadrado en Naciones Unidas y bajo el mandato de la Carta.

### **2.3. Los estudios sobre UNICEF**

Las organizaciones internacionales han sido abordadas desde múltiples objetivos de investigación. Algunos estudios se han enfocado en la incidencia de las mismas en las políticas públicas estatales (Almeida, 2006; Corbalán, 2002; Chiara y Di Virgilio, 2005; Lemos *et al.*, 2016; Tissera, 2013 y 2014; Lucas, 2009), otros han indagado por qué los Estados actúan a través de este tipo de organizaciones (Abbott y Snidal, 1998). También hay investigaciones sobre la capacidad de los organismos de impactar en políticas a nivel general y en la agenda global (Harman, 2010), y sobre cómo los organismos construyen discursos y líneas teóricas con alta repercusión material (Farmer y Castro, 2003). Identifiqué estudios sobre la construcción de redes epistémicas y los modos de circulación de profesionales técnicos

(Adler y Haas, 2009). A su vez, Arenalo Gault y Zamudio González (2013) sostienen que en general las organizaciones internacionales han sido estudiadas por un lado en términos del deber ser, desde una visión normativa enfocando en lo que deberían hacer; y por el otro, se han analizado sus estructuras burocráticas. También circulan documentos producidos por los mismos organismos internacionales sobre sí mismos (como el ABC de Naciones Unidas, de ONU, 2012, respecto a Naciones Unidas; McInnes, Lee y Youde, 2018 en torno a la OMS y Black, 1996, Clark, 1996, y Jolly, 2014 sobre UNICEF). A los fines de la tesis, a continuación me interesa presentar brevemente los estudios que identifiqué que abordan específicamente a UNICEF. Dado que han sido un importante insumo y que no son una gran cantidad, los presento uno a uno.

Especialmente útiles a la tesis fueron aquellos trabajos que indagaron las estrategias específicas por medio de las cuales actúa UNICEF y su incidencia en las políticas estatales. Szulc, Colangelo, Shabel, Leavy, Enriz y Hernández (2016) explican que UNICEF cumple diferentes roles según el país en el cual interviene. Por ejemplo, en los países desarrollados, su función principal es captar fondos; en los países intermedios, como Argentina, fortalecer las capacidades del Estado y en los países pobres, prestar servicios directos (Szulc et al., 2016:128). Olivo Francisco Lucas (2009) ayuda a comprender cómo ocurrió la influencia de UNICEF y UNESCO en el Estado, planteando que el modelo de educación – según analizan en el estudio- fue gradualmente elaborado y divulgado por medio de misiones en países considerados en desarrollo, realización de seminarios internacionales y regionales, asesoría de especialistas y publicaciones diversas, que hacían sugerencias de modalidades de educación infantil y estrategias para reducir los costos como las mejores soluciones para el desarrollo de los niños. Ello llevó a una circulación de ideas de UNESCO y UNICEF entre formadores de opinión y tomadores de decisión, en el marco de un contexto político favorable a esas ideas como el brasileño (Lucas, 2009). También Campos (2008; 2013) ha abordado la influencia de UNICEF en los Estados. La autora analiza los discursos presentes en los documentos internacionales y gobiernos locales que orientan las políticas de educación infantil en Brasil, a partir de las indicaciones realizadas por UNESCO y UNICEF y sus implicancias en la efectivización de la política local de educación infantil. La investigadora señala que el interés en el niño y la infancia y, particularmente, la educación infantil convertida en objeto de intervención, se debe al contexto de reforma del Estado y reforma educativa, considerando que la educación ganó una centralidad estratégica asociada a una nueva lógica económica, lógica que es proclamada por diversos organismos, agencias financiadoras y gobiernos en 1990 como eje de la productividad con equidad.

Otro tema que se indaga en las investigaciones son los modos de acción de UNICEF. Al respecto, Lemos, Moraes Costa, Nonato de Brício y Farias da Cruz (2016) se han enfocado en sus estrategias de

acción, para lo cual emplearon un análisis principalmente foucaultiano a los fines de analizar algunas prácticas de UNICEF y sus efectos, problematizando tales prácticas a través de la sociedad disciplinaria, de las estrategias biopolíticas, de la gestión de riesgos y del complejo tutelar (Lemos et *al.*, 2016). Los autores refieren que la capacidad de incidencia del organismo se logra por medio de una continua negociación en foros, conferencias, asesorías, congresos, audiencias públicas, publicaciones y consultas públicas. La constitución de la red puede estar sujeta a un consenso ya establecido en buena parte en términos de legitimidad construida por UNICEF, incluso por una extensa red internacional forjada por años. Expresan que cada organismo de la ONU toma como objetivo algunos temas y recorta y gestiona un segmento de la población, en nombre de la vida y de la seguridad (Lemos et *al.*, 2016). Las prácticas de UNICEF se tejen en la formación de una red que actúa como un dispositivo de gobierno. Este proceso forja modos específicos de proteger a los niños y adolescentes a través de una articulación, en la que UNICEF opera un lugar estratégico de agente de los mismos, sin ser, sin embargo, el protagonista, ya que lo que hace es incitar y modular la cadena de efectos, acompañarlos y organizarlos en un diagrama móvil. En la actualidad, UNICEF logró crear una red de alianzas tácticas que amplían su legitimidad en la protección internacional de derechos (Lemos et *al.*, 2016). Lemos (2010) también ha elaborado un artículo sobre “La cultura como un dispositivo de población de gobierno por el UNICEF y la UNESCO”, donde concluye que estas organizaciones tienen como objetivo crear un consenso en el marco de la globalización, respecto a la democracia, la promoción de Derechos Humanos y la estrategia de seguridad de la población.

Otro de los trabajos identificados cuestiona el carácter aséptico de los enfoques del organismo (Szulc, Colangelo, Shabel, Leavy, Enriz y Hernández, 2016). En este estudio las autoras, analizan desde una perspectiva antropológica una campaña de UNICEF lanzada en Argentina en 2009, con el objetivo de problematizar las construcciones de niñez, de la cuestión indígena y la noción de derechos que se pone en juego en la difusión. Si bien las autoras valoran la existencia de la campaña, reconocen que la focalización en la infancia indígena se corresponde con la tendencia característica de la gubernamentalidad neoliberal de recortar sujetos específicos de intervención, obviando cómo su situación se configura en la intersección de múltiples dimensiones sociales -etnia, edad, género, clase- y es atravesada por problemas estructurales. Además, las autoras retoman que construir imágenes fijas sobre los sujetos de intervención aparece como una práctica característica de los organismos internacionales, de modo que el Tercer Mundo se representa con un solo rostro, el del desastre, la pobreza, donde los seres humanos que lo habitan se convierten en emblema de sufrimiento y se deduce de allí la necesidad de socorro (Szulc et *al.*, 2016).

En “La infancia como sujeto de derechos según UNICEF”, Wilson Armando Acosta Jiménez (2012) presenta un estudio sobre el concepto de infancia producido por UNICEF durante las últimas dos décadas del siglo XX. El autor también elaboró la tesis “Configuración del discurso de la UNICEF sobre la infancia como sujeto de derechos: 1979–2001” (2007). En esos trabajos se propuso analizar cómo el gobierno de la infancia promovido por UNICEF refleja el paso de la sociedad disciplinaria hacia la sociedad de control. Plantea que UNICEF se ha encargado de hablar y nombrar a la infancia en el orden mundial, ocupando un lugar de poder-saber respecto a esta área. Considera así que, a partir de las condiciones de utilización del discurso de UNICEF sobre los sujetos infantiles, puede entenderse cómo hoy circula una forma particular de hablar sobre la niñez en los medios masivos de comunicación, la escuela, la familia y el Estado, desde donde se enuncia y universaliza la figura de infancia como sujeto de derechos. En las campañas globales sobre los derechos de los niños, se estaría dando forma a una estrategia utilizada por UNICEF para que se naturalice el sentido sobre la infancia en todo el mundo. Esto se relaciona con los procesos históricos de globalización y transformación de los modelos de desarrollo económicos acontecidos desde la década de 1980 y 1990, períodos en los que se profundizó la mirada sobre la infancia como punto de intervención que garantizaría el crecimiento económico o la sostenibilidad del modelo de economía neoliberal. En esta línea, las políticas sociales y la cooperación internacional se han constituido en fuerzas de poder-saber que limitan y condicionan las formas como las instituciones y los sujetos son producidos, invisibilizándose las consecuencias traumáticas del modelo de desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo (Acosta Jiménez, 2007; 2012).

Estos estudios han sido útiles para complejizar la información disponible sobre el organismo, aun cuando no abordan de manera específica su consolidación ni sus modos de cooperación.

## Capítulo III: Las características de la cooperación de UNICEF a lo largo de su trayectoria

Tras el estudio del corpus, definí tres grandes períodos para caracterizar las etapas por las que pasó el organismo desde su conformación hasta la actualidad: 1) De creación: desde 1946 a 1960, cuando se le dio nacimiento al organismo y se definió su continuidad; 2) De consolidación: entre 1960 y 1990 y 3) De expansión: a partir de 1990 hasta el 2020. A continuación, desarrollo para cada período las especificidades de la cooperación de UNICEF, ahondando en las variables de análisis especificadas en la introducción: modos de cooperación, agenda, actores con los que articula, población y países destinatarios, financiamiento. En mi análisis, resalto el modo de trabajo de UNICEF con los Estados receptores. Asimismo, con el objetivo de vincular el devenir del organismo al contexto mundial, antes de cada etapa presento brevemente los grandes hitos históricos a nivel internacional.

### 3.1. La creación de UNICEF (1946-1960) tras la Segunda Guerra Mundial

#### 3.1.1. El contexto internacional

La Segunda Guerra Mundial terminó en 1945, dejando a Europa devastada (UNICEF, 2006). Dos años después inició la Guerra Fría, que se extendió hasta 1990. Es posible entenderla como un período de enfrentamiento bipolar entre Estados Unidos y la URSS, tensión que marcó todo el contexto internacional y las relaciones políticas, económicas, culturales y sociales durante las décadas que abarcó. Las superpotencias en disputa se dividieron el mundo en zonas de influencia (Hobsbawm, 1995).

En este contexto, el nuevo sistema internacional estuvo marcado por la emergencia de las Naciones Unidas y los acuerdos de Bretton Woods. Nació a su vez la Cooperación al Desarrollo. En los antecedentes a este tipo de cooperación es relevante mencionar que en 1946, la Asamblea General de la ONU lanzó las bases de las directrices para la asistencia técnica de las Naciones Unidas, viéndose la Cooperación al Desarrollo finalmente formalizada a partir de la Resolución N° 200 de la ONU en 1948. Ello se dio en articulación con la propuesta norteamericana de política exterior de ayuda, basada en la Doctrina Truman, que fue lanzada en 1947 y que propuso la realización de inversiones en infraestructura y reconstrucción para los países europeos como parte de la estrategia de contención del comunismo. Así, en 1948 quien fuera entonces presidente de Estados Unidos, Harry S. Truman, firmó el *Foreign Assistance Act* (Ley de Asistencia Externa), a través de la cual fue creado oficialmente el “Plan Marshall” y, al año siguiente, Truman presentó las que serían las cuatro líneas de su política exterior. Estos puntos incluyeron: 1) liderazgo en el apoyo a las Naciones Unidas y sus agencias, a través de las

cuales se canalizaría la ayuda; 2) continuar con los programas para la recuperación económica mundial (Plan Marshall); 3) fortalecimiento de las naciones “amantes de la paz y la libertad” (y creación de la OTAN); 4) el inicio de un programa para hacer que los beneficios de los avances científicos e industriales norteamericanos estén disponibles para la mejora y el crecimiento de las zonas subdesarrolladas del mundo. Un eje del programa fue conocido como el "Programa del Punto IV" (Point IV), el cual contenía todos los elementos que caracterizaron la intervención norteamericana a nivel internacional (Almeida 2013; Harry S. Truman Presidential Library & Museum, s/f).

Estos procesos institucionalizaron la “ayuda exterior”, que fue conocida como Cooperación Internacional al Desarrollo y se previó que fuera implementada por las Naciones Unidas y sus agencias. Ello, sin perjuicio de que, desde 1940 hasta mediados de 1960, la mayoría de los flujos de ayuda circulantes provenían de relaciones bilaterales, siendo Estados Unidos el principal donante y promotor de los mismos (Almeida 2013; Harry S. Truman Presidential Library & Museum, s/f; Ocampo Benavides, 2015).

Adicionalmente, fueron construidas instituciones para vehicular los fondos del Plan Marshall: en 1948, como iniciativa de Estados Unidos fue creada la Organización para la Cooperación Económica Europea -OCEE-, de la que derivó en 1961 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (OECD, s/f. “OECD History”; PNUD, 2013). También es relevante mencionar que en 1961 se creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Aid – USAID*), un órgano independiente del gobierno federal y responsable de programas de asistencia económica y humanitaria en todo el mundo (PNUD, 2013; USAID. s/f. “USAID History”). Todas estas instituciones se caracterizaron por un modo de cooperación tradicional y cumplieron con el objetivo de generar metodologías acordes con la estrategia política del Norte hacia los países en desarrollo (PNUD, 2013).

De esta manera, durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue consolidándose un nuevo orden mundial, donde Estados Unidos estableció los pilares ideológicos e institucionales de su hegemonía en Occidente, ayudado por la institucionalización de la Cooperación Internacional al Desarrollo (Almeida, 2013).

El objetivo de la política exterior norteamericana fue contener al comunismo con políticas que no fuesen solo militares o diplomáticas sino también con programas de cooperación técnica social, educativos y de salud pública, fomentando el trabajo de agencias bilaterales y multilaterales que contribuyesen a controlar las principales enfermedades epidémicas (Brown *et al.*, 2006; Cueto, 2015). En ese marco, la naciente cooperación internacional vehiculizada por donaciones directas y por la reciente ONU y sus

agencias, fue influenciada por el paradigma de desarrollo de la modernización, es decir, se centró en promover principalmente el crecimiento económico, bajo la premisa subyacente de que, una vez alcanzado este crecimiento, los otros problemas, incluso los sociales, serían resueltos automáticamente y que esto evitaría el avance de las ideas comunistas. En esa línea, el accionar de los organismos estuvo marcado por las políticas de ayuda asociadas a planes de alimentación y de atención a enfermedades (Almeida, 2013).

Así, no es posible comprender el comportamiento de la cooperación (ni a las Naciones Unidas y su Sistema) sin considerar la rivalidad política, económica y militar entre los Estados Unidos y la URSS en el contexto de la Guerra Fría. Ante este panorama, Gómez Galán y Sanahuja señalan que “*el surgimiento de la ayuda externa y la estrategia de contención del comunismo son, de hecho, dos acontecimientos íntimamente relacionados*” (Gómez Galán y Sanahuja, 1999:14), siendo esta tensión – en esta primera etapa de la Cooperación Internacional al Desarrollo- la condición *sine qua non* para que la ayuda sea un instrumento para lograr aliados o mantener situaciones neocoloniales (SELA, 2010).

Sanahuja afirma que “*las políticas de ayuda externa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo han sido uno de los elementos constitutivos del sistema internacional de posguerra, e incluso un rasgo histórico singular del mismo. Antes de 1945, las políticas de ayuda no existían como tales*” (Sanahuja, 2001:2). Así, “el desarrollo” surgió como discurso histórico y político en este momento, creando al Tercer Mundo y se instituyó a través de una narrativa civilizatoria, proponiendo al desarrollo como un proceso deseable, planificable y ejecutable sobre los países considerados subdesarrollados por parte de técnicos expertos que son respaldados por instituciones gubernamentales y no gubernamentales (Ocampo Benavides, 2015).

### **3.1.2. UNICEF: antecedentes, su creación y sus primeros años. Del enfoque de emergencia al enfoque de emergencia silenciosa**

Fue en el marco recién relatado de enfrentamiento bipolar y de la emergencia de las Naciones Unidas y la Cooperación al Desarrollo que nació UNICEF. A su vez, otras tres cuestiones incidieron en su conformación. Primero, las tensiones entre el modelo de reconstrucción de posguerra inglés y el modelo estadounidense, que finalmente triunfó (Gillispie, 2003).

Segundo, ligado a lo anterior, el éxito del modelo norteamericano en parte se reflejó en que de las discusiones al interior de la burocracia interna de Estados Unidos por el control de los servicios de salud de la infancia a nivel doméstico, surgieron figuras relevantes que luego lideraron a nivel internacional los procesos de reconstrucción de posguerra en cuestiones de salud e infancia. Se destaca Martha M.

Eliot (quien estaba a cargo del “*Children’s Bureau of the United States Department of Labor*” - Departamento de Trabajo de los Niños del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos- y luego ocupó un cargo en la OMS) y Tomas Parran (quien lideraba el “*The United States Public Health Service –USPHS*” -Servicios de Salud Pública de los Estados Unidos-) (Gillispie, 2003).

Tercero, hacia el fin de 1942 Roosevelt creó la “*Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operations (OFRRO)*” (Oficina de Operaciones de Socorro y Rehabilitación Internacional), donde Parran se convirtió en su arquitecto y se le solicitó a Eliot que elabore un esquema de ayuda aplicable realísticamente a casi cualquier país. Fueron diseñadas misiones de ayuda que incluían un equipo que trabajaría la salud infantil mediante la administración de programas alimenticios basados en leche fortificada y la atención a la salud, bajo una estricta supervisión científica (Gillispie, 2003). Este programa de OFRRO fue proyectado a escala internacional, convirtiéndose en el modelo de una agencia multilateral de planificación más amplia, creada en 1943 por los poderes aliados: la UNRRA, (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* - Administración de las Naciones Unidas para el Socorro y la Reconstrucción) que se dedicó al envío de alimentos a la Europa devastada. UNRRA empleaba el dinero de la ayuda para comprar los excedentes americanos. No tuvo buena imagen y la leche se convirtió en el símbolo de los éxitos y de los fracasos de la Agencia. Con la muerte de Roosevelt en 1945, su sucesor, Truman, propuso cerrarla (Gillispie, 2003). Esto refleja que el modelo de ayuda que inicialmente implementó UNICEF tuvo antecedentes en experiencias previas.

Ante el descrédito de la UNRRA, inicialmente, FAO y OMS trabajaron conjuntamente esperando asumir su rol y recibir sus fondos. Pero el financiamiento que solicitaron le fue enteramente entregado a UNICEF, una nueva agencia recientemente creada a solicitud de Rajchman, un representante del Consejo de UNRRA, de modo que Rajchman es considerado el fundador de UNICEF. En parte, ello se debió a que la UNRRA en las etapas finales de su trabajo se concentró en la asistencia a los niños (DC. Roosevelt y Watt, 1985).

UNICEF fue establecido por decisión unánime de la Asamblea General de las Naciones el 11 de diciembre de 1946 con el nombre original de “*United Nations International Children’s Emergency Fund – UNICEF*” (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para los Niños), siendo la primera organización internacional creada específicamente para atender a los niños del mundo. Se instituyó con el fin de implementar programas urgentes de socorro para los niños, jóvenes y madres de países afectados por la Segunda Guerra Mundial en favor de “objetivos de salud de la infancia en general” y fue encargado de prevenir epidemias y evitar las peores consecuencias de la desnutrición en niños (DC. Asamblea General, 1946; DC. ONU, 1948). Si bien UNICEF debía responder a las advertencias técnicas de la OMS y de la FAO, su preeminencia financiera (y los intereses de Rajchman

en políticas de salud), le dieron a esta agencia un rol dominante en salud y centralidad a esta temática (Gillespie, 2003; DC. UNICEF, 2006).

UNICEF fue planeado para una acción temporal, aunque los recursos recibidos superaron ampliamente los de las otras agencias técnicas, y estos fondos siguieron incrementándose en los primeros años (DC. ONU, 1948; DC. Roosevelt y Watt, 1985). En 1950 su trabajo fue extendido por tres años tras una gran cantidad de tensiones. Luego, en 1953 se le otorgó continuidad indefinida y apoyo incondicional a través de una Resolución de la Asamblea General. En ese momento la palabra “emergencia” desapareció de su nombre, pero se mantuvo el acrónimo dada la gran popularidad que ya había alcanzado. El nombre del Fondo pasó a ser Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia (*United Nations International Children's Fund*) (DC. Black, 1996; DC. Blanche Bernstein, 1966).

### **3.1.3. Modos de cooperación y agenda de UNICEF**

La primera forma programática de asistencia de UNICEF y la más importante en este primer período fue el envío de cargamentos de leche descremada y en polvo a Europa que fue distribuida principalmente en escuelas, clínicas y campamentos de refugiados (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Clark, 1996; Gillespie, 2003). Las entregas de leche se complementaron con envíos de otros alimentos, de ropa, calzado, sábanas y de suministros médicos (Andonova, 2017; DC. Charnow, 1947; DC. Clark, 1996; DC. UNICEF, s/f. e; DC. Roosevelt y Watt, 1985). Este modo de cooperación de ayuda directa y alimentaria fue llamado por el organismo como “enfoque de las necesidades de emergencia”.

Me interesa resaltar algunas de las características que tuvo la intervención de UNICEF hasta 1953. La entrega de todos los suministros fue hecha con un criterio de asistencia a bajo costo y que no requiriera ni de maquinaria ni de personal especializado para su implementación. Observé que UNICEF estudió los modos más eficientes de suministrar leche, buscando de modo activo las maneras de reducir costos y aumentar la expansión del proyecto. Vale mencionar también que la leche en polvo, por su concentración, era de fácil y económico transporte. Además, el organismo mantuvo una política de austeridad, para evitar críticas por parte de los donantes. Al exigir a los gobiernos una contraparte, lograban brindar al menos una comida completa al día. Se priorizó entregarlos en escuelas, en donde la asistencia a estos espacios ya era habitual para su población objetivo. A su vez, la entrega de otros suministros, centralmente zapatos y ropa de abrigo, fue planteada como una forma de dar viabilidad a su política principal, en tanto sin estos elementos los niños no podían ir a las escuelas (DC. Roosevelt y Watt, 1985).

De esta manera, desde 1947, UNICEF fue el mayor comprador de leche en polvo excedente de los

Estados Unidos, gran parte del cual se adquirió con dinero de ayuda estadounidense (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Clark, 1996; Gillespie, 2003). Es significativo introducir los aportes de Gómez Galán y Sanahuja (1999), cuyos desarrollos permiten contemplar los intereses económicos que juegan en la cooperación, así como los efectos de la misma, que atravesaron la cooperación de UNICEF. En cuanto a los intereses en juego, el envío de suministros cumplió un rol relevante para los donantes (principalmente Estados Unidos) como un modo de dar salida a los excedentes agropecuarios que producían sus respectivas políticas agrarias, a la vez que apoyaron la internalización y conquista de nuevos mercados. A su vez, los autores visibilizan los efectos en los países receptores, donde en el mediano y largo plazo la venta subsidiada y/o las donaciones masivas de excedentes agrarios pueden generar efectos negativos, en tanto pueden provocar una depresión de los precios, desalentar la producción local e incluso modificar los hábitos de consumo de la población. Ello debido a que, en muchos casos, el producto donado podía reemplazar los productos locales, provocando a veces mayor dependencia de las importaciones para el país receptor (Gómez Galán y Sanahuja, 1999).

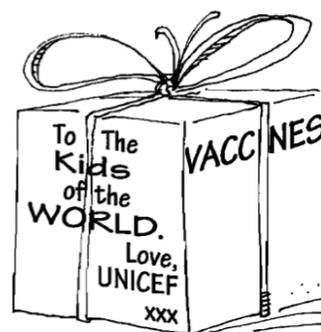
Desde 1953, a partir de su mandato de continuidad indefinida, UNICEF pasó a implementar lo que llamó el “enfoque de la emergencia silenciosa”, caracterizado por programas de más largo plazo y hacia países subdesarrollados, en un contexto de auge del paradigma de la modernización. Comenzó aquí incipientemente su trabajo en la lucha contra enfermedades y tareas en servicios básicos de bienestar materno-infantil, principalmente a través de la capacitación a personal y del envío de kits básicos de atención, enfocando en áreas rurales (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Clark, 1996; Lee et al., 1996; DC. Shaffer, A., 1960). La práctica de capacitación a personal de salud fue frecuentemente utilizada por actores internacionales ya que era relevante para armar redes locales y difundir posicionamientos y modos de acción, así entiendo que la vinculación construida por UNICEF con profesionales de salud locales puede pensarse en línea con el modo de trabajo de la Fundación Rockefeller, la cual patrocinó la formación de médicos, enfermeros y otros profesionales de salud, que luego se convirtieron en sus propios interlocutores en los países receptores (Birn, 2014; De Noronha, 2014).

La agenda desde 1953 estuvo marcada por la continuación de los planes de entrega de leche, pero hacia nuevas regiones, dadas las mejoras en la situación europea. El organismo en su proceso de avance a nuevos territorios se vio beneficiado por un cambio de enfoque respecto a la leche impulsado por la FAO y la OMS. Así, el entusiasmo internacional para combatir las enfermedades mediante intervenciones técnicas se extendió a la lucha contra la desnutrición, que pasó a ser considerada una enfermedad y se recomendó a la proteína como un “medicamento dietético”, a partir de lo cual se recomendó el consumo de leche como fuente de proteínas. UNICEF, que ya venía desarrollando este trabajo, ganó legitimidad (DC. Clark, 1996, Gillespie, 2003; DC. UNICEF, 2006).

Sin embargo, al comenzar a trabajar en Asia y otras regiones, el tipo de problemas y la estructura social a los que se enfrentó el organismo fueron diferentes a los presentes en Europa, pues las dificultades respondían a cuestiones estructurales. Además, en las áreas tropicales la población no estaba acostumbrada al consumo de leche, como sí estaba difundido en Europa, de modo que los gobiernos no tenían interés en campañas de abastecimiento de leche ni siquiera si UNICEF se ocupaba de promover su consumo. Otro problema encontrado por ejemplo en Centroamérica fue que casi un 50% de los niños, especialmente aquellos habitantes de zonas rurales, no asistían a la escuela, de modo que la población más vulnerable quedaba por fuera de los programas de asistencia tal como estaban planificados por el organismo. A pesar de ello, el organismo buscó modos de implementar estos programas, aunque fueron perdiendo relevancia (DC. Clark, 1996; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. Shaffer, A., 1960).

La cuestión que fue ganando peso en la agenda fue la lucha contra las enfermedades. Ya mencioné que el control de epidemias se encontraba entre las cuestiones de política exterior norteamericana para contener el avance del comunismo, en tanto se consideraba que la erradicación de las enfermedades promovería el crecimiento económico y que ello ayudaría a limitar la expansión soviética (Brown *et al.*, 2006; Cueto y Zamora, 2006; Cueto, 2015).

La inclusión en la resolución fundacional de UNICEF de la frase “*para promover la salud infantil en general*” abrió el camino para la creciente implicación de la organización no solo en la nutrición infantil sino también en la salud pública. Las bases de la participación de UNICEF en la atención de la salud más allá de las situaciones de emergencia se plantaron a partir de la Campaña Internacional contra la Tuberculosis que realizó desde 1947 UNICEF con la Cruz Roja. Se estima que durante la misma se realizaron



pruebas a 155 millones de niños y se vacunó a 60 millones para 1955, lo cual refleja el gran alcance del accionar (DC. Clark, 1996; DC. Roosevelt y Watt, 1985). Luego, junto con la OMS, UNICEF lanzó otras campañas masivas contra la tuberculosis, el pian, el tracoma y la lepra. También luchó contra la frambresia y contra el paludismo<sup>5</sup> (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Clark, 1996; DC. UNICEF, 2006). Otra línea de erradicación prioritaria y masiva fue la malaria, en el marco de las campañas de la OMS (Cueto, 2015).

Todo ello ocurrió en un contexto de alta incidencia de enfermedades durante y tras la guerra a la vez que una visión muy optimista desde un enfoque médico dado el descubrimiento de insecticidas y nuevas

---

<sup>5</sup> La imagen forma parte de una Publicación Oficial de UNICEF: Unicef for Beginners, Clark, 1996:22.

drogas (como la penicilina) y la reducción del costo de los medicamentos. Los programas verticales y el enfoque de enfermedad se encontraban en auge en este período y UNICEF también se encuadró aquí.

La idea principal que me interesa destacar en este punto es la relevancia que fue cobrando la inmunización y la lucha contra las enfermedades en el trabajo de UNICEF. Los hallazgos sugieren que dadas las complicaciones que traía la expansión vía programas de leche, la ampliación del trabajo en salud mediante vacunas y rociadores de DDT fue una estrategia a través de la cual UNICEF logró expandir sus áreas de trabajo a nuevas zonas geográficas y amplió sus redes de articulación con otros organismos.

En relación a los modos de intervención y criterios para asignar la ayuda, estos fueron tempranamente definidos por el organismo y la mayoría se mantuvieron a lo largo de su trayectoria. Entre ellos, sistematizo que los programas debían ser requeridos por los Estados y los mismos debían comprometerse mediante recursos para implementar el proyecto de cooperación, la ayuda debía estar destinada a la infancia y se promovía aprovechar la infraestructura local ya existente (como correos o escuelas) (DC. Charnow, 1947; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. UN ECOSOC, 1950; DC. UNICEF, 2006). Entiendo que estos criterios también ayudan a explicar los modos a partir de los cuales el organismo fue consolidándose, en tanto fueron prácticas, lineamientos y modos de trabajos que resultaron efectivos; por ello, serán retomados en el Capítulo IV.

#### **3.1.4. Países y población destinataria**

En los primeros años de UNICEF, a partir de analizar la asignación presupuestaria del período expuesta en los documentos oficiales, observo que prácticamente la totalidad de la financiación se destinó a la ayuda de 14 países europeos. Algunos de los programas más importantes tuvieron lugar en países de Europa Oriental, como Polonia, Rumania y la entonces Yugoslavia, pero también alcanzaron países del centro europeo, como Alemania. Asimismo, proporcionó socorro a ambos bandos durante la guerra civil griega. En 1946 UNICEF comenzó a trabajar en China, brindando asistencia a los dos grupos enfrentados durante su guerra civil (DC. UN ECOSOC, 1950).

Me interesa destacar que rápidamente el organismo expandió su alcance geográfico. Durante los primeros cinco años de existencia ya trabajaba en aproximadamente 58 países y también en territorios. El Fondo inició programas en otros países asiáticos además de China, luego se incluyó Medio Oriente, Norte de África y refugiados palestinos. Siguió ocho países y seis territorios británicos en el Lejano Oriente. En 1949 se aprobó el inicio de programas en América Latina y el Caribe, siendo el área que

menor presupuesto recibió en estos años (DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. Shaffer, Alice C. 1960; DC. UN ECOSOC, 1950; DC. UNICEF, 2006).

De esta manera, el organismo cambió su enfoque de corto a largo plazo y comenzó a trabajar en países en desarrollo<sup>6</sup>, lo cual se profundizó en el período siguiente (DC. Blanche Bernstein, 1966).

Al analizar la distribución geoestratégica de la ayuda, observé que la misma se destinó hacia Europa, centralmente Europa del este, más lábil a quedar en la órbita soviética (como de hecho sucedió con varios países), seguida de acciones en China y en el resto el Asia. La asistencia hacia América Latina durante este período fue prácticamente nula. Ello puede comprenderse dada la urgente necesidad de ayuda que requería Europa en la inmediata posguerra, y a que las disputas por áreas de injerencias y contención del comunismo en los primeros años se dirimieron centralmente en Europa y Asia.

En relación con la población destinataria, según la Resolución 57 (I) la Fundación debía usar sus recursos primero para la asistencia de niños de países que fueron víctimas de agresión; segundo, en beneficio de niños de países que habían recibido la asistencia de UNRRA y en tercera instancia, para propósitos generales de salud infantil (DC. Roosevelt y Watt, 1985). Además, como explicita la Resolución 162 (VII) adoptada por el ECOSOC, la población destinataria de UNICEF estaba representada por niños, adolescentes, mujeres embarazadas y madres lactantes, sin discriminación de raza, religión, nacionalidad o creencias políticas (DC. Roosevelt y Watt, 1985). Este criterio amplio será estratégico para el organismo, para poder expandir su trabajo.

### 3.1.5. Actores con los que implementa su trabajo

Durante el período UNICEF articuló centralmente con otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, principalmente con la OMS y la FAO. Tras las tensiones iniciales, y luego de la imposición de UNICEF, primaron relaciones de cooperación.

UNICEF trabajó conjuntamente con estos dos organismos en dos Comités (*Policy making Comitees*), uno con cada organismo. Se dividieron las competencias, quedando por fuera de las áreas de injerencia de UNICEF el asesoramiento técnico. De este modo, se resolvió que UNICEF proporcionaría los suministros y equipos esenciales, ayuda financiera y asistencia de ingeniería para la leche y otros programas de conservación de alimentos. Por su parte, las agencias especializadas, cada una dentro de su propia área de competencia, se ocuparían de revisar y asesorar sobre los aspectos técnicos de los

---

<sup>6</sup> En la Resolución 417 (V) de la Asamblea General, de 1950, se ordena a UNICEF a que se dedique: “a través de la provisión de suministros, capacitación y asesoramiento, a necesidades de emergencia y **de largo alcance** a los niños y sus necesidades continuas, **particularmente en países subdesarrollados**, con miras a fortalecer, donde sea apropiado, la salud infantil permanente y el bienestar infantil programados de los países recibiendo asistencia” (DC. Blanche Bernstein, 1966:5, traducción y resaltado propio).

proyectos y brindarían acceso a informes y bases de datos. A su vez, los países receptores, en los casos en los que para requerir ayuda del Fondo necesitaran la inclusión de cuestiones técnicas, debían acudir a las agencias correspondientes (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. Shaffer, 1960).

Además, UNICEF articuló con agencias no gubernamentales. La más importante fue la “Empresa Conjunta” (*Joint Enterprise*), una asociación entre UNICEF y tres organizaciones voluntarias escandinavas (La Cruz Roja Danesa, la Ayuda Noruega para la ayuda para Europa y la Cruz Roja Sueca) para colaborar con las autoridades de salud de los países receptores en la ejecución de campañas de vacunación BCG (DC Roosevelt y Watt, 1985; DC. UN ECOSOC, 1950).

A su vez, UNICEF trabajó con organizaciones locales y regionales, lo que muestra desde el principio su gran alcance territorial y su capilaridad, a la vez que la notable extensión de sus redes de contacto (DC. Shaffer, 1960).

### 3.1.6. Financiamiento

Los recursos durante este período tuvieron centralmente tres fuentes:

1. **Contribuciones de gobiernos:** Abarcaron aproximadamente el 65% de sus ingresos. El principal donante, muy por encima de los demás, fue Estados Unidos. Este país además fomentó activamente las donaciones de otros Estados para el Fondo (por ejemplo, planteando que asignaría una cantidad de recursos extra por cada donación de otros gobiernos).
2. **Fondos residuales de UNRRA.** Un 26% de sus recursos tuvo este origen (recibió aproximadamente \$30.000.000 de dólares estadounidenses de UNRRA).
3. **Contribuciones individuales.** En términos de aportes no fueron tan significativas, pero destaco que desde el inicio el organismo recibió ingresos directamente desde la población y desde donantes privados. Entre sus estrategias de recaudación, instalaron Comités Nacionales en los países desarrollados para recaudar fondos y en 1949 iniciaron la venta al público de tarjetas de felicitación navideñas. Además, en pos de viabilizar la participación activa de las personas y la recaudación de fondos, las Naciones Unidas realizaron un Primer Llamado por la Infancia (*Appeal for Children*) en 1948 y 45 países y numerosas ONGs ayudaron a implementar la Campaña (DC. NobelPrize, s/f; DC. UN ECOSOC, 1950; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. UNICEF s/f, e).

Con respecto a los costos, obtuvieron la leche con un gran subsidio, lo que llevó a que casi el único gasto del organismo fuera el transporte marítimo. A su vez, ingeniosamente, lograron reducir gran parte

de estos costos empleando la infraestructura interna de los Estados receptores (por ejemplo, como ya mencioné, los correos).

Recapitulando, este primer período de UNICEF, el modo de cooperación principal de UNICEF fue vía entrega de alimentos, centralmente suministro de leche, con un enfoque de corto plazo. La agenda estuvo principalmente orientada por la ayuda de emergencia, predominando la nutrición y la salud. Los principales países destinatarios fueron países europeos y la población alcanzó a niños y madres víctimas de la posguerra. Luego de las tensiones iniciales, para implementar sus proyectos articuló primordialmente con la OMS y con la FAO, y en menor medida con la Cruz Roja. El financiamiento del organismo durante este período fue eminentemente gubernamental, destacándose Estados Unidos como principal donante. El trabajo se enmarcó en el contexto de emergencia de la Cooperación al Desarrollo, la emergencia de Estados Unidos como potencia y el comienzo de las tensiones del mundo bipolar.

## **3.2. El proceso de consolidación de UNICEF (1960 – 1990) en el marco del surgimiento de nuevas naciones**

### **3.2.1. El contexto internacional**

A los fines de esta tesis, destaco de este período cuatro grandes procesos: la descolonización y todos sus efectos; la importancia creciente del neoliberalismo en el discurso económico y político, el ajuste estructural y en 1991 el fin de la Guerra Fría. Además, hacia 1980 tuvo lugar una reducción del peso internacional de la OMS y un aumento de la injerencia en cuestiones sociales de parte del Banco Mundial.

Durante 1960 ocurrió una eclosión de nuevas naciones, especialmente en el continente africano, debido al proceso de descolonización. Estos países emergentes comenzaron a generar cambios en las relaciones de poder a nivel internacional, ya que al afirmarse en la escena global, dieron lugar a nuevas voces, posiciones y formas de cooperar. Esto significaba que podían alterar el equilibrio de poder durante la Guerra Fría. Estados Unidos temía que alguno de estos nuevos Estados adopte un sistema comunista y que ello genere una reacción en cadena. La Guerra Fría alcanzó entonces una dimensión global. Los países periféricos usaron la autonomía como estrategia: la idea de la no alineación ofreció a los líderes del Tercer Mundo la posibilidad de no comprometerse con ninguno de los dos bandos, pero dejar abierta la posibilidad de hacerlo, obteniendo así una mejor posición en negociaciones, mayor llegada de recursos, etc.; la otra estrategia ampliamente empleada por los países periféricos fue la amenaza del “hundimiento” por crisis internas, para demandar la ayuda de Occidente y particularmente de Estados Unidos (Gaddis, 2008).

En el plano de la economía política internacional, durante las décadas de 1960 y 1970 ocurrió un formidable crecimiento de las economías europeas y japonesa. Ello aumentó notablemente el déficit exterior del país americano y afectó la competitividad del dólar. En 1971 el gobierno de Estados Unidos declaró la no convertibilidad entre el dólar y el oro, cerrándose un largo período de estabilidad monetaria que habían creado los Acuerdos de Bretton Woods (Girón, 2008). Vale mencionar además los reveses de Estados Unidos en Vietnam, reflejándose desde 1970 una pérdida relativa de la hegemonía estadounidense (Barbé, 1989; Keohane y Nye, 1989).

Otra cuestión clave que marcó la economía política estuvo dada por las crisis del petróleo, como consecuencia de las cuales considero relevante señalar el comienzo del endeudamiento externo por parte de los países en desarrollo. Las crisis energéticas de 1973 y 1979 a pesar de tener raíces políticas, impactaron sobre la economía mundial. La OPEP pasó a tener control del *commodity* y tuvo lugar una gran acumulación. Se dio un flujo de petrodólares que mediante préstamos fue destinado a países en desarrollo, cuyas economías habían quedado atrapadas entre el aumento del precio del petróleo y la disminución del precio de sus propias exportaciones de productos básicos y materias primas, a causa de la reducción de la demanda occidental (Tassara, 2011). La década de 1980, tras las crisis del petróleo, inició con una recesión abierta, estancamiento de la producción, altas tasas de desempleo, detención del crecimiento en los países industrializados y disminución del comercio mundial y se extendió la crisis que había comenzado en la década anterior en los países industrializados, alcanzando progresivamente al mundo entero, pero golpeando con particular fuerza al mundo en desarrollo (Tassara, 2011).

En este contexto, hacia 1980 asumieron el poder gobiernos que en materia económica e ideológica se volcaron hacia el creciente paradigma neoliberal. Este enfoque fue apoyado por Ronald Reagan, Presidente de los Estados Unidos (1981-1989), Margaret Thatcher, Primera Ministra del Reino Unido (1979-1990) y otros gobernantes, que plantearon la reducción de la participación del Estado en la economía y el aumento del peso del mercado, de modo que las políticas de ayuda al desarrollo se vieron eclipsadas a partir de estas administraciones (DC. Black, 1996; Tassara, 2011).

A nivel político, el elemento más importante que caracterizó este período fue el progresivo debilitamiento de la Unión Soviética y de los países comunistas, y la siguiente finalización de la confrontación entre los dos bloques del Este y del Oeste en 1991.

En cuanto a lo social, Hobsbawn (1995) menciona que una de las cuatro revoluciones sociales ocurridas entre 1945 y 1990 y la más drástica de la segunda mitad de siglo XX fue la muerte del campesinado. A mediados de 1980 el 42% de la población era urbana. Las aglomeraciones más grandes hacia finales de 1980 se encontraban en el Tercer Mundo. Otra revolución social vino de la mano del feminismo, ya

desde 1970, cuando las mujeres comenzaron a convertirse en una fuerza política y económica destacada (Naciones Unidas declaró la década 1975-1986 como la Década de la Mujer). También empezaron a ser visibles revoluciones culturales, ligadas a cambios en los modelos familiares y en la organización del hogar, así como la emergencia de la juventud como grupo social independiente ligado a un gran consumo masivo por el mayor poder adquisitivo de este grupo. Como se desarrollará luego, la urbanización y las cuestiones de género atravesaron el accionar de UNICEF, modificando su agenda y su población destinataria. No obstante, la juventud tardará más en ser incorporada a la agenda del Fondo.

En relación a los organismos internacionales, en el marco del surgimiento de nuevos Estados, las Naciones Unidas redefinieron sus formas y encuadres de trabajo. En 1961 la ONU y el entonces presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy, designaron al período 1960 – 1970 como el Decenio del Desarrollo, con el foco en la necesidad de superar el subdesarrollo<sup>7</sup> (Abellán Honrubia, 2013; DC. Clark, 1996; DC. UNICEF, 2006). Ante la noción hegemónica de desarrollo económico y derrame que marcó los primeros años de la ONU, se abrió paso la de “desarrollo social”, que proponía combinar crecimiento económico con aspectos humanos y sociales (Abellán Honrubia, 2013; Almeida, 2013; Cueto, 2006).

Así, para la década de 1970, que la ONU llamó “el segundo Decenio del Desarrollo”, se consideró que las medidas debían estar centradas en los pobres y en la pobreza, con el fin de ayudarlos a satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, agua, vivienda, salud y educación. En 1972 Robert McNamara, entonces presidente del Banco Mundial, hizo una declaración que fue considerada como un hito, a partir de la cual el ataque directo contra la pobreza se consolidó como la piedra angular de la nueva misión. Los lemas económicos fueron “crecimiento con redistribución” y “satisfacción de las necesidades básicas” (DC. UNICEF, 2006). En 1973 el Banco formuló el enfoque de las “Necesidades Humanas Básicas” (NHB). Así, comenzó en este período la larga historia del Banco en cuestiones de desarrollo y en los sectores de salud, no solo como agente financiero sino también como agente normativo en muchos países en desarrollo (Noy, 2013). Varios programas y agencias de las Naciones Unidas abrazaron el nuevo concepto, enfatizando que los “enfoques participativos y centrados en las personas” eran cruciales para la promoción del desarrollo económico y social. La noción de NHB también impulsó cambios en la cooperación internacional, que pasó a centrarse en la erradicación de la pobreza, con proyectos puntuales y específicos (como por ejemplo nutrición, atención primaria, desarrollo de pequeños productores rurales, etc.) (Almeida, 2013).

---

<sup>7</sup> Es importante resaltar que, como ya mencioné, durante la década de 1960 también fueron creándose organismos con gran peso en la cooperación internacional, como USAID, la OCDE y en particular el CAD.

A raíz de estos cambios mencionados respecto al auge del paradigma neoliberal y la crisis, en las décadas de 1980 y 1990 cobran un peso cada vez mayor de los organismos internacionales de crédito, destacándose su capacidad para definir políticas para distintos sectores del Estado, además de su papel financiero (Corbalán, 2002).

Asimismo, los organismos no financieros empezaron a crecer en importancia en cuanto a su accionar en las políticas nacionales y en la gobernanza internacional. Múltiples trabajos mencionan la relación entre la nueva estructura social y económica, marcada por el neoliberalismo y la naciente globalización, y los modos y recomendaciones de los organismos internacionales, por ejemplo, aunque no exclusivamente, en cuestiones de educación y salud (Campos, 2008 y 2013; Fonseca, 2022; Olivo, 2009; Sarthou, 2016; Tissera Luna, 2013 y 2014).

En este contexto tuvo lugar lo que defino como el segundo período de UNICEF, que lo sitúo entre 1960 y 1990, es decir, finaliza con la crisis del Estado de Bienestar y la transición hacia lógicas neoliberales.

### **3.2.2. Modos de cooperación y agenda de UNICEF**

Como expuse previamente, en el mundo se conformaron nuevos Estados, que fueron nombrados como subdesarrollados. En ese contexto tuvo lugar la redefinición de UNICEF. Si bien los cambios habían iniciado en 1953/1954 tras la declaración de su continuidad, en 1961 el organismo adoptó una nueva imagen, que se basó en dos grandes transformaciones:

1. El inicio del trabajo en países en desarrollo (que abordaré en el apartado correspondiente).
2. La propuesta de articular con los Estados a través de “planes nacionales”, que le permitieron a UNICEF expandir su asistencia más allá de los límites de sus campos de operación tradicionales (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Stein, 1964).

Se modificaron en ese sentido los modos de cooperación y agenda. Una primera cuestión fue que la entrega de leche quedó en segundo plano al comenzar a trabajar en los países en desarrollo. Ello ocurrió por varios motivos, entre los que resaltan el fin del superávit de posguerra hacia 1959, tras el cual Estados Unidos y Canadá cesaron las donaciones para los programas de ayuda alimentaria; las nuevas necesidades del organismo para poder dar continuidad a su trabajo y nuevas demandas de los países receptores (ya mencioné algunas dificultades que surgieron al intentar promover programas de leche en los países en desarrollo) y los cambios en el enfoque de nutrición a nivel internacional, a partir del cual bajo el nombre de “nutrición aplicada”, comenzó a alentarse el abandono de la distribución de leche para fomentar acciones de más de largo plazo basadas en agricultura y ganadería de pequeña escala para aumentar y mejorar la producción y los ingresos familiares (DC. Black, 1996). Hacia 1960, eso se

reflejó en que el Fondo dejó atrás su logo original del niño con una copa de leche para reemplazarlo por la silueta de un adulto sosteniendo en brazos a un niño (DC. Clark, 1996).



En cuanto al cambio que trajeron los planes nacionales, quiero resaltar cómo fueron variando los modos de trabajo de UNICEF con los Estados de los países en desarrollo. Ello en tanto los hallazgos sugieren que UNICEF fue aumentando su injerencia en los Estados receptores, a la vez que fue incrementando su capacidad de establecer agenda, de forma articulada con su proceso de consolidación como organismo.

En un inicio, hacia 1960, los planes nacionales implicaron que UNICEF impulsó la inclusión de políticas específicas hacia la infancia en el marco de las planificaciones presupuestarias de los países, centrándose en las problemáticas de cada Nación y fomentando el compromiso de toda la sociedad en pos de la infancia, aportando a construir una opinión pública favorable a este grupo etario. Ello con la intención de que las políticas hacia la infancia fueran una parte integral y relacionada con el desarrollo económico y social general (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Stein, 1964).

Para ello, el organismo dejó de estar limitado a programas que aborasen cuestiones físicas de los niños, pudiéndose incluir desde entonces otras necesidades con un enfoque de tipo integral, como educación y servicios sociales, lo que abrió un gran espacio para ampliar su agenda y competencias. En ese sentido, un cambio en la agenda en este momento tuvo que ver con la inclusión a partir de 1962 de la educación (DC. Blanche Bernstein, 1966). Ello se realizó centrandose en dos grandes líneas: la educación como vía para incorporar a los jóvenes a la nueva matriz productiva (entre otras cuestiones, ante el flujo de jóvenes de áreas rurales a urbanas) y como estrategia para la difusión de valores occidentales. Recupero aquí el contexto bipolar vigente en el período, en el marco del cual, UNICEF promovió que a través de la educación se inculquen valores fundamentales, como honestidad, actitudes democráticas y la promoción del entendimiento internacional y la paz, observándose el interés de avanzar en consensos mundiales (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Stein, 1964).

Una cuestión central que cambió del trabajo de UNICEF y de su relación con los Estados es que, aún cuando continuó implementando la cooperación humanitaria, a partir de estas adaptaciones incluyó la

cooperación técnica, habilitándose la capacitación a personal local. Así UNICEF se propuso avanzar en la formación de especialistas en campos relacionados con los niños y jóvenes, cumpliendo un rol como difusor de saber técnico especializado (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Stein, 1964). Además, la cooperación técnica abarca también otras tareas, como asesoría a altos mandos de gobierno, asistencia en tareas técnicas específicas; provisión de un servicio cuando éste no era generado por las capacidades locales; ayuda a un grupo, institución o comunidad para incrementar su capacidad; apoyo para permitir el acceso de los países en vías de desarrollo a las capacidades e instituciones de los países desarrollados y control, mediante personal en el exterior para supervisar las operaciones (Gutiérrez, 2000). A partir de los documentos noté que desde 1960 y hasta la actualidad, la cooperación técnica del organismo ha incluido todos estos modos y ha cobrado cada vez más relevancia. Por ejemplo, han trabajado con los gobiernos para asesorarlos en la provisión de servicios básicos, han capacitado a profesionales sanitarios para maternidades amigables, han capacitado para la producción local de alimentos ricos en proteínas, también realizaron asesoría para elaboración de informes, indicadores, producción de datos, etc. Además UNICEF flexibilizó sus criterios de ayuda, entre otras cuestiones, aceptando la cobertura de costos locales cuando no hubiera fondos disponibles de otras fuentes y asumiendo los gastos de contratar consultores nacionales u otros consultores especialmente calificados (a veces de otras agencias ONU) para ayudar a los gobiernos a preparar solicitudes de proyectos y requerir la ayuda de UNICEF (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Stein, 1964).

A partir del análisis de los documentos, sugiero que desde 1970 la penetración vía planes nacionales aumentó. Si durante 1960 UNICEF promulgó la incorporación de la infancia en los presupuestos y agendas nacionales, contemplando las particularidades locales, durante 1970 el organismo comenzó a promover e implementar políticas públicas en conjunto con los Estados receptores, es decir, trabajó de modo directo en el diseño y ejecución de políticas públicas relativas a la infancia, o en beneficio de ella. Lo hizo combinando dos enfoques emergentes de intervención, que se pusieron en práctica de modo articulado y que eran opuestos a los modelos verticales: 1) el enfoque de necesidades básicas y 2) la intervención basada en la comunidad, que proponía un conjunto de servicios básicos integrados y suficientemente flexibles para adaptarse a la situación de cada comunidad (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF s/f, f). Como mencioné en el acápite del contexto histórico, estos modos “alternativos” estaban en boga en el período. UNICEF ya contaba con una ventaja en el trabajo directo con poblaciones, en tanto tenía conexiones mucho más próximas que las de cualquier otro actor del Sistema de Naciones Unidas (DC. UNICEF, 2006).

Un proyecto representativo de este cambio fue la Experiencia en Hyderabad (India). El objetivo era llevar servicios básicos a villas miserias. UNICEF trabajó directamente con el gobierno de la India en la

puesta en práctica del plan nacional de servicios básicos, desempeñando un rol central como facilitador en esta tarea. Luego de una experiencia inicial focalizada, entre 1981 y 1984 el programa se extendió en sucesivos Planes Quinquenales a 42 ciudades; más tarde a 168 (1985-1989); y finalmente, a 500 nuevos pueblos y ciudades (1990-1994). Así, lo que se convirtió en una política pública central de la India, conocido como el Programa de Servicios Básicos Urbanos para los Pobres (UBSP), derivó de la articulación entre UNICEF y el gobierno de este país (DC. Black, 1996). Agrego la observación de que frecuentemente UNICEF prueba un programa a escala local y luego la expande a escala masiva.

Otra experiencia que resulta útil para explicitar el aumento de la vinculación de UNICEF con gobiernos y la incorporación de estos dos enfoques (el de necesidades básicas y el comunitario) fue el Programa de Suministro de Agua. Como mencioné, el “enfoque de las necesidades básicas”, surgió a partir del Informe Pearson (1969), realizado por el Banco Mundial, que recomendaba una nueva estrategia de desarrollo para priorizar las necesidades de los más pobres, el desarrollo rural, la creación de empleo y las políticas distributivas (Ayllón, 2007). En 1976, en este marco UNICEF produjo su propia filosofía alternativa: el "enfoque de servicios básicos". Así, el Programa de Suministro de Agua que nació en la década de 1970 reflejó el enfoque comunitario combinado con el de necesidades básicas, redefinido por UNICEF como servicios básicos.

En ese Programa UNICEF participó como socio de los departamentos gubernamentales de ingeniería de salud pública en Bangladesh y en India, con el objetivo de colocar una bomba de agua manual comunitaria al alcance de cada hogar, es decir, ayudando a desarrollar un servicio que funcionara hasta el nivel de la aldea, utilizando tecnología apropiada y de bajo costo. Además, una vez colocadas las bombas, surgió la necesidad de que alguien las atendiera. Al notar el peso de las mujeres, UNICEF combinó hábilmente el enfoque de comunidad con la participación femenina para el mantenimiento de las bombas (DC. Black, 1996).

Estas experiencias sintetizan los principales cambios de la década: enfoque comunitario, servicios básicos, inclusión de participación femenina y foco en áreas urbanas pobres, con trabajo directo en articulación con los Estados receptores y mayor imbricación en la ejecución de las políticas públicas. A partir de este momento UNICEF incorporó Agua y Sanidad a sus líneas de trabajo (temática que fue introducida innovadoramente por UNICEF y luego fue también tema de agenda para otros organismos).

Continuando con los hallazgos respecto a la relación entre UNICEF y los Estados, argumento que a partir de 1980 la vinculación nuevamente cambió y la influencia para establecer cursos de acción por parte de UNICEF aumentó, de la mano de una mayor relevancia del organismo a nivel internacional. A partir de este momento les propuso a los gobiernos receptores la implementación de un paquete de

medidas pre establecido y promovió intensamente su incorporación. A continuación detallo este proceso, junto con los otros cambios que marcaron la década.

Las líneas prioritarias de UNICEF, en un contexto internacional de debacle del desarrollo, estuvieron determinadas por la “Revolución de la supervivencia infantil”, y en ese marco se le recomendó a los Estados que implementaran un paquete de medidas, que tomaron el nombre de “GOBI” (DC. Black, 1996; Young, 2010; DC. UNICEF, 2006). El GOBI incluyó cuatro intervenciones: 1) Monitoreo del crecimiento para combatir la desnutrición en los niños -en inglés *Growth*-; 2) Técnicas de rehidratación para vencer las enfermedades diarreicas -en inglés *Oral Rehydration Techniques*-; 3) Lactancia materna para la protección de los niños -en inglés *Breast Feeding*-, y 4) Inmunizaciones -en inglés *Immunization*. Ahondaré posteriormente en el GOBI, pero a los fines de cerrar este argumento, menciono que a partir de estas medidas se promovió que los países las aplicaran de modo conjunto. Es decir, UNICEF avanzó hasta proponer una agenda y modos de actuación pre definidos en los países receptores. El enfoque del GOBI planteaba que los programas debían ser dirigidos haciendo pocas adaptaciones en cuanto a "qué" debería hacerse (aplicarse el paquete propuesto) y ajustando el "cómo" de acuerdo a las circunstancias locales (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f g). Para fundamentar esto, menciono a continuación el accionar de UNICEF en torno a Agua y Saneamiento, a Nutrición y por último respecto a la Inmunización.

El desempeño en relación a Agua y Sanidad permite visibilizar que UNICEF se propuso generar demanda a su paquete de medidas, a diferencia de las décadas anteriores, donde en 1960 se había fomentado a nivel general incluir a la infancia en las planificaciones nacionales y en 1970, aun con propuestas y líneas de trabajo limitadas, de los documentos se deriva que priorizó construir agenda a partir de las demandas comunitarias o estatales. En 1980 fueron abandonados los enfoques alternativos de la década anterior y la estrategia que primó fue la de crear demanda, mediante técnicas de mercadeo social destinadas a lograr un cambio de actitud para apoyar sus intervenciones. A su vez, el acceso a Agua y Saneamiento fue redefinido en términos de la Revolución de la Supervivencia, es decir, vinculado su aporte a la reducción de enfermedades (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f g).

El trabajo en Nutrición me resulta representativo para mostrar cómo UNICEF participó en un cambio de paradigma internacional y luego promovió su incorporación al interior de los Estados. La nutrición, que siempre estuvo presente en la agenda de UNICEF, si bien no fue la línea principal del período, siguió ocupando un lugar en las acciones de intervención del organismo y estaba incluida en dos medidas del paquete de GOBI: en la G, de control de crecimiento y en la B, de amamantamiento (DC. UNICEF, s/f. g). El organismo continuó con la entrega de alimentos y capacitaciones, pero ya venía participando de la gestación a nivel internacional de una transformación respecto al consumo de leche: comenzó a

promoverse el amamantamiento. Así, en 1979, la OMS y UNICEF celebraron una reunión internacional sobre alimentación infantil en Ginebra, a la que asistieron representantes de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, miembros de la industria alimentaria infantil, expertos en nutrición, activistas de ONGs y consumidores. En esta reunión fue adoptado un amplio conjunto de recomendaciones sobre formas de promover la lactancia materna, incluido el desarrollo de un Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, que fue aprobado por la Asamblea Mundial de la Salud en 1981 (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g). Desde 1980 la lactancia materna cobró un gran impulso y atrajo una gran cantidad de investigaciones. Así, UNICEF, en el marco del GOBI, comenzó a promover el amamantamiento. Un modo que impulsó para avanzar en su implementación fue alentar a los hospitales para que sean "amigables para los bebés", un término acuñado por Jim Grant, Director Ejecutivo de UNICEF y gran promotor del GOBI, que fomentaba que se amamantase desde el nacimiento en vez de que se alimentase a los recién nacidos con leche de fórmula en la *nursery*. UNICEF destinó fondos a la capacitación del personal de salud en el manejo de la lactancia y presionó a los fabricantes de alimentos infantiles que actuaban en los países interesados para detener el flujo de suministros gratuitos a hospitales y clínicas. Fueron numerosos los países que lo implementaron, siendo México el pionero, donde se trabajó en articulación directa con el Ministerio de Salud y con los profesionales de salud, y la iniciativa pronto se expandió a una gran cantidad de centros de atención de madres y bebés de ese país (DC. Black, 1996). En virtud de este accionar, puedo observar que UNICEF y los organismos con los cuales forjó alianzas cumplieron un rol significativo en la construcción de agenda, en la producción de un discurso científico y en la promoción del desarrollo de políticas públicas en temas referidos a la infancia (incluso cambiando su línea de trabajo anterior, siendo que UNICEF nació como distribuidor de leche en polvo), dando lugar a algunos cambios al interior de los Estados y promoviendo los lineamientos del GOBI.

El trabajo más relevante y con mayor llegada a los Estados durante el GOBI se dio vía la agenda de inmunización. Nuevamente resalto que la agenda de inmunización surgió de un acuerdo internacional. UNICEF se involucró rápidamente con la meta de inmunización universal para 1990 que derivaba de la Asamblea Mundial de la Salud de 1977<sup>8</sup>. En ese sentido, en 1984 se organizó una conferencia en Bellagio, Italia, titulada "*Para proteger a los niños del mundo*", de la que participaron, entre otros, una gran cantidad de famosos especialistas en inmunología y control de enfermedades. A partir de ello se

---

<sup>8</sup> La Asamblea Mundial de la Salud celebrada en 1977 estableció la meta de la inmunización universal de la infancia para 1990, debido al bajo porcentaje de inmunización en la mayoría de los países en desarrollo donde, hacia 1980, el promedio de inmunización se encontraba entre el 10% y el 20%. A principios de 1983, el Dr. Jonas Salk, creador de la primera vacuna exitosa contra la poliomielitis, le propuso a Robert McNamara (presidente del Banco Mundial en ese momento) la idea de llevar adelante una campaña para erradicar la poliomielitis en todo el mundo, a lo que luego se sumó la idea de agregar otras enfermedades transmisibles. En ese momento, se iniciaron conversaciones con otras figuras influyentes de la salud pública internacional y Jim Grant se involucró. La propuesta generó tensiones con el director de la OMS, que era opositor a las campañas de una sola vía o focalizadas (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, s/f. g).

creó el Grupo de Trabajo para la Supervivencia Infantil, que incluía representantes de cinco organizaciones internacionales: la Fundación Rockefeller, UNICEF, el PNUD, la OMS y el Banco Mundial. Acordaron que la inmunización debía ser la línea internacional prioritaria de UNICEF pero también de los demás actores, en lo que se conoció como “una gran alianza en favor de la infancia” (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, s/f. g). En consecuencia, en 1985 se puso en marcha la “Campaña para la Inmunización Infantil Universal en 1990”, que contó con el apoyo del Secretario General de Naciones Unidas (DC. UNICEF, s/f. g).

Estos programas luego fueron ofrecidos a los Estados y en ello UNICEF fue un gran promotor por medio del Programa GOBI. Entre sus acciones, ofreció apoyo a los sistemas logísticos, en particular la “cadena de frío”, en pos de garantizar la eficacia de la intervención. La aceleración de la actividad de vacunación aumentó drásticamente la necesidad de vacunas y UNICEF fue aumentando su demanda de vacunas significativamente (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g).

Rápidamente una gran cantidad de países en desarrollo se involucraron con la inmunización universal y hacia finales de 1988, el 68% de los niños en el mundo en desarrollo habían sido inmunizados (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g). El caso más relevante de la implementación de esta iniciativa para UNICEF tuvo lugar en Turquía, donde en 1986 se realizó una operación a gran escala, estableciendo 45.000 puestos de vacunación, capacitando a 12.000 profesionales de la salud y 65.000 asistentes y movilizandoo a madres de 5 millones de niños a llevar a sus hijos para ser vacunados. A los dos meses, se había alcanzado el 84% de vacunación del grupo seleccionado. Se convirtió en un acontecimiento nacional, del que participó una gran cantidad de personas influyentes en la opinión pública de toda la sociedad y áreas geográficas. Previo a ello, en Burkina Faso, Colombia, Senegal y en zonas piloto de la India y Nigeria se llevaron a cabo con éxito ensayos para poner en marcha “días nacionales de vacunación”<sup>9</sup> (DC. UNICEF, 2006).

De esta manera, a partir de los documentos analizados y siguiendo la línea argumental a partir de la que sostengo que hubo un aumento de la capacidad de acción de UNICEF y que progresivamente fue imponiendo cada vez más su propia agenda al interior de los Estados, observo que las campañas las propuestas de UNICEF vía GOBI, centralmente las campañas de inmunización, alcanzaron gran

---

<sup>9</sup> Otro gran hito vinculado a la inmunización ocurrió en 1985. Además de reflejar la potencia de este tema, muestra distintos modos de trabajo de UNICEF y su gran capacidad de acción en el plano internacional. Ese año se negoció una tregua apoyada por UNICEF con ayuda de la Iglesia Católica Romana durante la guerra en El Salvador para que los niños fueran vacunados a gran escala. De esta manera, se lograron tres endebles pausas que permitieron que 250 mil niños asistieran a puestos de vacunación establecidos a ambos lados del frente y se construyó la idea de “los niños como zona de paz” y también de “los días de tranquilidad” para la asistencia humanitaria, viéndose realzado el principio de intervenir más allá de cualquier credo, religión o cuestión política. Este enfoque fue aplicado con éxito más adelante en el Líbano (1987), Sudán (1989), Iraq (1991) y en otros lugares en la década de 1990 (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g).

masividad. Esta afirmación sin duda debe matizarse, y debería ser complementada como estudios que aborden el grado de influencia de los lineamientos de UNICEF en países particulares, pero a partir de lo analizado observo desde el organismo una cada vez mayor llegada y mayor promoción de las temáticas propias y menor diálogo con las necesidades locales de los Estados receptores.

Me interesa también resaltar otros dos hechos en torno a los modos en los que desde 1980 UNICEF comenzó a vincularse con los Estados receptores y a tener mayor capacidad de presión. En 1988 se estableció el Centro de Desarrollo Infantil Internacional de UNICEF, que luego será conocido como el Centro de Investigaciones Innocenti, con el objetivo de analizar las políticas y realizar un intercambio de investigación e información, con un enfoque en los derechos del niño, la protección de la infancia, la política económica y el impacto de las políticas socioeconómicas sobre las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables (DC. UNICEF. s/f. g). Además, desde 1980 UNICEF inició la publicación del “*Estado Mundial de la Infancia*”, el informe anual más importante del organismo, que fue presentado como un instrumento eficaz de defensa de la infancia (DC. UNICEF, 2006). Así, en el marco del gran cambio que implicó el giro hacia planes nacionales, el organismo incrementó la producción y alcance de sus propios documentos con información y sistematización de datos respecto a la situación de la infancia y comenzaron a hacerse recomendaciones explícitas a los gobiernos en torno a la niñez, entre las que se sugirió que se avance en la producción de información estadística, recomendándose los modos de construir datos y las temáticas sobre las que enfatizar (DC. Clark, 1996; DC. Stein, 1964). Ello ocurrió de la mano de los enfoques de la época, que promovían la planificación y el aumento de la eficiencia en la intervención.

Habiendo completado el desarrollo en relación a los modos de trabajo con los Estados receptores, retomo a partir de aquí al programa GOBI y luego continúo con los otros temas de agenda que tuvieron relevancia desde 1980, para completar la descripción y análisis de los modos y agenda durante este período.

La aplicación del Programa GOBI fue trascendental en el cambio de paradigma de UNICEF en este período y por ello, a mi criterio, amerita en esta tesis el tratamiento de sus características. A los fines de explicar qué fue el GOBI y cuáles fueron los cambios en la agenda desde 1980, es necesario mencionar antes un gran hecho que tuvo lugar en este período: el paso de la Atención Primaria de la Salud a la Atención Primaria Selectiva de la Salud a nivel internacional.

Los países recientemente descolonizados criticaron a partir de 1970 el enfoque de intervención internacional en salud, (que estaba centrado en la enfermedad, con modelos verticales y base en el paradigma de la modernización) y comenzaron a promover modelos más integrales y a difundir

experiencias como las de los médicos descalzos chinos y los sistemas sanitarios de Cuba y Vietnam, que mostraron que era posible lograr avances en materia de salud sin la infraestructura existente en los países industrializados (Birn, 2014; Cueto, 2006; Noronha, 2014; DC. UNICEF, s/f, a). En este marco, nació la Atención Primaria de la Salud<sup>10</sup> como el “orden alternativo” propuesto para la salud, la cual ganó relevancia internacional a partir de la Conferencia de Alma Ata<sup>11</sup> que tuvo lugar en 1978, impulsada conjuntamente por UNICEF y la OMS, cuya meta fue “Salud para todos para el año 2000” (DC. Black, 1996).

La Declaración resultante de Alma Ata planteó la noción de salud como un instrumento para el desarrollo socioeconómico, considerando que las intervenciones en salud no debían ser aisladas y efímeras sino parte de un proceso de mejora de las condiciones de la población, a la vez que se planteaba a la salud como un derecho (Cueto, 2006; DC. OMS-UNICEF, 1978; DC. UNICEF, s/f, a).

Más allá de las intenciones, la puesta en práctica de la Declaración de Alma Ata tuvo dificultades. No tenía carácter vinculante y fue criticada por ser demasiado amplia e idealista. Además, desde mediados de la década de 1970 la crisis fiscal mundial llevó a poner la atención en los elevados costos de la asistencia médica y la fuerza hacia la propuesta alternativa en salud se fue reduciendo (Almeida, 2013; Cueto, 2006). Pese al interés de la OMS por promoverla, esta organización desde 1960 venía perdiendo relevancia y financiamiento (Cueto, 2006).

El proceso de reducir el idealismo de Alma-Ata comenzó en 1979 en una conferencia con una alta presencia estadounidense, sostenida en Bellagio, Italia, auspiciada por la Fundación Rockefeller, con asistencia del Banco Mundial. Las cabezas de algunas de las instituciones multilaterales, bilaterales y de donantes más importantes estuvieron implicadas en la organización de la reunión, como David Bell (De Ford) Gillian (administrador USAID) y también participó el Secretario Ejecutivo de UNICEF. Así, UNICEF, que durante un breve lapso promovió la APS, rápidamente cambió su línea de trabajo, en el nuevo contexto de emergencia neoliberal y en diálogo con otros actores internacionales.

---

<sup>10</sup> Se define que *“la Atención Primaria de la Salud es la asistencia sanitaria esencial, accesible, a un costo que el país y la comunidad puedan soportar, realizada con métodos prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables”* (DC. OMS-UNICEF, 1978:3).

<sup>11</sup> La Conferencia marcó un hito en sí misma. Asistieron delegaciones de 134 países, 67 organismos internacionales y numerosas organizaciones no gubernamentales. En el contexto de las tensiones de la Guerra Fría, no solo entre comunismo y capitalismo, sino también intra bloques, China fue el gran ausente, aunque su influencia en la APS estuvo presente. La confrontación entre China y Rusia tuvo un rol decisivo en la realización de la Conferencia (Tejada de Rivero, 2018). Para el momento en que se realizó el evento, la APS ya había sido “vendida” a muchos participantes, ya que entre 1976 y 1978 las OMS y UNICEF organizaron actividades para difundir los “enfoques alternativos” (Cueto, 2006). El documento final de la Conferencia centró la responsabilidad en los gobiernos nacionales y fomentó que inicien acciones para implementar la APS. Pero también promovió el involucramiento de otros actores y lo que interesa destacar aquí es que a la OMS y UNICEF se les otorga un rol protagónico, donde se les instó a estimular y apoyar estrategias y planes nacionales de atención primaria de salud como parte esencial del desarrollo general (DC. OMS-UNICEF, 1978).

De la Conferencia en Bellagio nació un concepto diferente de la APS: la Atención Primaria Selectiva de Salud (APSS). El término significó un paquete de intervenciones técnicas de bajo costo que servirían para combatir lo que fue diagnosticado como los principales problemas de enfermedades en los países pobres. Se propusieron reformas a los sistemas de salud que se consideraban ineficientes, reducción del rol del Estado y participación privada. Principalmente debido a UNICEF, la Atención Primaria Selectiva de Salud fue pronto implementada con el acrónimo "GOBI" (sus siglas en inglés), compuesto por sus cuatro líneas de acción: 1) Monitoreo del crecimiento 2) Técnicas de rehidratación oral 3) Lactancia materna 4) Inmunizaciones. Las intervenciones fueron consideradas fáciles de supervisar y evaluar; además, eran mensurables y tenían objetivos claros y precisos. En los años siguientes, algunas agencias añadieron las siglas FFF (por sus iniciales en inglés para los conceptos agregados de suministro de alimentos, alfabetización femenina y la planificación familiar), creando el GOBI-FFF. Vale mencionar que las infecciones respiratorias agudas, que representan una causa principal de la mortalidad infantil en los países pobres, no fueron incluidas. Ello se debió a que requería de la administración de antibióticos para tratarla, que no podían ser recetados por practicantes no médicos, de modo que quedó descartada (Black, 1996). En palabras de Cueto:

Para entender las políticas sanitarias internacionales es crucial entender la interacción entre el contexto político, los actores institucionales, los objetivos que proponen, y las técnicas que aparecen como novedosas o propias de una intervención. (...) En el caso de la APS, la combinación puede ser resumida a la crisis de la Guerra Fría, la prominencia de Mahler en la OMS, el objetivo utópico de la "Salud para Todos" y una metodología no específica. La combinación en el caso de la APSS fue el neoliberalismo, el liderazgo de Grant como la cabeza de UNICEF, el objetivo más modesto de una "Revolución de los niños" y las intervenciones encapsuladas en la sigla de GOBI (Cueto, 2006: 58).

De esta manera, en 1980 UNICEF redefinió su agenda ligándola a la Atención Primaria de la Salud Selectiva, que implementó a través del GOBI y las características de intervención mencionados caracterizaron sus modos de cooperación (DC. UNICEF, 2006). Cada medida del paquete se basó en una causa y solución para reducir la *emergencia silenciosa* que UNICEF argumentó que continuaba matando quince millones de niños cada año. Así, se restó peso a las acciones en torno a Agua y Sanidad, a pesar de su gran popularidad, alcance y de que el tema estaba cobrando relevancia en la agenda internacional (DC. Black, 1996). La Nutrición fue transformada bajo los nuevos parámetros, como se mencionó, priorizándose la lactancia. La rehidratación oral propuesta por el paquete no tuvo gran desarrollo (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g). De los cuatro componentes del GOBI, la inmunización fue la que concentró la mayor atención pública y política y fue la fuerza motora de la

Revolución de la Supervivencia Infantil (DC. Black, 1996). De este modo, la línea de trabajo en salud del organismo quedó centralmente ligada a la lucha contra las enfermedades y las otras líneas fueron reformuladas en términos científicas y de su aporte a la línea principal de salud. Por ejemplo, la nutrición fue vinculada con las enfermedades infecciosas, sosteniendo que un niño desnutrido tenía más riesgo de morir por una enfermedad y fundamentando así las líneas de trabajo ofrecidas a los Estados y sosteniendo también que la lactancia materna reducía el riesgo de enfermar y morir (DC. Black, 1996).

Observé que la situación internacional de este período atravesó también el accionar de UNICEF y a pesar de su focalización en el GOBI, tuvo que responder a situaciones emergentes, como el ajuste estructural, la pandemia de VIH-SIDA, las cuestiones de género y la agenda de medioambiente y desarrollo sustentable. Estas temáticas completan la agenda del organismo durante la década de 1980. Para cerrar este apartado, me centro a continuación en la inclusión de la agenda de medioambiente, es tanto es útil para presentar las formas de incorporación de agenda que realiza el organismo.

La agenda de medioambiente sirve para ejemplificar que UNICEF aguarda a que ciertos temas cobren relevancia antes de comprometerse con los mismos. Siempre asocia los temas con su población destinataria, apuntando a expresar lo vulnerables que resultan los niños ante esa problemática y/o lo necesario del accionar del organismo para tratar una situación que potencialmente es muy dañina, para lo cual abocarse a la infancia le brinda gran flexibilidad. Luego, vincula la agenda emergente con sus líneas de trabajo ya en funcionamiento. Así, logra incorporarse a los nuevos temas emergentes y actualizarse permanentemente, manteniendo su perfil y líneas de acción. En ese sentido, el cambio climático y la polución industrial estaban por fuera de las líneas de trabajo de UNICEF durante 1980. Sin embargo, la preocupación por el medioambiente comenzó a incluirse no sólo en la agenda académica, sino también en las preocupaciones de la población en general y en las Naciones Unidas. En 1987 se publicó el reporte “*Nuestro futuro común*”, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo creado por la Asamblea General y, desde ese momento, las cuestiones relativas al medioambiente jugaron un rol dominante en la agenda internacional. UNICEF discutió en 1989 un texto sobre “*Los niños y el medioambiente*” y comenzó a incluir en su encuadre la noción de “desarrollo sustentable”, y a plantear la idea de que los niños, en tanto son los miembros más vulnerables entre los humanos, eran quienes más sufrían de un ambiente contaminado. Además, en los eventos internacionales de la Cumbre de la Tierra y de la Agenda 21 se abarcaron numerosos temas relevantes para UNICEF y desde el organismo lograron vincular las cuestiones medioambientales con sus ejes de interés, como salud, mujeres y en particular, el suministro de agua y el saneamiento (DC. Black, 1996).

### 3.2.3. Países y población destinataria

El cambio más relevante de este período fue el inicio del trabajo en los países no industrializados. Por ejemplo, entre 1960 y 1965, del total de la ayuda a largo plazo, los recursos asignados a África pasaron del 9% al 20%, para Asia del 27% al 39%, mientras que para Europa se redujeron aún más del 6% al 2% (DC. Blanche Bernstein, 1966). Hacia 1980, aumentó su trabajo en América Latina. Ello en un contexto internacional en el cual África, Asia y también América Latina comenzaron un proceso de modernización posicionándose geopolíticamente como potenciales áreas de influencia de ayuda pro-desarrollo, activándose planes de asistencia técnica en el marco de programas de cooperación (Ayllón, 2007:34; Dubois, 2000; Ocampo Benavides, 2015). Me interesa resaltar la expansión geográfica del trabajo del organismo, para lo cual es útil mencionar que hacia 1980 ya trabajaba en 110 países y territorios (DC. UNICEF, s/f. g).

En cuanto a la población destinataria, durante el período abarcó a quienes vivían en los países en desarrollo y a los más pobres. De la mano del paradigma del momento, se vinculó discursivamente a los niños con la paz y se los redefinió como "un agente futuro para el cambio económico y social", donde los niños no debían ser una carga del desarrollo sino el objetivo de todas las políticas destinadas a construir el capital humano de un país (DC. Clark, 1996; DC. UNICEF, 2006; Young, 2010).

A su vez, si bien entre 1960 y 1970 las líneas operativas se orientaron a las poblaciones rurales, ya desde 1960 UNICEF comenzó a incluir intervenciones sobre la pobreza urbana y esta línea de trabajo fue reforzada a partir de 1970, tras el rápido proceso de urbanización que ocurrió en esos años. Esto se vincula con los cambios en la división internacional del trabajo y con la segunda transición demográfica, que dieron por resultado la creación de barrios marginales y el aumento de los pobres urbanos, como lo describe Hobsbawm (1995). Así, rápidamente UNICEF pasó a considerar que la pobreza no era sólo rural e incluyó a los niños urbanos (DC. Black, 1996). Ello amplió su rango de acción. La fundamentación de su trabajo fue puesta en números por el organismo (como suele hacer): entre dos tercios y tres cuartas partes de este grupo en rápida expansión, los "pobres urbanos", eran mujeres y niños (DC. Black, 1996). En relación con la inclusión de la pobreza urbana, observo que UNICEF desarrolló la gran capacidad de considerar en su agenda las transformaciones que van teniendo lugar antes de que las mismas sean totalmente evidentes, lo que le permite anticiparse muchas veces y comenzar a implementar políticas tempranamente, posiblemente debido a su gran despliegue en el territorio y su acceso a gran cantidad de datos tanto propios como de otros organismos.

Hacia 1980 a medida que el proceso de urbanización continuó avanzando y el discurso de derechos de la infancia también, los "*niños de la calle*" fueron apareciendo como grupo específico, ante una

preocupación por la mezcla entre “vagancia, abandono y criminalidad”, fenómeno que fue especialmente fuerte en América Latina, donde hacia principios de 1980 dos tercios de la población estaba urbanizada (DC. Black, 1996). En 1986 la Junta de UNICEF publicó un informe sobre “*Niños en circunstancias especialmente difíciles*”, tras la presión de las oficinas de países como Ecuador, Filipinas, Guatemala, India y Kenia (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006). El concepto de “*niños en circunstancias especialmente difíciles*” incluyó a los niños de la calle y niños trabajadores, niños discapacitados, aquellos que habían sufrido abusos y negligencias, prostitución infantil y víctimas de conflictos armados (DC. Black, 1996). Así, UNICEF visibilizó a estos grupos. Además, incorporó algunas líneas de trabajo en articulación con la OIT para abordar el trabajo infantil, ampliando sus competencias.

Adicionalmente, como mencioné, la epidemia de VIH-SIDA se convirtió en un tema relevante en la agenda internacional desde 1980. También desde 1970 emergieron debates en torno a las mujeres. Estas cuestiones ampliaron y modificaron la forma de definir a la población destinataria del organismo.

En referencia a la epidemia del VIH-SIDA resalto que su aparición puso en tensión a UNICEF, que logró adaptarse lentamente y no sin dificultades. Por un lado, el organismo no quería asociarse públicamente a la defensa del uso de preservativos para no verse envuelto en controversias religiosas o culturales; por otro, tampoco quería construir la imagen de que se oponía al uso de medidas de protección o sexo seguro. Tanto para planificación familiar como para el control de enfermedades, la anticoncepción todavía era un tema conflictivo y controversial que UNICEF tenía reticencias para abordar y que el VIH-SIDA obligaba a mirar de frente, donde la expansión de la epidemia y el gran activismo presionaban cada vez más para que UNICEF tome posición al respecto (DC. Black, 1996). La estrategia entonces apuntó a orientar su discurso y trabajo hacia los niños y niñas huérfanos de VIH-SIDA, es decir aquellos que habían perdido a sus padres a causa de la enfermedad (DC. Black, 1996). Sugiero que mediante este giro, UNICEF evitó quedar comprometido en temas de agenda que pudieran llevarlo a controversias con los Estados y, ante la inevitabilidad de abordarlos, tuvo la gran habilidad de incorporarlos de una manera no polémica, evadiendo los puntos conflictivos, mediante la inclusión de un nuevo grupo en su población destinataria. También, una vez más, logró incorporarse en los temas de agenda internacional, encontrando vetas para implicarse en los mismos y adecuándolos a su agenda.

En cuanto a la dimensión de género, en un contexto de crisis y empeoramiento de las condiciones de las mujeres, que a su vez eran las principales sostén de hogar, internacionalmente comenzó a reconocerse que la importancia de las mujeres iba más allá de sus papeles biológicos o sociales vinculados a la maternidad, y que eran también agentes económicos y líderes. A la vez, estudios como el realizado por el Banco Mundial en 1980 mostraban que cada año de escolarización adicional de las madres reducía las

posibilidades de mortalidad del recién nacido. En ese marco, mientras muchos hablaron de la “feminización de la pobreza”, UNICEF en América Latina comenzó a movilizar el lema no solo del “ajuste con rostro humano”, sino también del “ajuste con rostro femenino” (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006). A pesar del contexto, durante la década de 1980, UNICEF tendió a resistirse a verse implicado en las causas de las mujeres y mantuvo su posición del rol de la mujer asociado a su papel materno y de cuidado (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006). Sin embargo, la movilización internacional de fines de la década en pos de los derechos de las mujeres, el aumento de las mujeres en puestos de alto nivel del organismo, las presiones de la Junta Ejecutiva, de algunas Oficinas País de UNICEF y de las Naciones Unidas y otros socios, comenzaron a aumentar inexorablemente, ayudando a que la cuestión de las mujeres definitivamente ingrese a la agenda, lo que ocurrió formalmente en 1987, año desde el cual se consideró a las mujeres como parte integral del desarrollo, se requirió que, dentro de cada programa y sector fueran analizados los roles de las mujeres y se estipuló que las desigualdades derivadas del género debían convertirse en un objetivo de acción afirmativa, implementando políticas de mujeres en el desarrollo con énfasis en niñas y adolescentes (DC. Black, 1996). De esta manera, a partir de 1989 UNICEF comenzó a incluir la perspectiva de género en la infancia en sus informes anuales y en 1990 UNICEF publicó “*The Girl Child: An Investment in the Future*” (DC. Black, 1996). El organismo comenzó a ponderar a las niñas y adolescentes como grupo específico y se centró en la educación femenina, presentando las acciones del modo que estaba en boga: como una inversión para el futuro (DC. UNICEF, s/f. g). Destaco entonces que no es una institución monolítica y homogénea, que su descentralización es relevante para incorporar cambios y transformaciones y refuerzo que el organismo trabaja en un contexto internacional dado, donde otros actores también disputan y demandan.

De esta manera, a partir del análisis de los documentos se deriva que el organismo fue cambiando su población objetivo principal. Así, a modo de síntesis:

- Entre 1960-1970: Se orientó hacia poblaciones rurales.
- Desde 1970: Comenzó a trabajar con poblaciones urbanas.
- Entre 1980 y 1990: Construyó el grupo “Niños en circunstancias especialmente difíciles”. Inició la incorporación de los niños huérfanos de padres con VIH-SIDA y políticas hacia niñas y mujeres, progresivamente sumando el enfoque de género.

#### **3.2.4. Actores con los que articula para implementar su trabajo**

A partir del análisis de los planes nacionales destaco dos cuestiones principales respecto a los actores con los que UNICEF articuló.

Como primera cuestión, la nueva forma de trabajo del organismo vía planes nacionales habilitó la ampliación de los actores domésticos con los que el organismo comenzó a trabajar. Sumó a su red nuevos Ministerios, ya no sólo Salud y Bienestar social, sino también institutos de investigación y otros múltiples actores, que a su vez comenzaron a ser susceptibles de recibir apoyo de UNICEF (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. UNICEF, 2006).

La segunda cuestión es que muchas de sus líneas de trabajo se elaboraron en conjunto con otros actores internacionales, principalmente con la Fundación Rockefeller y la OMS y, desde este período, también con el Banco Mundial. Luego, las decisiones alcanzadas fueron promovidas al interior de los Estados. Para sostener este argumento, es relevante retomar que los propios planes nacionales fueron elaborados en articulación con estos organismos, algunos Estados y otros actores. En efecto, en abril de 1964, UNICEF auspició una reunión en el establecimiento de la Fundación Rockefeller en Bellagio, Italia. Participaron del evento Ministros de Planificación y economistas y expertos de Tanganika, Túnez, India, Brasil, Polonia, Francia, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos de América, y la Unión Soviética. Además, había representantes de la OMS, la FAO, la OIT, la UNESCO, la Oficina de Asuntos Sociales de Naciones Unidas, la Comisión Económica para África y la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (DC. Stein, 1964). En la Conferencia se definieron los criterios que iban a priorizarse para el desarrollo de los planes nacionales, que luego UNICEF planteó en sus líneas de trabajo, como el trabajo articulado (por ejemplo, acciones integrales en salud y educación), la cooperación interministerial, la planificación y producción de datos, y el desarrollo de lineamientos específicos para cada región o país. Incluso se recomendó la capacitación a profesionales en los países receptores (DC. Blanche Bernstein. 1966; DC. Stein, 1964).

Otro eje relevante a mencionar en relación a este punto es el cambio estratégico de alianzas que implementó UNICEF. En este período, redujo sus relaciones con la OMS en un contexto en el cual este organismo perdía prestigio, a la vez que consolidó desde fines de 1970 su relación con el Banco Mundial, cuando el actor financiero aumentaba cada vez más su peso e involucramiento en cuestiones de desarrollo, salud y población. Mantuvo, no obstante, una gran cantidad de alianzas, actividades y proyectos conjuntos con la OMS (como el encuentro del que surge el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna y las campañas de inmunización) (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g).

A su vez, en un marco de aumento del peso del mercado, UNICEF aumentó su vinculación entre con actores financieros, lo que voy a reflejar mediante el accionar del Fondo en relación al ajuste estructural. El caso también permite observar el aumento de la capacidad de UNICEF para instalar posicionamientos propios a nivel internacional. Como mencioné previamente, desde 1982 la crisis de

deuda dominó y los países en desarrollo se vieron obligados a implementar programas de ajuste estructural, lo que afectó muy fuertemente a áreas como salud y educación, y tuvo un gran impacto sobre los sectores sociales más vulnerables (DC. UNICEF, 2006). UNICEF rápidamente incorporó al ajuste en su agenda de preocupaciones, planteando que los niños y niñas eran los principales afectados por la recesión, a la vez que proponiendo dos recomendaciones: una, que las políticas de ajuste preserven niveles mínimos de nutrición e ingresos familiares y dos, que los países ofrezcan una estructura de seguridad para la salud y educación básica para la infancia. Lo realizaron mediante la publicación de dos documentos: “*Repercusiones de la recesión mundial sobre la infancia*” (1983) y “*Ajuste con rostro humano: proteger a los vulnerables y promover el crecimiento*” (1987), título que rápidamente se convirtió en slogan. Estos documentos de UNICEF dieron origen a un debate mundial sobre cómo proteger a los niños y a las mujeres de los efectos adversos del ajuste y de la reforma de la economía (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, s/f. g).

En este sentido, si bien UNICEF apoyaba la necesidad de realizar el ajuste, en línea con el Banco Mundial, el BID y otros organismos de cooperación del sistema ONU y de hecho cuidadosamente disoció su imagen de la posición que sostenían algunas ONGs que planteaban que el ajuste era un nuevo mecanismo neocolonial, sí argumentó que la estabilización de la balanza de pagos debía realizarse de modo más progresivo, evitando los shocks cortos y agudos, potencialmente devastadores. Cuestionó así el modo en el cual estaba aplicándose el ajuste estructural, consiguiendo tener incidencia en los discursos del FMI y del Banco Mundial, y aunque se realizaron escasas modificaciones concretas, los organismos financieros reconocieron la necesidad de establecer un marco de seguridad para los más pobres (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006). A su vez, en las oficinas país, el apoyo operativo para el “ajuste con rostro humano” aumentó, y las oficinas participaron en iniciativas del Banco Mundial para incluir medidas de redes de seguridad para los vulnerables dentro de los paquetes de ajuste de los Estados (DC. Black, 1996), lo que redundó en un aumento de las relaciones con el Banco Mundial y otros organismos financieros. Resalto asimismo que las oficinas país, que muchas veces funcionaron transmitiendo las necesidades y transformaciones locales a las oficinas internacionales, en este caso ayudaron a la incorporación de medidas internacionales a nivel local.

Al mismo tiempo, el alejamiento de la OMS, las diferencias post Alma Ata y centralmente la implementación del GOBI generaron una redefinición de las alianzas de UNICEF. El Fondo se vio distanciado de los actores que defendían la salud comunitaria como parte de la estrategia política de los Países No Alineados y los esfuerzos para alcanzar el Nuevo Orden Económico Mundial (DC. Black, 1996; Cueto, 2006 en Almeida, 2013; DC. UNICEF, 2006). Pero con la Supervivencia Infantil, UNICEF ganó el apoyo de, entre otros, la Asociación Internacional de Pediatría, la Liga de Sociedades

de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y el Rotary International. También adhirieron una gran cantidad de países donantes (siendo los más relevantes Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Estados Unidos). A su vez, UNICEF movilizó a la comunidad internacional, los gobiernos nacionales y las organizaciones no gubernamentales locales. Centralmente, Grant dirigió su atención a vincularse con los medios de comunicación y publicidad y alentó la participación de promotores de todos los sectores de la sociedad, desde líderes religiosos<sup>12</sup>, Embajadores de la Buena Voluntad, personalidades del deporte, asociaciones profesionales, sindicatos, hasta jefes de Estado y alcaldes para ampliar el alcance del GOBI (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006).

### 3.2.5. Financiamiento

La fuente de ingresos principal durante todo este período continuó proviniendo de donantes gubernamentales, siendo el principal aportante Estados Unidos (DC. Blanche Bernstein, 1966). Otros gobiernos que brindaron recursos significativos a lo largo del período fueron Canadá, Gran Bretaña, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Suecia. Muchos países ofrecieron donaciones especiales para apoyar al GOBI durante 1980, destacándose Italia (también lo apoyaron organizaciones como el *Rotary International*) (DC. Black, 1996; DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. UNICEF, s/f).

Además, hacia fines de 1980, a partir del surgimiento de los (nuevos) países ricos tras las crisis del petróleo, y de la emergencia de otros países que formaron el grupo de los llamados “Nuevos países industrializados”, algunos de estos Estados (como Corea y Brasil) comenzaron a sumarse a las campañas de recaudación de fondos y se convirtieron en donantes de UNICEF (DC. Black, 1996). Así, desde el surgimiento de UNICEF hasta 1985 casi el 75% de los recursos de los fondos tuvieron origen gubernamental (DC. Black, 1986).

Considero valioso destacar que el organismo tuvo también otras vías para obtener recursos: se mantuvieron las contribuciones individuales vía las campañas de *Tricker or Treat* (truco o treta) y las tarjetas de salutación. El Comité de Estados Unidos continuó siendo el que más aportes alcanzó con estas estrategias. A estas vías se sumaron las campañas masivas para recaudar fondos, potenciadas por el uso de medios de comunicación, por ejemplo, mediante conciertos de música, partidos de fútbol a los que se convocaba celebridades como estrategia de atracción de público. Entre los eventos, resalto la organización en 1980 de un partido de fútbol en beneficio de UNICEF, al que acudieron casi 77 mil personas y fue televisado en más de 60 países con un cálculo estimado de 1.000 millones de espectadores. Lograron la participación honorífica de los mejores jugadores del mundo. Estos resultados

---

<sup>12</sup> Para este período encontré un documento “*Partnering with Religious Communities for Children*” (2012) (“Asociación con comunidades religiosas para los niños”) que detalla el trabajo con comunidades religiosas, brindando un exhaustivo informe de estrategias para vincularse y las potencialidades del trabajo conjunto.

me permiten señalar la masividad que atrajeron las campañas del organismo (DC. Black, 1996; DC. Blanche Bernstein, 1966).

Además de estas acciones, un modo original de recaudación del organismo se dio a partir del ajuste estructural, donde UNICEF diseñó una estrategia lanzada en 1987 llamada “Alivio de la Deuda para la Supervivencia Infantil” en la que solicitaba que una parte de la deuda de los países en vías de desarrollo con los bancos comerciales, cuando esta fuera baja a valores internacionales, sea convertida en fondos nacionales que los gobiernos deudores y UNICEF pudieran utilizar a nivel local para los programas de desarrollo social (DC. UNICEF, s/f. g). De este modo, consiguió obtener flujos de financiamiento (y posiblemente, sostengo, mejorar su imagen en los países ayudados).

A modo de cierre del acápite, resumo que este segundo período la cooperación de UNICEF cambió. La entrega de alimentos se redujo y cobró relevancia la cooperación técnica. Pasó a tener un enfoque de largo plazo vía planes nacionales. Los países destinatarios fueron los países subdesarrollados, en el contexto de descolonización y emergencia de una gran cantidad de nuevas naciones. La agenda incluyó Salud, Nutrición, Educación y Agua y Saneamiento, destacándose el paquete GOBI desde 1980 y progresivamente fueron incorporándose con menor peso otras temáticas, como género, medioambiente y VIH-SIDA, transversales a sus líneas principales. La población destinataria comenzó a orientarse hacia poblaciones urbanas pobres. Continuó desarrollando su trabajo articulando centralmente mediante acciones conjuntas con la OMS y en menor medida con la FAO y se sumó la vinculación con UNESCO. Ante el cambio de paradigma en salud y el creciente peso del Banco Mundial en cuestiones sociales, UNICEF aumentó su trabajo con el Banco Mundial y se distanció de la OMS. En cuanto al financiamiento, todavía predominó el financiamiento gubernamental, pero los ingresos del organismo fueron cada vez más variados.

### **3.3. La expansión de UNICEF (1990 – 2020) en el contexto de la globalización**

#### **3.3.1. Contexto internacional y cooperación**

La década de 1990 llegó con cambios sustantivos, a la vez que se profundizó la implementación del paradigma neoliberal. La Cooperación para el Desarrollo estuvo marcada por tres dinámicas: el fin de la Guerra Fría; las disputas Norte-Sur en un marco de consolidación de Estados Unidos y la emergencia de la globalización (Ayllón, 2007). A su vez, hubo cambios en las lógicas estatales, dada la erosión del Estado frente al mercado y la multiplicación de nuevos actores en la arena internacional. También emergió el discurso de Derechos Humanos como nuevo paradigma que incidió al interior de las Naciones Unidas y tuvo lugar un creciente peso de la “baja política” donde infancia y salud cobraron

relevancia y mayor financiamiento internacional. Por último, vale mencionar la ascendencia de China como actor con peso a nivel internacional y en la Cooperación.

En términos de las economías nacionales, se instaló lo que se dio a llamar Consenso de Washington. El Consenso había sido acuñado en 1989 y estuvo ligado a las ideas del economista inglés John Williamson, con una prédica de acuerdo tácito con funcionarios del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno norteamericano y algunas agencias multilaterales y bilaterales respecto a lo que debía hacerse en los países en desarrollo. Las medidas de ajuste persiguieron simultáneamente la estabilización económica a corto plazo con reformas estructurales a largo plazo. Se recomendó para estos países, entre otras cuestiones, la liberalización financiera, la privatización de empresas estatales, la protección jurídica de los derechos de propiedad y la reducción del gasto público (especialmente el dedicado a salud, educación y seguridad social), afectando a las poblaciones más vulnerables (Cueto y Zamora, 2006; Noy, 2013; Tassara, 2011).

Además, desde 1990 tuvo lugar un incremento de las relaciones y los flujos globales sin precedentes, la globalización. En ese sentido, *“el término de globalización es habitualmente utilizado para referirse a los procesos de creciente integración de estructuras financieras, productivas, institucionales y de comunicaciones a escala mundial”* (Saguier, 2008: 81).

La globalización provocó una transformación en la *naturaleza* de los propios Estados, y como tal el orden internacional contemporáneo puede y debe describirse como un orden de “Estados globalizados” (Kacowicz y Mitrani, 2016). Otro cambio en relación al Estado nación refiere a que, tras la Guerra Fría, dejó de ser la única instancia encargada de ciertas competencias, que a partir de entonces comparte con ONGs, gobiernos locales, organismos internacionales, actores privados (Cueto y Zamora, 2006). Estas modificaciones alteraron el rol y el posicionamiento de los Estados en la arena internacional. Entre las características distintivas del nuevo escenario internacional se encuentran el mayor número de actores y el creciente peso que fue adquiriendo el sector privado (Bronfman y Polanco, 2003). En este marco, durante este período los Organismos Internacionales Gubernamentales, tuvieron un especial auge y comenzaron a reproducirse por sí mismos (Zamudio, 2013).

En términos sociales, la globalización y el neoliberalismo generaron una gran concentración económica. A pesar del alto crecimiento en los países emergentes y del aumento del Producto Bruto Mundial, la desigualdad global aumentó desde 1980 y fue cada vez más persistente, con amplias consecuencias sociales y exclusión (Dubois, 2000). El 1% superior capturó el doble de crecimiento del ingreso mundial que el 50% inferior. Entre 1980 y 2016 a nivel mundial, el 1% más rico de la población concentró el 27% del crecimiento contra el 12% del 50% inferior (Alvaredo et al., 2018).

En relación a los organismos internacionales, a partir de los aportes de Amartya Sen se cuestionó la propuesta vinculada exclusivamente al ataque a la pobreza promovida por el Banco Mundial y se fomentó la adopción del enfoque de “desarrollo humano” como marco conceptual de referencia en todo el Sistema de Naciones Unidas. En ese sentido, en 1986 fue aprobada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo que postuló que “*la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo*” y se afirmó que no es posible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (Cunego y Ruíz, 2014:21; Tassara, 2011).

Esta década, además, trajo un gran cambio discursivo y de paradigma, que incidió en la agenda internacional posterior. Tras la caída de la URSS se resignificó el discurso de Derechos Humanos, que comenzó a vincularse con la consolidación de la paz y la seguridad. Así, se reforzó en la actividad de las Naciones Unidas la promoción y protección de los Derechos Humanos (Escobar Hernández, 2013). Respecto a los niños, niñas y adolescentes, es posible notar que desde 1990 éstos dejaron de ser considerados objetos de intervención para ser sujetos de derecho, reflejándose allí la presencia del discurso de Derechos Humanos, lo que se consagró en la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de 1989 (Barcala y Luciani, 2008; Fernández, 2014).

Yendo a la cooperación internacional, se observan transformaciones que tuvieron origen en 1990 y se profundizaron a partir de los 2000, como el incremento de los fondos destinados a la temáticas no militares (como salud), el aumento de los actores transnacionales, especialmente privados, la diversificación y crecimiento del peso de los *partnerships* público-privados, tornando a la cooperación un sistema cada vez más complejo y heterogéneo (Brito, 2014; Camarera Gascón, s/f; Carrillo Roa y Paranaguá, 2012; De Los Ríos *et al.*, 2011; Herrero, 2017). En paralelo, de la mano del aumento de los países de renta media, cobró cada vez más relevancia la Cooperación Sur- Sur, la cual también será incorporada dentro de los lineamientos de las Naciones Unidas, que comenzó a fomentar la Cooperación Sur-Sur y Triangular con participación de los organismos de ONU (Almeida, 2013; AUSI, 2011). A su vez, la Cooperación Internacional al Desarrollo sufrió un fuerte descenso en 1990 por considerarse que el mercado debía canalizar los flujos y estuvo caracterizada en los 2000 por una “sensación de fatiga” de los donantes debido a una decepción con los resultados alcanzados, que llevó a esgrimir el argumento de ineficacia de la ayuda; se sumó a ello el desinterés en la Cooperación que arrastraban los países donantes tras el fin de la Guerra Fría y el quiebre en el paradigma del desarrollo (Prado Lallande, 2011; SELA, 2010). En este marco, se dieron debates sobre la calidad y eficacia de la ayuda, sobre cómo mejorarla, sobre su estructura y sobre el modo y los criterios de distribución (Dubois, 2000; Kern y López, 2012). Puede mencionarse que desde la OCDE y otros actores se promovió el debate sobre la

Eficacia de la Ayuda para el Desarrollo a través de la organización de “Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda”, de los que han resultado documentos programáticos, como la Declaración de Roma sobre armonización, de 2003; la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, de 2005; el Programa de Acción de Accra, de 2008; también se realizó el Foro en Busán en 2011, entre otros (AUCI, 2011; ONU, 2012; SELA, 2010).

Los 2000 además trajeron otros cambios. Resulta útil a los fines de la tesis mencionar tres grandes hechos. El primero comprende a los ataques del 11 de septiembre 2001 en Estados Unidos, que conllevaron a la declaración por parte del entonces presidente George H. W. Bush de un nuevo orden mundial, que afectó a la cooperación. Por ejemplo, Estados Unidos, principal donante de AOD, a semejanza de lo que había ocurrido durante la Guerra Fría, volvió a emplear su ayuda como un instrumento estratégico discrecional según los intereses de seguridad y no del desarrollo. Esto llevó además a que fuera imponiéndose en la agenda internacional una lógica de seguridad como prioridad para el manejo de problemas como la salud, educación y desarrollo, globalizándose el concepto de “securitización”, y destinándose una gran cantidad de fondos hacia la lucha contra el terrorismo y definiéndose otras áreas (salud, medioambiente, etc.) bajo términos de seguridad, tras considerar que la interpretación de la seguridad en términos militares había sido estrecha (PNUD, 1994; ONU, 2015). A su vez, el objeto a asegurar pasó de ser el Estado a las personas (Almeida, 2013) y cobraron relevancia las intervenciones humanitarias y la responsabilidad de proteger por sobre el derecho a la soberanía (Cuadro, 2013). Un segundo hecho fue la crisis financiera del 2008, que afectó fuertemente a la Cooperación en tanto se redujeron los fondos orientados al desarrollo (Almeida, 2013; Oetzel, 2009; Prado Lallande, 2011; SELA, 2010). En tercer lugar, es ineludible el rol de China en el escenario global y en la cooperación internacional, tras el surgimiento de proyectos de cooperación centralmente en el área económica y de infraestructura encarados por China (con la Franja de la Ruta y la Seda como principal ejemplo) (Ramon-Berjano, 2019).

A su vez, en cuestiones sociales, la “Declaración del Milenio” del año 2000 fue un hito clave, a partir de la cual los países se comprometieron a reducir la pobreza extrema y se establecieron los fundamentos de una nueva agenda de desarrollo basada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común, pero diferenciada. La Declaración se tradujo en un mapa de ruta de ocho objetivos cuantificables y 18 metas, en los ámbitos de nutrición, acceso a agua potable, salud materno-infantil, el control de las enfermedades infecciosas y el acceso a medicamentos esenciales, que debían ser alcanzados antes de 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (ONU, 2012). De este modo, desde el año 2000 los ODM se erigieron como los

elementos clave y de referencia obligada para el sistema de la CID, reflejando las estrategias y prioridades operativas de los donantes (Tassara, 2011).

Los ODM han sido continuados en el 2015 por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, que incluyen 17 objetivos y que han sido adoptados por todos los Estados Miembros como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible, s/f).

### **3.3.2. Modos de cooperación y agenda de UNICEF**

El trabajo de UNICEF alcanzó dimensión universal y durante este período estuvo orientado centralmente hacia el armado de la Convención de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante, CIDN o la Convención) y hacia la promoción de la ratificación e incorporación de la misma por parte de los Estados. A su vez, este trabajo del organismo se potenció y articuló con la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, realizada en el marco de la ONU en 1990 (Gómez Galán y Sanahuja, 1999; DC. UNICEF, 2006). Expongo a continuación el proceso que llevó a la Convención y el trabajo de UNICEF con los Estados.

La Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes fue firmada en 1989. Dada la gran cantidad de ratificaciones que alcanzó el tratado, es posible considerarlo casi una ley de alcance universal. La CIDN expresó un cambio de paradigma en torno a la infancia, es decir, nuevas normas, principios y reglamentaciones, lo que puede comprenderse como un cambio en el régimen tal como fue definido en el Capítulo I. Siguiendo a la bibliografía específica sobre niñez, la infancia dejó progresivamente de ser considerada como un objeto de intervención y comenzó a ser entendida como un sujeto activo de derechos, que puede tomar decisiones en pos de su desarrollo, de acuerdo a su edad y capacidad, y llevó a modificaciones en la relación entre Estado- niñez y las agendas internacionales (Barcala y Luciani Conde, 2008).

UNICEF, siguiendo su lógica de no involucrarse en mecanismos y temas de agenda que pudieran llevar a tensiones con los gobiernos y donantes, apuntó a mantenerse al margen de las discusiones que llevaron a su formulación, siendo su Director Ejecutivo, Grant, personalmente escéptico a participar temiendo centralmente el rechazo por parte de Estados Unidos (DC. Black, 1996). Por lo tanto, la primera mitad de la década de 1980 UNICEF realizó un acompañamiento pasivo al proceso, lo que también le permitió mejorar sus posiciones (DC. Black, 1996). Sin embargo, ONGs, gobiernos donantes como el sueco y el canadiense y algunos Comités Nacionales de UNICEF le reclamaron a UNICEF mayor involucramiento

(DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006). Esto va mostrando que el organismo es un actor cada vez más ineludible en el campo de la infancia.

Siguiendo a Clark (1996) el punto de inflexión en la voluntad de UNICEF se produjo durante 1985-1986. Esto sucedió en el marco de presiones para aumentar su involucramiento, pero centralmente ocurrió cuando desde la Dirección Ejecutiva se notó que la Convención podría emplearse para apuntalar a la "Revolución de Supervivencia y Desarrollo Infantil", en tanto los países signatarios podrían verse obligados a asumir acciones para emprender campañas de inmunización y otras políticas ligadas a la supervivencia infantil (DC. Clark, 1996). Fue el propio interés en tanto organismo lo que disparó su participación en el proceso. A partir de ello, UNICEF evaluó que, para que pudiera convertirse en un mecanismo duradero a los fines de reunir la voluntad política detrás de GOBI y las posteriores campañas de desarrollo humano relacionadas con la infancia, debía introducir cambios en el cuerpo del texto y tomó un rol activo en ello<sup>13</sup> (DC. Clark 1996).

Tal como afirma Black (1996), tras aprobarse el tratado, UNICEF recibió el mandato desde la Junta Ejecutiva de fomentar los cambios de la Convención en los programas país (que son los Convenios que UNICEF firma con cada país receptor, donde se establecen los lineamientos de la cooperación para un período dado) y comenzaron a presionar en pos de adecuaciones legislativas, que a su vez conllevaron modificaciones institucionales y administrativas. UNICEF afirma que *“muchas leyes de protección de la infancia existen precisamente porque los países que ratifican la Convención se comprometen a incluirlas en su legislación y a poner los medios necesarios para que se cumplan”* (DC. UNICEF, 2020d). El país pionero en estas transformaciones fue Brasil, lo que se vincula con la buena relación personal que mantenían el entonces presidente de ese país, Collor de Mello, con Grant, Director Ejecutivo de UNICEF, de lo que rescato y enfatizo la importancia de las relaciones interpersonales en el trabajo con los Estados para el organismo. Mediante la creación de alianzas con el gobierno, las ONG y toda la gama de la sociedad civil, UNICEF en Brasil comenzó a desarrollar el nuevo marco programático, lo que luego fue replicándose en otros países (Oestreich, 1998).

UNICEF demostró una gran capacidad de presión para la implementación de la Convención. El organismo contaba con una fuerte presencia en el terreno en casi todos los países en desarrollo y un Comité Nacional en muchos países industrializados y se estaba expandiendo aún más. Bajo el liderazgo de Grant esa red había desarrollado una gran capacidad para movilizar a una amplia gama de socios y

---

<sup>13</sup> Hasta 1987, los borradores no contenían ninguna mención al “los derechos del niño a sobrevivir” y tenía menciones poco específicas respecto a los derechos a la atención médica, la alimentación y la nutrición, la educación y los estándares mínimos de provisión social (DC. Clark, 1996).

además contaba con una mucha credibilidad en los altos niveles de gobierno, que también fue ayudado por la Cumbre de la Infancia, lo que permitió que:

Los representantes de UNICEF pudieran perseguir, cortésmente, con tacto, con experiencia, figuras gubernamentales de alto nivel y proporcionar asistencia técnica y financiera para permitir la creación de programas de acción nacionales. Nunca antes un proceso a nivel nacional derivado directamente de una reunión internacional había sido facilitado en esta medida por las ramificaciones locales de una organización miembro de la ONU (DC. Black, 1996: 180-181, traducción propia).

De esta manera, se observa no sólo la capacidad de instalar agenda, construyendo normas y reglas en torno a la infancia, sino también de dar cumplimiento a las mismas.

Otras tres cuestiones se complementaron con la Convención y ayudaron a aumentar la capacidad de acción de UNICEF y su influencia en los Estados. La primera fue que, al ratificar la Convención, los gobiernos se obligaron a responder por sus actos ante el Comité de Derechos del Niño, creado en 1991, al cual deben presentar informes de manera periódica (artículo 44 inc. 1 CIDN). Si bien no es un órgano jurídico, establece recomendaciones y observaciones a los gobiernos. A su vez, UNICEF y otros organismos especializados pueden asistir a las reuniones, presentar informes y brindar asesoramiento con el fin de *“fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención”* (ONU, 2012; DC. UNICEF, 1989; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, s/f. g).

La segunda fue la Cumbre de la Infancia que, como mencioné, tuvo lugar en 1990, en el marco de una serie de Cumbres ONU. Ésta comenzó a ser planeada por UNICEF en 1980 y surgió de diversas experiencias previas en las que las necesidades de la infancia y la supervivencia infantil habían sido debatidas en Cumbres con la participación del organismo y de Estados nacionales de múltiples países (DC. UNICEF, 1989). Fue convocada por seis jefes de Estado<sup>14</sup>, aunque UNICEF fue el organizador y promotor clave. La Cumbre fue el primer foro en el que tantos funcionarios de alto nivel se reunieron específicamente por la temática de la infancia y reflejó décadas de trabajo del organismo en pos de posicionar la agenda de la infancia, logrando una gran incidencia en el temario de la Cumbre<sup>15</sup>. Tuvo

---

<sup>30</sup> Los jefes de Estado fueron: el primer ministro Brian Mulroney de Canadá, el presidente Mohammed Hosni Mubarak de Egipto, el presidente Moussa Traore de Malí, el presidente Carlos Salinas de Gortari de México, el primer ministro Benazir Bhutto de Pakistán y el primer ministro Ingvar Carlsson, de Suecia (DC. UNICEF, 1989).

<sup>15</sup> Observé que gran cantidad de los puntos de agenda de la Cumbre eran compatibles con las líneas de agenda prioritarias de UNICEF del momento. Esto se visibiliza en el mismo título del documento adoptado por la Cumbre: *“Declaración sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo de los niños en los años noventa”* y aún más en los objetivos acordados para ser alcanzados en el año 2000, entre los que se destacan: reducción de muertes infantiles; reducción de la malnutrición; acceso universal a agua potable y saneamiento limpio; acceso universal a la educación básica y protección de los niños en

entre sus objetivos principales dar seguimiento a la Convención y ayudó a potenciar su llegada y, como se ampliará en el Capítulo IV, lo que centralmente me interesa destacar es que ayudó a aumentar la posición de la infancia a nivel internacional a la vez que UNICEF aumentó con ello su capacidad de actuación al interior de los gobiernos y se vio beneficiado del incremento de la valoración de la infancia (DC. Grant, 1989; DC. UNICEF, 1989).

La tercera refiere a que, además de apelar a la CIDN, ya avanzado 1990 dada la creciente cantidad de Declaraciones, Convenciones, Protocolos y jurisprudencia internacional en materia de infancia, y otro tipo de acuerdos de Derechos Humanos firmados por los gobiernos, el organismo comenzó a evocar al Derecho Internacional, la costumbre y a paradigmas internacionales (como el de Derechos Humanos) como estrategia de coacción para lograr acciones concretas y como fundamentación a sus líneas de trabajo. En el mismo sentido se acude a compromisos internacionales, como los ODM y los ODS para reforzar su agenda y sus posiciones. Por ejemplo, durante este período el organismo (cambiando levemente su postura de no enfrentamiento con los Estados), incorporó a su agenda la crítica al matrimonio infantil y a la ablación genital femenina. Respecto al matrimonio, en la web del organismo se afirma que *“Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas exigen una acción mundial para poner fin a esta violación de los Derechos Humanos para 2030”* (DC. UNICEF, 2020b. Traducción propia). Sobre la ablación, sostiene que *“La ablación genital femenina constituye una violación fundamental de los derechos de las niñas. (...) Estos derechos están protegidos por el Derecho Internacional”* (DC. UNICEF, s/f. j).

Sintetizando el argumento, menciono que de este modo, el contexto legal e institucional dentro del cual operaban las políticas y los programas hacia la infancia en el interior de los Estados comenzó a estar bajo el área de acción potencial de UNICEF, incluso si eso implicaba la intrusión en acciones políticas y/o partidarias, con una creciente relevancia del monitoreo por parte del organismo (DC. Black, 1996). Así, observo que en un contexto de erosión de la soberanía estatal, de aumento del peso de los organismos internacionales y la emergente responsabilidad de proteger, la CIDN marcó el hito a partir del cual la situación de la infancia dejó de ser una cuestión interna de competencia exclusiva de los Estados. En ese proceso, UNICEF cobró una gran responsabilidad. Si en las décadas anteriores los hallazgos permiten argumentar que UNICEF fue aumentando su presencia e influencia al interior de los Estados, con la globalización observo que el organismo amplió su trabajo a nivel mundial con aún mayor incidencia y respaldo.

---

circunstancias especialmente difíciles, particularmente en los conflictos armados (DC. Black, 1996; DC. Clark, 1996; DC. UNICEF, s/f “Cumbre mundial en favor de la infancia”; DC. UNICEF, s/f. g; DC. Young, 2010; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, 1989; DC. UNICEF, 1990).

Otra cuestión que identifiqué tras el análisis de los modos de trabajo con los Estados receptores y la agenda se vincula con la incorporación de un giro neoliberal en las propuestas del organismo, en línea con el contexto internacional. Tomando un caso representativo, esto se reflejó en la Iniciativa Bamako, que propuso que la población de los países más pobres de África pague un copago por medicamentos, bajo el argumento de que ese desembolso de bolsillo sería menor y más efectivo que destinar el dinero a curanderos locales (DC. Black, 1996). También en las acciones en torno a Agua y Saneamiento que, si bien mantuvieron su vigencia, fueron nuevamente resignificadas, incorporando al mercado en los programas. En ese sentido, el acceso universal al agua, a un medio sanitario de eliminación de excretas para el año 2000 y la eliminación de la dracunculosis (Gusano de Guinea, que se transmite normalmente por beber agua contaminada) fueron adoptadas en la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990 como uno de los siete objetivos principales. Lejos de las premisas de Alma Ata, se propuso que la comunidad y los individuos debían responsabilizarse de la gestión organizativa y tecnológica, así como de pagar las reparaciones y en la medida de lo posible, algunos costos de instalación; al mismo tiempo, se desarrolló una nueva concepción respecto al agua y el saneamiento ya no sólo como activo de salud, sino también como activos ambientales y socioeconómicos, en un contexto en el que la palabra “sostenibilidad” hacía su debut en la agenda política internacional desde fines de la década 1980. Además, UNICEF propuso que el acceso al agua potable y al saneamiento a un *precio asequible* era un derecho humano básico (DC. Black, 1996). En la agenda de Agua y Sanidad se reflejan gran parte de las transformaciones que tuvieron lugar en este período.

Asimismo, las acciones durante este período continuaron evaluándose en términos de costo y eficiencia, ahora más atravesado por un discurso neoliberal y ligado a los ODM. En ese sentido, vale citar al Director Ejecutivo:

Nos hicimos esta pregunta: Si las personas menos favorecidas tienen las mayores necesidades, y si existen estrategias e instrumentos nuevos y más eficientes para llegar a ellas, ¿compensarían los beneficios de concentrarnos en los más vulnerables los costos adicionales que esto implicaría? Sobre la base de rigurosos análisis, la respuesta es sí. Tanto en los países más pobres como en los países de medianos ingresos, prestar especial atención a los niños y las niñas menos favorecidos es rentable y contribuye más a la consecución de los ODM 4 y 5 (DC. UNICEF, 2011:2).

Centrando ahora en el enfoque que marcó el período, durante 1990 UNICEF promovió el “enfoque de equidad y el enfoque de desarrollo sostenible”. Me interesa enfatizar que una vez más, la agenda de UNICEF dialoga con los cambios en Naciones Unidas e internacionales, lo que se observa en la incorporación del discurso de Derechos Humanos, desarrollo sostenible y equidad y en el hecho de que

desde los 2000 UNICEF se focaliza en el logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, encuadrando allí sus líneas tradicionales (Young, 2011; DC. UNICEF, 2011).

En relación a la agenda registro la continuidad temática de los grandes ejes del organismo (Salud, destacándose la inmunización por sobre todas las otras áreas<sup>16</sup>, Nutrición, Educación, Agua y Saneamiento). Temas más polémicos como la planificación familiar, la anticoncepción y la prevención de VIH-SIDA continuaron siendo temas esquivos (donde actores como el Vaticano se opusieron a su involucramiento) (DC. Black, 1996; DC. Clark, 1996; Lee et al., 1996). En menor medida, registré publicaciones del organismo con recomendaciones sobre crianza y sobre violencia y maltrato infantil, que sugieren la intención de llegada del organismo hasta el nivel familiar (DC. Save the children, 2001; DC. UNICEF, 2018a; DC. UNICEF, 2018b).

A su vez, noté que ingresaron nuevos temas. Analizando este punto, argumento que un factor explicativo a este cambio refiere a que a partir de que el organismo comenzó a trabajar en todos los países del mundo, requirió ampliar su agenda. Al incluir a países industrializados entre sus países destinatarios le fue necesario incorporar problemáticas propias de la población de renta media y alta. En ese sentido, observé un gran trabajo de UNICEF en pos de la promoción de derechos, complementando la tradicional protección. Además, hacia el 2000 apareció la temática del suicidio adolescente y de la obesidad. También el abuso sexual, encuadrado en el concepto de “niños en circunstancias especialmente difíciles”; avanzada la primera década de este milenio identifiqué la inclusión del abuso sexual infantil en el ámbito intrafamiliar, comunitario y escolar como una problemática específica, presentada como difícil de relevar por sus características, pero masivamente extendida en todas las poblaciones (DC. UNICEF, 2018c; ONU, 2012).

Adicionalmente, registré en las redes del organismo y en sus publicaciones comunicados y acciones en torno a los “Niños en el mundo digital”. El informe del Estado Mundial de la Infancia de 2017 refleja el trabajo del organismo en esta área, que es abordada desde múltiples enfoques, tanto desde la importancia de la conectividad para la inclusión en el mundo actual y las formas de abordar la brecha digital, como de los riesgos para la infancia que trae aparejados Internet (DC. UNICEF, 2017). En línea con ello, UNICEF publica en sus redes una gran cantidad de campañas de sensibilización contra, entre otros temas, la pedofilia, el ciberacoso y ciberbullying. En general, la estrategia comunicativa incluye adolescentes participando de los videos y consejos de “par a par”, con vocabulario sencillo, propio de

---

<sup>16</sup> Para dimensionar el alcance de las campañas, vale mencionar que durante 1996 UNICEF suministró 1200 millones de dosis de vacunas, de las cuales más de la mitad fueron distribuidas mediante el Programa Mundial para la Erradicación de la Poliomielitis. UNICEF sostiene que en 1998 trabajó contra la poliomielitis en 97 países, alcanzando a 450 millones de niños, lo que representaba las dos terceras parte de los menores de cinco años del mundo (DC. UNICEF, 2006).

los jóvenes y que busca interpelar con frases atractivas. De esta manera UNICEF, además de incorporar cuestiones propias de las nuevas situaciones a partir de la globalización y la conectividad, suma las temáticas que traen sus nuevos países receptores y la inclusión de los jóvenes en su población destinataria (UNICEF, 2020a).

### 3.3.3. Países y población destinataria

A partir de 1990 UNICEF comenzó a trabajar en los países industrializados y tras la caída de la URSS, también en los países que pertenecían al bloque soviético. Ambas categorías fueron incluidas entre las naciones destinatarias de actividades programáticas del organismo. Así, UNICEF pasó a tener alcance universal. En 2018 tenía programas en 190 países y territorios (DC. UNICEF, 2019).

Por primera vez, en 1991, el informe sobre el “*Estado mundial de la Infancia de 1991*” abordó la situación de los niños en los países industrializados (DC. Black, 1996; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, s/f. g).

El otro grupo de países incorporado al trabajo de UNICEF fue el de los países de la órbita soviética. Apelando a una estrategia reiterada en su discurso, el organismo sostuvo que los niños de estas poblaciones formaban parte de la población especialmente vulnerable. Como para el resto de su trabajo, la reciente Convención sirvió como plataforma para actuar. En su frecuente empleo de documentos para fundamentar acciones y sentar posiciones, tal como el organismo había realizado un informe en 1980 respecto a las consecuencias del ajuste, habiéndose encargado de medir y publicitar el impacto de las políticas macroeconómicas en el mundo en desarrollo sobre el bienestar de los niños, en este momento desde su Centro Internacional de Desarrollo Infantil (ICDC) comenzó a investigar sobre las consecuencias sociales de la transición hacia economías de mercado en estos países. UNICEF evitó describir las medidas que propuso tras el documento por el término que venía empleando, “transición con rostro humano”. Sin embargo, tal como afirma Black (1996) fueron en ese sentido las propuestas que esencialmente sugirió: sistema de redes de seguridad (prestaciones por desempleo, ingresos mínimos garantizados) para grupos vulnerables y un cuidadoso monitoreo de la política social. Y además, recomendó que si bien era necesario no desviar recursos de las regiones en desarrollo, era preciso que la comunidad internacional colaborase con el bienestar en los procesos de transición; de algún modo, UNICEF sugirió reorientar la ayuda internacional para contener a estos países<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> La ayuda hacia los países de Europa del Este cambió una parte del sentido de la asistencia. Sin embargo, ocurrió a su vez un incremento sustantivo en la asistencia en situaciones de emergencia por parte de UNICEF, pasando de 26 países que recibían ayuda humanitaria en 1990 a 64 en 1993. Los motivos varían desde la sequía a las inundaciones y erupciones volcánicas. Eso se debe también a escalada de conflictos armados, disturbios sociales, incursiones militares, apartheid y enfrentamientos transfronterizos llevaron a que una gran cantidad de personas (UNICEF estima que fueron 25 millones) hayan sido desplazadas

Respecto a la población destinataria, consecuentemente fueron incorporados aquellos que vivían en países industrializados y en los ex Estados comunistas. Otro grupo en el que se hizo hincapié, a partir de los conflictos internos en numerosos países, fueron los niños soldados, en los que eran víctimas de conflictos armados y en los niños refugiados. Vale mencionar que el organismo también abordó el cuidado neonatal y de los primeros años de vida (primera infancia).

El cambio más relevante en cuanto a la población fue la incorporación de los jóvenes y adolescentes a partir del nuevo milenio. Fueron los efectos de la pandemia del VIH-SIDA los que llevaron a que finalmente los jóvenes fueran incluidos en sus políticas de salud (DC. Black, 1996). Otro factor que incentivó la inclusión de esta población fue la preocupación por “los niños en circunstancias especialmente difíciles” que inició en el período anterior, que incluía a aquellos que sufrían las consecuencias de la explotación sexual y la prostitución, muchos de los cuales eran adolescentes. Tras la Convención y el nuevo paradigma emergente en relación a la infancia, observo que los jóvenes y adolescentes tienen cada vez una mayor y más directa participación y “voz” en las acciones de UNICEF (los niños también, pero en menor medida). Por ejemplo, han participado en sesiones de ONU relativas a la infancia como delegados (por caso, en 2002), muchas campañas son realizadas directamente por este grupo etario y se plantea en los documentos la importancia de escuchar sus ideas, demandas y necesidades (ONU, 2012; DC. UNICEF, 2019; DC. UNICEF, 2020a).

### **3.3.4. Actores con los que articula para implementar su trabajo**

Este período se caracteriza centralmente por dos cuestiones: por un lado, el aumento de la vinculación de UNICEF con el sector privado, de la mano del incremento del peso del mercado, y por el otro, un cambio significativo respecto a cómo se articula: las alianzas globales lideraron el modo en que van a darse las relaciones entre UNICEF y otros actores en el mundo globalizado, interdependiente y neoliberal. “*Otorgaremos un lugar central a las alianzas, porque solamente es posible alcanzar un desarrollo más equitativo por medio del esfuerzo colectivo*” resumió el Director Ejecutivo Lake en el Informe Anual de UNICEF de 2010 (DC. UNICEF, 2011:2). Así, *alianzas* es la palabra que describe el período.

Quiero resaltar que UNICEF logró adaptarse a los cambios internacionales en los modos de articulación que trajo la globalización. UNICEF ya había realizado alianzas anteriormente (ONU, 2012; DC. UNICEF, 2006). Sin embargo, desde 1990 esta forma de vinculación se aceleró exponencialmente (Andonova, 2017). El creciente compromiso de UNICEF con las alianzas mundiales también respondió

---

y haya 18 millones de refugiados en países vecinos, de los cuales estimaron que dos tercios son niños. UNICEF apoyó campamentos y centros de socorro, en los que se brindó alojamiento, vestimenta, agua potable, saneamientos, nutrición, educación y atención de la salud, incluido el suministro de vacunas (DC. UNICEF, s/f. g).

a los cambios en el entorno organizativo internacional, dado el mayor interés de los donantes en iniciativas de múltiples partes para abordar problemas sociales y la creación de plataformas de asociación dentro de las Naciones Unidas (Andonova, 2017).

En general las alianzas tuvieron lugar con los mismos actores con los que ya venía articulando (Banco Mundial, OMS, PNUD, actores gubernamentales, la Cruz Roja y Medialuna Roja, entre otros), a lo que se sumó el sector privado con amplio peso. Además, construyó alianzas con la sociedad civil, con ONGs, con Fundaciones, con laboratorios, centros de investigación. Incluso con los jóvenes, de modo que sus vinculaciones abarcaron desde actores transnacionales a locales, abordando una gran cantidad de temáticas y flujos de financiamiento<sup>18</sup> (DC. UNICEF, s/f. i; DC. UNICEF, 2011; DC. UNICEF, 2016; DC. UNICEF, 2019).

Observé que UNICEF articuló estratégicamente con actores muy relevantes en temáticas que recibieron gran financiamiento. Principalmente, resalta la alianza con la Fundación Bill y Melinda Gates (FBMG). Comparten la participación en el “Grupo de los líderes de la salud global”, conocido como *Health-8* (H8), del que también son miembros la OMS, el Banco Mundial, el GAVI (Alianza Global para Vacunas e Inmunización), el Fondo Mundial, UNFPA y ONUSIDA. La FBMG tiene capacidad de incidencia en la formulación de la agenda de salud del H8, además de orientar prioridades y líneas de investigación, especialmente en temas de vacunas, salud básica y malaria (Almeida, 2013; Birn, 2014). UNICEF y la Fundación se han centrado en objetivos comunes entre los cuales resaltan la supervivencia infantil y la erradicación mundial de la poliomielitis. Además, en la Reunión Directiva de 2018 acordaron establecer una nueva estrategia de alianzas alineada con los ODS (DC. UNICEF, 2019).

Seguidamente, entre las alianzas en cuestiones clave con grandes flujos de financiamiento, destaco la creación en el 2000 de la Alianza Global para Vacunas e Inmunización (*Global Alliance for Vaccine and Immunization* –GAVI)<sup>19</sup>, una asociación público-privada conformada por UNICEF, la OMS, el Banco Mundial, gobiernos de países desarrollados, productores privados de vacunas, ONGs, y la Fundación Bill y Melinda Gates (GAVI, 2020).

---

<sup>18</sup> Resulta imposible reproducir la cantidad de alianzas que se establecen en estos años. Sin embargo, para ampliar esta información, se recomienda remitirse a los Informes Anuales del organismo, en los cuales se desagregan los datos de las principales alianzas y flujos de financiamiento.

<sup>19</sup> El objetivo del GAVI es fortalecer los programas de vacunación de los 72 países más pobres del mundo, acelerar la introducción de nuevas vacunas y facilitar el acceso generalizado a las existentes, así como introducir tecnologías innovadoras en relación con la inmunización (Almeida, 2013; ONU, 2012; DC. UNICEF, 2011). Vale mencionar que entre 1980 y 1995 como resultado del trabajo conjunto entre UNICEF y la OMS se aumentó del 5% al 80% la cobertura mundial de inmunización contra seis enfermedades mortales (poliomielitis, tétanos, sarampión, tos ferina, difteria y tuberculosis). El GAVI representa la continuación de este curso de acción. Según las estimaciones de Naciones Unidas, hacia 2009 la Alianza había ayudado a prevenir 5.4 millones de posibles muertes (ONU, 2012).

A su vez, otra alianza que categorizo como estratégica y de gran importancia es la que UNICEF construyó con los medios de comunicación, en un contexto de la cada vez mayor masificación de los mismos. En ese sentido, un ejemplo fue la alianza con Globo, el grupo de comunicación más grande de América del Sur. Ya desde la década anterior, UNICEF había comprendido la relevancia de los medios y su poder de convocatoria, así como de la utilidad de los eventos masivos para difundir derechos de la infancia y promover la recaudación de fondos (DC. UNICEF, 2013).

Dados los cambios internacionales, UNICEF también comenzó a participar de iniciativas de Cooperación Sur-Sur y Triangular, ante el auge de esta modalidad. Un ejemplo es la alianza entre Brasil y UNICEF para impulsar la Cooperación Técnica Sur-Sur con países en desarrollo (DC. UNICEF y ABC, 2015).

Entre los actores, quiero hacer una breve mención a China, por su insoslayable relevancia como potencia emergente. China se encuentra aumentando su participación en los organismos de Naciones Unidas, al tiempo que Estados Unidos, bajo el mandato de Trump, apuesta discursivamente a propuestas más unilaterales y a un desfinanciamiento de la arquitectura de Naciones Unidas. Además, el gigante asiático está incrementando su rol y participación en la cooperación bilateral en una gran cantidad de áreas. No obstante lo cual, a partir de los documentos analizados en este trabajo, el peso de China específicamente en UNICEF es imperceptible. A su vez, como mencioné, argumento que el organismo tiene cada vez más autonomía respecto a los donantes gubernamentales. Sin embargo, a futuro se abre la pregunta respecto a si el país asiático va a generar impactos en la cooperación y estructura de UNICEF y, en ese caso, cuál sería la reacción de Estados Unidos al respecto.

### **3.3.5. Financiamiento**

Como ya mencioné, la década de 1990 reflejó un agotamiento y revisión de la cooperación y se observó la preeminencia del mercado, la multiplicación del origen y destino de los flujos y la participación de nuevos actores. En paralelo con ello los organismos de Naciones Unidas perdieron centralidad como vehículos de la cooperación y tuvieron que empezar a competir por financiamiento. En ese marco, observo que UNICEF amplió todavía más sus estrategias para recaudar fondos, reduciendo fuertemente su dependencia de los fondos gubernamentales. Las fuentes de financiamiento de UNICEF en estas décadas incorporaron innovaciones, mostrando la gran capacidad del organismo de ser ingenioso respecto a sus ingresos, capacidad de interpelación y habilidad para adaptarse a los cambios de época y nuevas oportunidades.

La principal innovación provino de la mano de la búsqueda de fondos en el sector privado, dados los problemas para garantizar la financiación por medio de canales más tradicionales. En 1997 UNICEF creó la “División del Sector Privado”, que luego fue re nombrada como “División de Recaudación de Fondos y Asociaciones Privadas”, cuyo fin era ampliar estas asociaciones corporativas (Andonova, 2017). Apuntaron, además de a encontrar allí fuentes de financiamiento, a movilizar el comportamiento corporativo en pos de objetivos de la infancia, de modo que UNICEF desarrolló modos para potenciar sus temas de agenda a través de aliarse con el sector privado. Por ejemplo, mediante la articulación con las empresas se buscó que estas adopten medidas pro derechos de los niños, como integrar la protección de la infancia en sus prácticas de gestión (DC. UNICEF, 2019). A su vez, presentó como estratégica para el sector privado la incorporación de la promoción de derechos de la infancia y la inclusión de los jóvenes. Una acción en ese sentido ocurrió en 2018, cuando se lanzó la Iniciativa Mundial “*Generation Unlimited*” (Generación sin límites), donde UNICEF se alió con los mismos jóvenes, otros actores y el sector privado con la meta de que en el 2030 este grupo vaya a la escuela, reciba capacitación o tenga un empleo adecuado a su edad, y se resaltó que esta iniciativa sería favorable para el sector privado (DC. UNICEF, 2019). Pero las fuentes privadas de financiación trajeron también sus propios desafíos, ya que garantizar sus recursos es muy competitivo, a la vez que exigen altos niveles de transparencia y rendición de cuentas de sus beneficiarios. Además muchos de los actores privados desean participar de un modo más activo que los Estados en los proyectos y decisiones de destino de los fondos (DC. UNICEF, 2016).

En relación al último punto, vale mencionar que las asociaciones público privadas fueron presentadas internacionalmente como una oportunidad para ampliar el financiamiento, pero estas colaboraciones entre el sector privado y los organismos públicos, tanto multilaterales como nacionales, en muchos casos ocultan intereses comerciales, le dan legitimidad al sector privado y permiten que el sector empresarial ejerza un papel sin precedentes en la formulación de agenda y políticas internacionales, sin asumir la responsabilidad que ello conlleva, a la vez que llevan a la privatización de bienes públicos, entre ellos la salud (Birn, 2014; De Noronha, 2014). Sin perder esto de consideración, y notando la incorporación del discurso neoliberal en las acciones del organismo, pareciera que UNICEF no ha quedado totalmente subordinado a los capitales privados.

Además de con el sector privado, como mencioné, UNICEF articuló con los medios de comunicación, por ejemplo, para difundir eventos masivos, y esto fue útil para recaudar fondos. Muchas propuestas en este sentido tienen antecedentes, como “Música para UNICEF”, de 1971, en la que participaron George Harrison y Ravi Shankar (DC. UNICEF, 2006), pero se consolidaron en 1980, de la mano de un gran trabajo personal del Director Ejecutivo, Grant y se potenciaron desde 1990 con la masificación de los

medios de comunicación. El precedente más notable que se dio en la década anterior a este período, y fue un evento musical a beneficio. En efecto, en 1983 y 1985 el norte de Etiopía sufrió dos grandes sequías, que generaron muertes masivas por hambre. Luego de ello, el cantante Bob Geldof organizó el concierto “*Live Aid*”, un evento musical mundial que fue televisado y que superó los 100 millones de dólares estadounidenses en recaudación. El recital despertó el interés de Grant para difundir las campañas de inmunización y el apoyo a causas humanitarias. A partir de ello, también se le dio relevancia al accionar de los Comités Nacionales como medio para recibir las donaciones provenientes de estos eventos. A principios de la década de 1980, los Comités aportaban alrededor del 17% de los ingresos de UNICEF; a principios de 1990, la cantidad superaba el 25%. Esto fue potenciado por las visitas de los Embajadores de Buena Voluntad de UNICEF a los países afectados por desastres (DC. Black, 1996).

Adicionalmente, aumentaron los ingresos procedentes de fondos mancomunados, fondos fiduciarios de donantes múltiples y acuerdos bilaterales (DC. UNICEF, 2011; DC. UNICEF, 2019). A nivel mundial comenzaron a cobrar peso los Fondos Globales para objetivos concretos a los que UNICEF fue sumándose.

Otra fuente de ingresos que el organismo potenció tal como se observa en sus publicaciones, páginas web y documentos fue la realización donaciones individuales.

Complementariamente, me interesa agregar que UNICEF logró movilizar la agenda y a los donantes internacionales en pos de que se aumente el flujo de financiamiento hacia la infancia y, por lo tanto, hacia las áreas de su interés. En ese sentido, destaca la Iniciativa 20/20. En 1995 se llevó adelante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de la que surgió esta iniciativa, que fue aprobada con el objetivo de eliminar el déficit financiero y asegurar un nivel mínimo de servicios sociales básicos, donde se solicitó que los donantes asignen un promedio de un 20% de la AOD para servicios sociales básicos y que un 20% de los presupuestos nacionales de los países receptores también sea destinado a los servicios sociales, incluso en condiciones económicas complejas y apuntando a utilizar los recursos con una mayor eficacia e igualdad (Lee et al., 1996; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, s/f. g). Entre los compromisos principales asumidos, una gran cantidad de ellos se encontraban directamente vinculados a la infancia y las mujeres. UNICEF fomentó y quedó designado como el organismo responsable de esta iniciativa (Lee et al, 1996; DC. UNICEF, 2006; DC. UNICEF, s/f . g). Otras acciones ya mencionadas que han ayudado a orientar la dirección de la cooperación fueron los Llamamientos tras las sequías en África, o la sugerencia de donaciones de AOD hacia países ex soviéticos tras la caída de la URSS.

De esta manera, al analizar los cuadros publicados por UNICEF en sus documentos y la información recién presentada observo que logró diversificar notoriamente sus fuentes de ingreso y ser creativo en la búsqueda de financiamiento, a la vez que movilizar el financiamiento hacia la infancia, lo que llevó a una gran reducción del peso relativo de los donantes gubernamentales (DC. UNICEF, 2011). Sin embargo, los donantes gubernamentales tradicionales se mantuvieron y UNICEF intentó conservar relaciones cercanas con ellos. Vale destacar que el principal donante gubernamental de UNICEF durante este período continúa siendo Estados Unidos, seguido por Reino Unido y con un fuerte apoyo de la Unión Europea (DC. UNICEF, 2011; DC. UNICEF, 2019). Asimismo, aunque ya venía realizándolo, desde el 2010 UNICEF profundizó aún más la relación con donantes de economías emergentes, dado que los ingresos provenientes de estos países se duplicaron a partir de esa fecha (DC. Kristin Taylor, 2014; DC. UNICEF, 2011; DC. UNICEF, 2019). De este modo, continúan resaltando los países occidentales en el financiamiento.

Registré que, tal como mencioné, durante este período el accionar de UNICEF se expandió territorialmente, en cuanto a los actores con los que articuló y en relación a la cantidad de población destinataria y aumentó su influencia en los Estados, para lo cual el aumento de financiamiento considero que se configura como necesario. De esta manera, intuyo que este mayor acceso a recursos ayudó a la ampliación de su trabajo, así como a su autonomía y consolidación, y actuando esta diversificación en su favor (puntos que amplió en el Capítulo IV).

Vale por último mencionar que, en el contexto global de discusión sobre la eficiencia de la ayuda, UNICEF incorporó los nuevos principios a sus prácticas, enfatizando centralmente la rendición de cuentas y la transparencia, lo que deduzco que ayudó a mejorar su imagen y recibir más flujos de recursos. En ese sentido, en el Informe Anual 2018 es posible leer: *“El Plan Estratégico también se basa en los valores fundamentales de UNICEF: atención, respeto, integridad, confianza y rendición de cuentas. Abre el camino para que UNICEF mantenga y fortalezca su papel como una organización eficaz, eficiente y compasiva para los niños y los jóvenes”* (DC. UNICEF, 2019:7).

A modo de síntesis de las características de cooperación de UNICEF durante este tercer período, vale mencionar que UNICEF amplió aún más sus modos de cooperación, abarcando cooperación técnica, financiera, de emergencia, de entrega de alimentos. Los temas de agenda principales fueron Salud (destacándose inmunización) y Educación, aunque también se mantuvo Agua y Saneamiento, Nutrición y se suman monitoreo de datos, acceso a la justicia, promoción de derechos. El alcance del trabajo de UNICEF en este período es global, es decir que incluyó también a los países que antes formaban parte de la URSS y a los países industrializados. Respecto a la población destinataria, se incorporó a los jóvenes como grupo específico. Entre los actores con los que articula, UNICEF amplió mucho el tipo de

actores y aumentó significativamente la cantidad de redes; resaltaron las asociaciones público-privadas y las articulaciones vía Alianzas. El financiamiento también se diversificó, reduciéndose la dependencia de los aportes gubernamentales.

### **3.4. El rol de la cooperación de UNICEF**

La presentación de las características de la cooperación de UNICEF a lo largo de su trayectoria en el marco más amplio del contexto internacional brindó elementos que retomo aquí para analizar el rol de su cooperación en cada período.

Durante sus primeros años de existencia, el principal rol de UNICEF consistió en ser un vehículo de la cooperación en el marco de la naciente Cooperación al Desarrollo. Aportó bienes comunes internacionales colaborando con la reconstrucción europea y con la mejora de las condiciones en los países en desarrollo, aumentando la salud y nutrición infantil y materna.

Con su trabajo, ayudó a reducir tensiones y el uso de la fuerza y colaboró con la contención social de las poblaciones más afectadas por los enfrentamientos bélicos. En ese sentido, siguiendo la bibliografía, sostengo que es posible que su ayuda haya contribuido para que el comunismo no sea la opción elegida por los países receptores. También es factible que la asistencia humanitaria brindada haya sido útil para contener conflictos sociales.

Asimismo, UNICEF logró llevar la labor de la ONU a una gran cantidad de países y territorios del mundo, tanto miembros como no miembros, y desarrolló trabajo en bandos enfrentados (DC. Roosevelt y Watt, 1985).

Estos puntos permiten dimensionar entonces el rol estratégico de la existencia de UNICEF, en un contexto de Guerra Fría y tensiones internacionales y locales muy fuertes, así como su relevancia social y humanitaria.

En el período de consolidación, me interesa destacar el rol de UNICEF en relación con los Estados receptores. Siguiendo a Montúfar (2004), se afirma que una función de la ayuda al desarrollo es la reforma estatal y la convergencia de políticas públicas. Argumento que a partir de promover la inclusión de la infancia en las políticas nacionales, modificó las políticas públicas de los Estados y sus estructuras administrativas y legislativas, donde sostengo que tuvo gran relevancia la capacitación técnica a funcionarios. Como desarrollé en los modos de cooperación del período de consolidación, UNICEF cada vez tuvo mayor capacidad de influencia en los Estados receptores y fue instalando agenda que en muchos casos construyó en articulación con algunos Estados pero centralmente con otros organismos y

con la Fundación Rockefeller. Durante el periodo, el trabajo de UNICEF estuvo centralmente orientado a los países en desarrollo, de modo que cumplió un rol fundamental en la incorporación en estos países de debates y lineamientos internacionales, en un marco de emergencia de nuevos Estados que desafiaban el orden existente y era necesario integrar a las relaciones globales.

Ligado a ello, considero que la otra función relevante del organismo durante este período fue colaborar con la construcción de un régimen de infancia. Así, UNICEF, en tanto actor central en el campo de la niñez, aportó a crear expectativas comunes sobre conductas que resulten apropiadas y elevar el grado de transparencia en el ámbito de la infancia y en sus temas de agenda, viabilizó la cooperación y redujo la incertidumbre. Dado que los regímenes internacionales son uno de los modos que ayudan a la construcción de consenso (Ruggie, 1975) y de orden (Barbé, 1989), afirmo que UNICEF contribuyó en esos sentidos. La promoción de este régimen a su vez fue facilitador para que el organismo incida en los Estados. En ese sentido, los autores afirman que los regímenes actúan limitando y condicionando el comportamiento de los Estados, con mayor o menor eficacia según la fortaleza del régimen. Así, la misma idea de régimen supone que el comportamiento de los Estados está influido por normas de carácter internacional (Barbé, 1989).

El rol en el tercer periodo, de expansión, tuvo lugar en el contexto de la caída del mundo bipolar, la globalización y el aumento del peso internacional de los organismos internacionales y, entre ellos, de UNICEF. Durante este periodo, su rol incluyó la difusión de un régimen internacional de la infancia, llevándolo a un alcance global y a la ampliación del mismo, incorporando también a la juventud. En ese sentido, los regímenes funcionan como un espacio social para la resolución de controversias, en un contexto en el que dada la intensidad de las transacciones, son necesarios mayores niveles de certidumbre (Hasenclever *et al.*, 1999; Rojas Aravena, 2000; Young, 1980). UNICEF así ha continuado ayudando a armonizar el campo de la infancia y la juventud y tornar predecibles las acciones de los gobiernos y otros actores en esta materia, así como a instalar agenda.

En este punto me parece relevante discutir con la teoría de la interdependencia. Desde esta escuela se sostiene que aún cuando los organismos internacionales cobran peso, son los Estados los actores relevantes y son quienes establecen agenda. UNICEF permite matizar esta afirmación, ya que evidencia el aumento de la capacidad de los organismos para instalar temáticas a nivel internacional, definir lineamientos con incidencia en políticas domésticas y, más aún, para movilizar actores estatales en pos de la agenda propia del organismo.

Sintetizando, los hallazgos sugieren, tal como se observa a partir de la Convención, que UNICEF tuvo un rol central en pos de la implementación de un régimen internacional en torno a la infancia y la

juventud, con un alcance global y una validez universal en términos de normas y principios a seguir, pero también en cuanto a sus efectos materiales dado que incidió en las reformas estatales, formación de las burocracias y la implementación práctica de las políticas, permeando agendas, debates y paradigmas internacionales al interior de los Estados; a su vez, instaló agenda a nivel global. Ello fue posible mediante su estructura, sus redes, trabajo en territorio, legitimidad y consecuente capacidad de presión del organismo en todos los niveles, pero centralmente en altas escalas gubernamentales (DC. Black, 1996). Este dato no es menor, ya que en general gran parte de los acuerdos internacionales no se cumplen y esto erosiona la cooperación. De este modo, UNICEF no sólo aportó a la construcción de un régimen, sino que desarrolló mecanismos para darle cumplimiento.

Ello a la vez que tiene una función construida a lo largo de los años como actor central e insoslayable en sus áreas, actuando como un sujeto clave para nuclear y movilizar a otros actores en las cuestiones ligadas a la niñez y adolescencia. En ese sentido, agregó que es posible sostener que el organismo ayudó a que exista una sólida vinculación entre redes nacionales y redes internacionales, generando intercambios entre estas instancias. Mencioné que muchas de las líneas de trabajo que UNICEF propuso a los Estados fueron establecidas en discusión con otros actores del escenario internacional, incluyendo no solo a Estados sino también a expertos, sector privado y otros organismos. Así, estas redes cobran cada vez más peso a nivel global y aumentan su influencia a nivel doméstico.

## Capítulo IV ¿Cómo UNICEF llegó a ser UNICEF?: Un análisis de su consolidación

En las páginas que siguen me interesa presentar las cuestiones que identifiqué como causales relevantes para explicar la consolidación de UNICEF, que se articulan y complementan entre sí. Desarrollo las mismas de la mano de los aportes de la interdependencia compleja, del autor Cox y del enfoque de los regímenes internacionales. Los mismos derivan del análisis de las características de la cooperación del organismo que ya presenté en el capítulo previo.

### 4.1. La continuidad de UNICEF no estuvo siempre garantizada

Inmediatamente luego de creado UNICEF surgieron críticas a su trabajo. El Fondo no tuvo siempre consenso universal y este es un eje que interesa destacar: su aval y visibilidad es producto de su trayectoria. Su historia ha estado acompañada por periódicos cuestionamientos a su alcance y misión, y la primera y muy fuerte discusión al respecto fue al poco tiempo de existir. Así, se planteó un debate sobre la abolición de UNICEF, que puede resumirse en los siguientes grandes argumentos en su contra:

**1) Enfoque.** Los otros organismos que esperaban los fondos de la UNRRA y no los recibieron y que, a su vez, vieron amenazadas sus competencias, se opusieron a UNICEF. Ese cuestionamiento lo realizaron a través de una crítica a su enfoque basado en la leche. Eliot, en su carácter de subdirectora de la OMS y presidiendo el Comité de Expertos en Salud Materno-infantil de ese organismo, llamó a UNICEF a que coloque la salud en una base científica y sostuvo que las demandas de leche nunca podrían ser satisfechas por la producción local, ni eran acordes a las lógicas alimenticias de cada país. Además, en 1949, la División de Nutrición de la FAO afirmó que el gobierno norteamericano, al entregar fondos a UNICEF para comprar leche en polvo, estuvo creando en efecto un mercado para sus propios agricultores; aunque luego fue flexibilizando su posición en favor de UNICEF (Gillespie, 2003).

**2) Mandato.** Si bien el organismo estaba avanzando positivamente en su labor, las razones de su creación, que se suponía temporal y específica, desaparecieron rápidamente, dado que la Europa de la posguerra tras pocos años se recompuso (DC. Clark, 1996).

**3) El financiamiento y la posición de Estados Unidos.** En 1949 el Congreso de Estados Unidos, desde donde se había financiado gran parte del presupuesto de UNICEF comenzó a considerar dejar de hacerlo, argumentando que los programas a la infancia debían ser incorporados en la estructura regular de las Naciones Unidas (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Clark, 1996; Gillespie, 2003).

**4) Superposición de competencias.** Dentro de la familia de Naciones Unidas el hecho de que UNICEF se abocara a un grupo etario no cuadraba lógicamente con el patrón organizativo de los demás cuerpos designados para promover el progreso social. La OMS, UNESCO, OIT, FAO y el *Bureau* de Asuntos Sociales cubrían áreas temáticas, como salud, educación, trabajo, agricultura y nutrición y bienestar social. Pero UNICEF, al abocarse a un grupo etario y, aún más, incluso a las madres cuando fuera necesario, lo llevaba a inmiscuirse en áreas de educación, salud, etc., lo que generó el debate de si era necesaria su existencia como agencia separada, dado que se tendía a la duplicación de tareas (DC. Blanche Bernstein, 1966; DC. Clark, 1996; Lee *et al.*, 1996).

Es claro entonces que se oponían a la continuidad del organismo su donante principal y una gran cantidad de importantes agencias especializadas de las Naciones Unidas. Sin embargo, su trabajo no sólo no se detuvo, sino que siguió creciendo. Además, a lo largo de su trayectoria, tuvo tensiones con otros actores internacionales. Entonces, ¿cómo sobrevive y se consolida UNICEF? Previamente en la tesis fui mencionando al analizar la cooperación algunas estrategias de tipo más burocrático-operativas que ayudaron a la consolidación del organismo. A continuación desarrollo cuestiones de carácter más estructural que aportaron en este sentido, entendiendo que una de las funciones de las funciones del organismo ha sido mantener su propia existencia.

#### 4.2. El apoyo de Estados Unidos a UNICEF

Los hallazgos sugieren que una cuestión central para la supervivencia y expansión de UNICEF es el apoyo de Estados Unidos a lo largo de toda la historia del organismo<sup>20</sup>. Considerando que este país, en tanto potencia central, cumple una función altamente relevante en el sistema internacional, su acompañamiento al organismo puede pensarse como sustancial para el crecimiento y expansión del mismo.

El soporte de Estados Unidos –como gobierno y como sociedad- lo identifiqué, esquemáticamente, en cuatro cuestiones significativas. En primer lugar, fue siempre el principal donante gubernamental; además, la ayuda del organismo en un primer momento se sostuvo en base al envío de suministros de leche a partir de los excedentes norteamericanos<sup>21</sup>. En segundo lugar, el país mostró un gran interés en

---

<sup>20</sup> Es representativa la cita que se expresa en el Documento “UNICEF – *The United Nations’ Children’s Fund*”, publicada en el Boletín del Departamento de Estado de Estados Unidos: “UNICEF ha sido respaldado con entusiasmo por los presidentes Truman, Eisenhower, Kennedy y Johnson. Recibe un amplio apoyo bipartidista en el Congreso; algunos miembros ocasionalmente sugieren un aumento sustancial en la contribución de los Estados Unidos. Y con la excepción de una minoría pequeña pero vocal, cuenta con el amplio apoyo del público en general a través de la campaña de Halloween “truco o trato” y la compra de tarjetas y calendarios de felicitación de UNICEF” (DC. Blanche Bernstein, 1966:1, traducción propia).

<sup>21</sup> El Departamento de Agricultura de Estados Unidos estuvo presente detrás del apoyo del país norteamericano a UNICEF, ya que estaba preocupado por los excedentes de leche. Así el Departamento de Agricultura de la FAO ayudó a rescatar a UNICEF tras las críticas iniciales y en 1950 le vendieron leche que tenía un costo de 13 millones (cantidad equivalente a un tercio de los excedentes americanos) a un costo de 3 millones, permitiéndole al organismo expandir sus programas de leche (Gillespie,

participar de las acciones del organismo: todos los Directores Ejecutivos hasta la fecha (2020) fueron estadounidenses<sup>22</sup>, es un miembro activo en las decisiones sobre la agenda y se observa la presencia de Estados Unidos desde el inicio (como en el paso de la UNRRA a UNICEF y el salto internacional que cobraron los debates y personalidades domésticas estadounidenses, que incidieron en las líneas del organismo). En tercer lugar, numerosas empresas norteamericanas articulan y aportan a UNICEF, e incluso la sociedad civil es un gran donante de recursos. Por último, resalto que UNICEF ha tendido alianzas estratégicas con las dos fundaciones filantrópicas norteamericanas más importantes: la Fundación Rockefeller y desde el nuevo milenio, la Fundación Bill y Melinda Gates. Identifico que el rol de estas fundaciones ha sido relevante para el crecimiento de UNICEF al menos en dos sentidos. Primero, han compartido proyectos, lo que habilitó recursos, visibilidad, redes y mayor alcance, siendo no menor mencionar la gran capacidad de financiamiento y de construcción de agenda de ambas fundaciones, donde Birn (2014) destaca la gran incidencia del financiamiento privado de estas Fundaciones –filantropocapitalismo- en el establecimiento de agendas, en particular de salud global. Segundo, noto que la red de circulación y las reuniones de funcionarios que se desarrolló entre UNICEF, algunos Estados y estas fundaciones ha servido para el establecimiento de lineamientos y programas comunes, con gran capacidad de incidencia.

Vale entonces preguntarse por qué Estados Unidos apoyó a UNICEF. Sostengo que una explicación para ello es que UNICEF ha funcionado como un organismo estratégico a los intereses norteamericanos.

En un primer período del organismo, el rol Estados Unidos debe ser necesariamente encuadrado en el contexto de emergencia de la Cooperación del Desarrollo y de las disputas entre el Este y el Oeste. En este marco, como se describió en el Capítulo III, Estados Unidos motorizó la creación de Naciones Unidas y la emergencia de este tipo de Cooperación, de la cual UNICEF es expresión y esto fue útil para la construcción de un nuevo orden internacional del que Estados Unidos resultó beneficiado.

---

2003). Se observa así que entre los intereses humanitarios, políticos y comerciales, prevalecieron los objetivos comerciales estadounidenses en su política exterior (Gillispie, 2003).

<sup>22</sup> En relación a los directores, Maurice Pate fue el primer Director Ejecutivo de UNICEF hasta su muerte, en 1965; era estadounidense. En 1965 el norteamericano Henry Labouisse se convirtió en el segundo Director Ejecutivo de UNICEF luego del fallecimiento de Maurice Pate y ocupó este cargo hasta 1980. Labouisse se retiró luego de catorce años de servicio y fue sucedido por James F. Grant (naturalizado estadounidense e hijo de un funcionario de la Fundación Rockefeller), el ex jefe del Overseas Development Council con sede en los Estados Unidos y economista y abogado graduado de Harvard (DC. Clark, 1996). Grant ocupó el cargo desde enero de 1980 hasta enero de 1995. En 1995 asume una nueva Directora Ejecutiva, siendo Carol Bellamy la primera mujer en UNICEF en cumplir esa función. Ella previamente había encabezado los Cuerpos de Paz de Estados Unidos. También fue Senadora por el Estado de Nueva York y Presidente del Consejo de la Ciudad de Nueva York (Clark, 1996). El 3 de mayo de 2010 William Anthony Kirsopp Lake, conocido como Tony Lake, sucede a Carol Bellamy, luego de que ella se desempeñe quince años como Directora Ejecutiva del organismo. Lake es también estadounidense y tiene una trayectoria vinculada al asesoramiento gubernamental y en organizaciones como *Save The Children* y la Cruz Roja. Lake fue sucedido en 2018 por Henrietta Fore, siendo ella la séptima Directora Ejecutiva de UNICEF. Es ciudadana estadounidense, con experiencia en el sector privado y público y un trabajo extenso en agencias gubernamentales como USAID (DC. UNICEF, s/f. b; DC. UNICEF, 2018d; DC. Young, 2010).

Adicionalmente, quiero destacar tres argumentos. El primero, siguiendo a la interdependencia, es que los países hegemónicos aportan a proveer bienes comunes y ello lo realizan más guiados por su interés nacional que para aportar al bienestar del sistema (Rivera, 2004). En ese sentido, evalúan que los costos del empleo de la fuerza son mayores que los de fomentar la cooperación. Así, entiendo que Estados Unidos priorizó las ventajas absolutas por sobre las relativas, y apoyó a UNICEF a la vista de la eficacia que el organismo mostró desde el inicio de su trabajo. En un primer momento, deduzco que la cooperación fue entendida como una vía útil para contener al comunismo y luego para ayudar a mantener el orden sistémico.

En segundo lugar, desde la interdependencia se afirma que un Estado es hegemónico cuando es lo suficientemente poderoso como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales y tiene la voluntad de hacerlo (Tokatlian y Pardo, 1990). Estados Unidos claramente tuvo, más aún en la posguerra, voluntad y capacidad para mantener la hegemonía y vehicularla mediante instituciones. Siguiendo esta lógica, resulta coherente con los intereses y con el rol de Estados Unidos el apoyo a UNICEF.

Tercero, retomando los aportes de Cox (1983), se afirma que para convertirse en hegemónico un Estado requiere fundar y proteger un orden mundial que sea universal en su concepción, es decir, un orden en el que un Estado no explota directamente a otros, sino que los demás (al menos, aquellos sobre los cuales alcanza su hegemonía) encuentran ese orden compatible con sus intereses. De esta manera, el apoyo de EE.UU. tendría sentido en tanto las organizaciones internacionales representan las reglas que facilitan la expansión de órdenes hegemónicos y proveen formas de resolver conflictos reduciendo el uso de la fuerza, a la vez que sirven para cooptar países periféricos (Cox, 1983). Cox (1983) también argumenta que las instituciones internacionales y las reglas son iniciadas generalmente por el Estado que establece la hegemonía o al menos, como instancia mínima, su apoyo es necesario, de modo que sería difícil pensar la creación de UNICEF por fuera de ese apoyo.

#### **4.3. El rol de los otros Estados en el devenir de UNICEF**

La interdependencia se centra en los Estados hegemónicos, pero es importante tener en cuenta el rol de otros Estados en las relaciones sistémicas. En ese sentido, si bien el peso de EE.UU. es insoslayable, otros países también disputan poder, realizan demandas y operan a través de las instituciones creadas buscando su propio interés nacional. Enfocando en el caso de estudio, estas tensiones se observan por ejemplo en la misma composición de la Junta Ejecutiva de UNICEF original, donde además de EE.UU., estaban presentes potencias de segundo orden (en recuperación), países de la órbita soviética y países

periféricos<sup>23</sup>. Es interesante en esta línea diferenciar el rol de estos tres “grupos” de países para pensar el aporte de cada uno a la continuidad de UNICEF.

Por un lado, considero como un “grupo” a los fines de este argumento a los países europeos que hasta el momento de la Segunda Guerra Mundial eran centrales, como Gran Bretaña, Francia y Alemania, pero que se vieron fuertemente afectados por el enfrentamiento bélico. Realizando un análisis a partir de las herramientas de la interdependencia, estos países aceptaron participar del plan de la potencia ascendente y recibir sus fondos dado que priorizaron las ganancias absolutas de cooperar antes que el mejoramiento de su posición relativa frente a los demás países y ante la pérdida relativa de su autonomía (se entiende desde esta escuela que uno de los costos de la interdependencia es la reducción de la autonomía). A su vez, la URSS no era una alternativa de apoyo alimentario a la niñez para los países europeos occidentales, ya que al enfrentamiento ideológico se sumaba que la URSS tenía complicaciones internas y su economía se encontraba también desgastada tras la derrota al nazismo, de modo que no podía brindar grandes flujos de recursos. Así, en pos del propio interés nacional de los países europeos que necesitaron reconstruirse tras la posguerra, sugiero que les convenía recibir los fondos de UNICEF al menos temporalmente y apoyar a Estados Unidos. A partir de la década de 1950 con la recuperación avanzada, estos países dejaron de recibir asistencia y su rol cambió, convirtiéndose en importantes donantes gubernamentales y fuente fundamental de las donaciones privadas a través de los Comités Nacionales, difundiendo en sus territorios de una opinión pública favorable a la infancia y apoyando a través de altos funcionarios medidas de UNICEF<sup>24</sup>.

Es posible pensar un segundo grupo de países cuya ayuda a la consolidación de UNICEF “fue indirecta”. El “aporte” de los países de la órbita soviética a su consolidación viene de la mano del interés norteamericano de contener al comunismo. A su vez, de su omisión, en tanto la URSS no ofreció opciones alternativas para la ayuda europea que pudieran competir con el organismo. Vale mencionar también que la URSS prescindió casi completamente de UNICEF, lo que refuerza el argumento de que la cooperación y la participación en instancias supranacionales persiguió intereses políticos y estuvo marcada por las tensiones del mundo bipolar.

---

<sup>23</sup> Los países que estuvieron inicialmente representados en la Junta Ejecutiva de UNICEF fueron: Argentina, Australia Brasil, Canadá, Checoslovaquia, China, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irak, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Perú, Polonia, Reino Unido, República Democrática Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, Suecia, Suiza, Unión de la República Socialista Soviética, Unión de Sudáfrica, Yugoslavia (DC. Roosevelt y Watt, 1985).

<sup>24</sup> Por ejemplo, en 1990, el Secretario General de Naciones Unidas, Pérez de Cuéllar, anunció la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, que tuvo entre sus objetivos dar seguimiento a la Convención (DC. Grant, 1989). En principio, se temió que la convocatoria fuera baja. Unos meses antes, el G7 se reunió y el Primer Ministro canadiense Brian Mulroney logró el compromiso de asistencia de cuatro líderes clave: George Bush, Margaret Thatcher, François Mitterrand y Giulio Andreotti. Luego de este hecho, inmediatamente las confirmaciones de asistencia a la Cumbre fueron en aumento (DC. Black, 1996). La experiencia me permite explicitar modos de trabajo del organismo y el amplio respaldo con el que cuenta por parte de mandatarios de Estados centrales.

El tercer “grupo” refiere a los países en desarrollo. Sostengo que la consolidación del organismo no podría explicarse sin la demanda de continuidad que hicieron estos países y la reorientación geográfica del organismo hacia Asia y África en las décadas de 1950 y 1960, luego de la recuperación europea<sup>25</sup>. Estos países usaron estratégicamente el contexto de Guerra Fría para demandar a los países centrales por la continuidad del organismo, requiriéndoles recursos y ayuda para resolver los problemas estructurales del subdesarrollo; a nivel general, tal como se planteó en el capítulo anterior, los países subdesarrollados apelaron frecuentemente a la idea de hundimiento y de apoyo al otro bloque para solicitar ayuda. Desde el modelo de la interdependencia podemos ver que, en la medida en que se devalúa el uso de la fuerza, se permite que diversos actores, incluso los “débiles”, planteen sus demandas en la agenda de negociación (Tokatlian y Pardo, 1990). A su vez, me interesa destacar la capacidad de UNICEF para escuchar esta situación coyuntural y apropiársela, incluso comenzó a emplear el concepto de emergencia silenciosa que trajeron estos países para fundamentar el resto de sus intervenciones desde entonces. Ligado a ello, resalto que, si bien UNICEF siguió en buena medida los lineamientos pensados en las oficinas centrales de Nueva York, siempre supo adaptarse a las demandas nacionales de los países históricamente receptores.

A partir de este desarrollo, se observa que se ponderó la búsqueda de resultados cooperativos y lógicas estabilizadoras de las relaciones internacionales durante el período de posguerra, posiblemente dado el agotamiento internacional tras dos guerras mundiales y el contexto de tensiones de la Guerra Fría. Considero que en ese marco UNICEF funcionó como un espacio para la armonización de intereses, emergiendo y tomando su forma a partir de las tensiones y demandas de los diversos actores gubernamentales del sistema internacional. Vale retomar que desde la interdependencia se rechaza la idea de armonía de intereses entre las partes. Hay cooperación dado que la armonía no es lo frecuente, y entonces las acciones individuales de los diferentes actores se ajustan a partir de un proceso de negociación y coordinación (Tokatlian y Pardo, 1990).

De esta manera, encuentro que el apoyo de otros países fue especialmente relevante en el primer período del organismo pero el acompañamiento y participación en las acciones del organismo por parte de los

---

<sup>25</sup> Estados Unidos propuso en un momento interrumpir la continuidad de UNICEF y eso se convirtió en uno de los principales temas debatidos por los gobiernos en 1950 en la Comisión Social, en el ECOSOC y en la Asamblea General. Las delegaciones de Asia y Medio Oriente sostuvieron fuertemente que no había razón para la terminación de la actual organización de emergencia simplemente porque la "emergencia" había terminado en Europa. Visibilizaron una situación de emergencia, ya no aquella resultante de la guerra, sino una “emergencia silenciosa”, que surgía del espiral entre pobreza y hambre, que mataba a miles de chicos cada día, especialmente en países de Asia, África y Latinoamérica, desde hacía mucho tiempo. Tras las tensiones, se consensuó alargar la existencia de UNICEF por tres años, y se planteó la necesidad de dar ayuda a largo plazo especialmente en los países del tercer mundo; no es menor destacar que fue personalmente la Sra. Roosevelt a defender la continuidad de UNICEF en la Asamblea General (habiendo estado ella previamente en contra) (Andonova, 2017; DC. Clark, 1996; DC. Blanche Bernstein, 1966).

Estados fue amplia en todos los períodos, lo cual vuelve a resaltarse a partir la firma de la Convención de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

#### 4.4. La expansión de las competencias

Keohane y Nye (1989) afirman que, si bien las relaciones de interdependencia se dan entre actores estatales, la mediación por parte de organismos internacionales fue cobrando cada vez más fuerza a partir de la Segunda Gran Guerra y los actores no estatales comenzaron a tener peso internacional en la gestión de ciertas áreas (Halliday, 2002). Así, a partir de la Segunda Guerra se observa el nacimiento de una estructura supranacional y los actores emergentes disputaron por competencias.

A partir del análisis de los documentos, sostengo que uno de los modos que permitieron la supervivencia de UNICEF fue una dinámica de expansión sobre competencias de otros organismos, lo que tuvo un lugar central en su primer período, en el cual se encontraba definiendo su alcance y disputando su lugar internacional, pero que mantuvo a lo largo de su trayectoria. En ese sentido, ya se mencionó que UNICEF nació con la oposición de la FAO y de la OMS, pero que centralmente por la preeminencia financiera de UNICEF, el apoyo del gobierno de Estados Unidos y un acuerdo en torno a las competencias, logró su continuidad y, lo que me interesa remarcar, avanzó sobre las áreas de trabajo de estos organismos. Luego incluyó en su agenda educación, que es competencia de UNESCO; también al incorporarse en tareas de agua y saneamiento se involucró en infraestructura, competencia tradicionalmente del Banco Mundial, sumó a su agenda (aunque con interés limitado) cuestiones laborales, propias de la OIT y abarcó acciones hacia los refugiados, tarea de la que se ocupa ACNUR. Esta disputa inter agencias fue menor en el tercer periodo, posiblemente porque en su momento de expansión no se centró en abarcar nuevas temáticas, sino que el crecimiento se dio vía incorporación de la juventud, alcance global y nuevas alianzas. Sin embargo, también avanzó sobre áreas y temas, de modo que es una cuestión transversal a su trayectoria que le permite ir ampliando su trabajo. Estas cuestiones moldearon la cooperación de UNICEF, al ir construyendo su agenda y redes en relaciones de tensión, negociación, cooptación y cooperación con otros organismos.

Comprendo que esto fue posible dado el amplio y poco definido mandato que le otorgaron los Estados a UNICEF, que le brindó un extenso margen de maniobra y que le permitió participar en múltiples agendas e ir incorporándose a cuestiones emergentes, por el gran presupuesto que manejó y por su particularidad de dedicarse al grupo etario de la infancia en particular. En ese sentido, podría hipotetizarse que organismos vinculados a otros grupos etarios, como la tercera edad, tendrían más dificultades para alcanzar amplia llegada y avanzar sobre diversos temas.

A su vez, agrego que la división de competencias por la cual en un primer momento le fue vedada a UNICEF la posibilidad de realizar cooperación técnica, parece haber sido beneficiosa para el Fondo, ya que le permitió enfocar sus recursos hacia el trabajo de campo directo, en el “hacer”, lo que le abrió la posibilidad a concentrarse en extender su cooperación en el terreno, focalizar su presupuesto y aumentar sus relaciones con gobiernos, redes locales y vinculación con otras agencias de Naciones Unidas, ampliando su alcance, visibilidad y experiencia práctica.

#### **4.5. Financiamiento múltiple**

Argumento que la capacidad desarrollada por UNICEF para incorporar tempranamente fuentes de ingresos adicionales a los recursos gubernamentales fue clave para su crecimiento. Posiblemente, esto haya sido facilitado por haberse dedicado a la infancia y por haber mantenido un trabajo descentralizado en el territorio y en permanente conexión con múltiples y diversos actores. También considero que fue relevante la estructura propia del organismo, donde los Comités Nacionales permitieron el contacto directo con la población y la operativización de la llegada de recursos; además se solicitó contraparte a los Estados, ampliando el alcance de los proyectos. La legitimidad y credibilidad continuamente construida del organismo a su vez ayudaron a que las donaciones a UNICEF sean vistas positivamente. Ello se combinó con un trabajo activo y creativo para incrementar sus recursos, y con la búsqueda de uso eficiente de los fondos (por ejemplo priorizando emplear las monedas locales en gastos internos para reforzar la posición en dólares del organismo).

Esta gran capacidad de obtener financiamiento observo que fue permitiéndole aumentar su preeminencia sobre otras agencias (por ejemplo, al ser quien cuenta con el financiamiento, tuvo mayor facilidad para articular y avanzar sobre competencias de otras agencias), incrementar su capacidad de acción y visibilidad, incidir en la agenda internacional y reducir la dependencia de otros actores. Por un lado, UNICEF logró aumentar su autonomía respecto a los países que le dieron origen, aún cuando su existencia dependa del mandato dado por los Estados y su Junta esté compuesta por representantes nacionales. Por otro, analizando que la agenda ha mantenido sus líneas de trabajo principales, pareciera que aún influenciado por las características internacionales ligadas a la preeminencia del mercado y la privatización, pareciera que al diversificar UNICEF no quedó totalmente ligado a los intereses de actores específicos o donantes particulares.

#### **4.6. Descentralización territorial y articulación con actores claves**

Sostengo que la descentralización territorial, es decir, la presencia a nivel nacional de UNICEF es una particularidad del organismo que ha sido clave para su consolidación. Vale mencionar que en el periodo

de expansión, esta descentralización alcanzó un nivel global. Comprendo que el principio de asistir sin discriminaciones de partes, sin importar cuestiones religiosas, políticas o culturales tuvo gran utilidad para para ampliar su alcance territorial.

En pos de fundamentar este argumento, menciono que a partir del corpus empírico, observé que la desagregación territorial le permitió a UNICEF reconocer rápidamente cambios en los escenarios locales, estar al tanto de las posiciones de actores locales relevantes (como grupos religiosos, partidos políticos) y de las cuestiones culturales y sociales y redefinir sus líneas de trabajo o apropiarse de líneas emergentes de modos favorables para el organismo. Como se dijo, ayudó también a la recaudación de fondos.

A su vez, su trabajo directo le permitió tener visibilidad, legitimidad y llegada, que fueron afianzando su relevancia, alcance y aumentó la difusión de su trabajo.

Sostengo adicionalmente que le permitió construir alianzas estratégicas y relación con actores claves, entre los que especialmente destaco la fluida relación construida con una gran cantidad de altos funcionarios de numerosos países, lo que ha sido funcional a la hora de buscar apoyos internacionales y de iniciar proyectos en los Estados. Resulta entonces destacable la habilidad de UNICEF para vincularse con múltiples actores y su habilidad para modificar sus redes según sus necesidades, intereses y el contexto internacional (por ejemplo, cuando redujo su asociación con la OMS en 1980 y aumentó la vinculación con el Banco Mundial). Identifiqué dos estrategias claves en la construcción de alianzas y articulaciones por parte de UNICEF. Por un lado, evitó participar de acciones, asociaciones, líneas de trabajo que potencialmente afectaran las relaciones con los Estados y/o perjudicaran su imagen. Por otro, observé que el organismo fue incluyéndose en las alianzas que pudieran poner en tensión su preeminencia, de modo que participa de una gran cantidad de grupos en el marco de Naciones Unidas (como ser ONUSIDA y OCHA) (Asuntos Humanitarios: OCHA y el Sistema de la ONU, s/f). Así, considero que tiende a neutralizar potenciales competidores cooperando o controlando, siendo esto una gran genialidad operativa.

En cuanto a la construcción de alianzas, resalto la centralidad de las Conferencias como medio para armar redes y tener incidencia<sup>26</sup>. Así, en estos encuentros, como las reuniones de Bellagio de 1964, de 1979 y de 1984, en las que se definieron los planes nacionales, la Atención Primaria de Salud Selectiva y lo que derivará en el GOBI respectivamente, UNICEF se vinculó con jefes de Estado, actores

---

<sup>26</sup> Es posible plantear que estas conferencias ayudan a la creación de “comunidades epistémicas”, entendidas como redes transnacionales de expertos en determinadas áreas, que comparten tanto hipótesis sobre los procesos físicos y sociales que requieren de la acción internacional, como una visión sobre las políticas públicas que debieran adoptarse (Hasenclever et al, 1999:502).

empresariales, otros miembros del Sistema de Naciones Unidas, expertos, etc. Estas redes luego fueron movilizadas para obtener apoyos a actos del organismo y dieron lugar a construir conocimientos, ideas, agendas entre actores internacionales claves con gran incidencia. Considerando el GOBI y el crecimiento de UNICEF a partir del mismo, los resultados de estas conferencias fueron útiles al crecimiento del organismo.

Adicionalmente, me interesa mostrar que las articulaciones con actores fueron aprovechadas de modos diversos por el organismo, sea para la obtención de apoyos, recursos, viabilización de proyectos y difusión de su imagen y labor. Por ejemplo, en 1984 fue creada la figura de los “Embajadores de la Buena Voluntad”, donde a partir de sus contactos con figuras públicas, son nombradas celebridades para hablar en nombre de los niños (Andonova, 2017). Interpreto que esto ayudó mucho a la construcción de una imagen positiva y a la difusión del trabajo del organismo.

A su vez, los documentos dan indicios respecto a que la capilaridad del organismo se combinó con la estructura institucional local/nacional, regional e internacional del organismo, donde las oficinas nacionales están en diálogo (y a veces tensión) con las oficinas regionales y la instancia internacional. Considero que esta estructura es un mecanismo positivo para incorporar cambios y mejorar su posición internacional, donde la autonomía relativa de las oficinas país es una característica relevante para que este ida y vuelta funcione.

#### **4.7. La infancia como grupo destinatario**

Haberse dedicado a la infancia es un punto clave como centro explicativo de la consolidación y expansión de UNICEF. Durante la posguerra la nueva arquitectura y agenda internacional estaba en plena formación y no estaban pre definidos los temas que iban a surgir ni mucho menos cuáles serían los más relevantes. En ese sentido, destaco que la infancia no era un tema cuya relevancia estuviera pre establecida ni garantizada. UNICEF nació ocupándose de ella y la temática resultó ser atrayente de financiamiento y altamente geoestratégica, lo que ayudó a que el organismo también lo sea.

Considero que dedicarse a la niñez le brindó a UNICEF un amplio margen de maniobra y pudo construir líneas de trabajo siempre “necesarias e imprescindibles” para los Estados receptores, bajo un velo de neutralidad. Desde este campo, el organismo pudo ampliar sus competencias, trabajar en todos los países del mundo, adaptar su agenda a momentos y países ampliamente diversos y expandir el alcance de las Naciones Unidas, actuar en conflictos y territorios que de otro modo estaban potencialmente impedidos y además, funcionó como un gran interpelador para recaudar fondos. Recursos que, como se afirma en el documento del Boletín Oficial de Estados Unidos titulado “UNICEF”, no hubieran estado

disponibles de otro modo para proyectos sociales en los países en desarrollo (Documento. Blanche Bernstein, 1966). Esto desde un enfoque constructivista podría pensarse en términos del deber moral de ayudar que puedan tener los países, pero desde un enfoque liberal, aquí interesa destacar la importancia que van a tener los flujos de recursos para dar sostén material a UNICEF.

Sin embargo, si bien observé que la temática brinda flexibilidad, considero que UNICEF asumió un rol activo en la construcción de la infancia como cuestión relevante en la agenda y como temática receptora de recursos, y se ocupó de re actualizar su vigencia de manera permanente, logrando que tenga cada vez un mayor alcance y efectivamente reciba financiamiento y se convierta en un tema presente de modo continuo en la cooperación.

Cabe destacar que uno de los postulados de la interdependencia es que la “alta política”, entendida como las cuestiones militares y estratégicas, fueron perdiendo relevancia frente a la “baja política” (Halliday, 2002; Keohane y Nye, 1989). Desde este enfoque, que tiene un énfasis liberal, se le da especial relevancia al mercado y al comercio como áreas que van a fomentar la cooperación y ordenar las relaciones sistémicas, pero también remiten a cuestiones sociales y culturales. Así la agenda está marcada por una infinidad de tópicos que no están supeditados a la agenda militar (Keohane y Nye, 1989). Es posible encuadrar aquí temas como infancia, salud y educación. Sin duda, UNICEF emerge y especialmente se consolida y expande en un contexto internacional en donde estas cuestiones fueron cobrando cada vez mayor peso.

#### **4.8. La salud como uno de los temas prioritarios de su agenda**

He podido observar que UNICEF ha mantenido un acotado número de temas de agenda prioritarios a lo largo de su trayectoria que ha adaptado a todo tiempo y lugar, elaborando “temas de aplicación universal”. En ese sentido, podría listarse que las líneas de agenda principales del organismo incluyen Salud, Nutrición, Agua y Saneamiento y Educación; más recientemente, las cuestiones de promoción de derechos, monitoreo y abogacía han cobrado relevancia.

Observé que la presencia de la salud es notoria en la agenda y presupuestos del organismo (DC. Black, 1986). A partir del análisis sugiero que, dentro del amplio mandato de UNICEF, haber focalizado su agenda de cooperación en este eje, y en particular en la inmunización y lucha contra las enfermedades, fue significativo para su consolidación, aceptación y demanda por parte de los países receptores. A su vez, observé que fue útil para construir alianzas.

Vale recapitular que la inmunización estuvo presente en los lineamientos del organismo desde 1960, fue una de las líneas de trabajo principales que permitió su expansión hacia los países en desarrollo; cobró

una relevancia central a partir del GOBI, convirtiéndose en el programa con más financiamiento que se promovió en los Estados dentro del paquete de medidas definido. Desde los 2000, la supervivencia y desarrollo de la primera infancia recibieron el mayor financiamiento temático y la inmunización se encuadra aquí, en un marco de construcción de alianzas como el GAVI. Que GAVI y la participación en el H8 sean de las alianzas más relevantes, aporta a sostener la centralidad de la inmunización en el accionar del Fondo. Hacia 1999 UNICEF se convirtió en el principal proveedor de vacunas a los países en desarrollo (DC. UNICEF, 2006). También se consolidó como uno de los principales compradores de vacunas del mundo, siendo clave su rol para mantener los precios de las vacunas en valores que los países de bajos y medios ingresos puedan afrontar y cuidando la calidad de las vacunas, aportando a avanzar en la inmunización y cumple una función relevante en la inversión para la investigación en inmunización (DC. Black, 1996; UNICEF, s/f. h).

En ese sentido, considero que este modo de cooperación, de bajo costo, alto impacto y rápidos resultados ha sido relevante para la expansión del organismo, movilizandando gran cantidad de recursos y alcanzando metas visibles y medibles. Es una intervención vertical, de corto plazo y que es fácil de promover su llegada a los Estados. Se observa que también otras agencias, con las que UNICEF compartió y comparte áreas temáticas, han priorizado el desarrollo de campañas similares con éxito (en muchos casos, implementan estos programas conjuntamente). Por ejemplo, la Fundación Rockefeller sistemáticamente apeló a campañas de control de enfermedades, evitando aquellas que resultasen muy costosas, requirieran largo plazo o fueran complejas en su implementación. La Fundación priorizó acciones de salud cuyos resultados pudieran volcarse en informes trimestrales, dada su creciente burocracia. En ese sentido, quedaron excluidos aquellos programas que conllevaran a cambios estructurales, aún cuando ello pudiera resolver un amplio conjunto de problemas de salud pública y muchas enfermedades que eran principal causa de muerte en los países receptores fueron ignoradas por no poder abordarse a partir de estos criterios. A su vez, la Fundación Bill y Melinda Gates coloca gran centralidad a la inmunización. Mantiene un enfoque reduccionista que no pretende modificar los determinantes sociales para resolver los problemas de salud, pero aquí interesa destacar que invierte una gran parte de su presupuesto en movilizar este tipo de intervención centrado en la vacunación (Birn, 2014; De Noronha, 2014).

De esta manera, observo que la solución tecnológica a los problemas sociales y el enfoque basado en la enfermedad, aparece como una de las principales formas de acción en los actores con gran capacidad de influencia en la salud global. Considero que UNICEF, en tanto organismo con gran peso en la temática, se fortaleció implementando estos modos de cooperación, en vinculación con otros actores del campo.

La salud y en particular la inmunización cobran una relevancia cada vez mayor y es posible pensar que, su implementación sencilla, ampliamente aceptada y probada ayuda al crecimiento y expansión de programas de UNICEF.

#### **4.9. Características de la cooperación que ayudaron a la consolidación de UNICEF**

A continuación retomo modos de cooperación y criterios de asignación de la ayuda que ya he introducido a lo largo del Capítulo III, que aquí sistematizo en tanto comprendo que particularmente parecen potenciadores del crecimiento del organismo.

En ese sentido, observé que UNICEF requirió que fueran los Estados quienes solicitaran su ayuda y a su vez, estableció que la contribución del Fondo debía ser al menos igualada por el gobierno o alguna agencia voluntaria dentro del país receptor en forma de recursos humanos, económicos o materiales, ambas cuestiones con el objetivo de garantizar el compromiso nacional con la cooperación del organismo, ampliando su capacidad de impacto y legitimidad. A su vez, estimo que esta financiación parcial permitió incrementar el alcance de las acciones del organismo (DC. Charnow, 1947; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. UN ECOSOC, 1950).

En la misma línea, se promovió el uso de las instituciones existentes para la implementación de los proyectos (ej. Las escuelas) y la infraestructura estatal para la distribución (ej. Correos), lo que aumentó el trabajo territorial y la articulación con Ministerios y burocracias locales (DC. Roosevelt y Watt, 1985).

En cuanto a las campañas, se ponderó la implementación de campañas masivas, de bajo costo y alto impacto (DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. UNICEF, 2006). Se priorizó para definir los proyectos el empleo de indicadores duros, normalmente de registro extenso y que fueran indicadores que tuvieran altas posibilidades de mejorar los valores con intervenciones simples (DC. Charnow, 1947; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. UN ECOSOC, 1950). A su vez, se definieron criterios claros y exhaustivos para la asignación de la ayuda, siendo los principales: que esté orientada específicamente a la infancia, proyectos de gran llegada (masivos) en vez de múltiples y pequeños; priorización de proyectos de intervención por sobre investigación (DC. Charnow, 1947; DC. Roosevelt y Watt, 1985; DC. UN ECOSOC, 1950).

A partir de los documentos, entiendo que estas estrategias tempranamente definidas fueron relevantes para el desempeño del organismo.

#### 4.10. Campañas de difusión exitosas y utilidad de la producción de datos

Considero que una cuestión que ayuda al crecimiento del organismo es el modo en que presenta su trabajo, con gran éxito de sus campañas de difusión. En ese sentido, observé la fuerte apelación a un discurso cientificista, mediante el uso sistemático de datos estadísticos que se proponen primero reflejar la gravedad de la cuestión abordada y luego los éxitos y grandes alcances de las campañas, medidos en porcentajes y cumplimiento de metas, a la vez que se plantea que los resultados son insuficientes, y nuevamente se apela a las estadísticas para dimensionar la cantidad de niños que aún sufren el problema. Otros autores amplían estos postulados al analizar campañas de UNICEF, planteando que el organismo construye imágenes monolíticas de la infancia, desterritorializadas y atemporales, aisladas del contexto socio-cultural presentando generalmente a niños vulnerables, que son acompañadas por cifras estadísticas de las problemáticas que afectan a la niñez en ese país y a nivel mundial y por las iniciativas del organismo para reducir los efectos nocivos de estas situaciones (Szulc et al., 2016; Tissera, 2014).

Asimismo, UNICEF emplea de manera reiterada las ideas de “emergencia silenciosa” y de “los niños/la infancia como principal víctima (oculta) de toda situación” y frases similares que completan con contenido según el contexto como una forma de fundamentación recurrente en el discurso del organismo y también como un modo de apelar a la búsqueda de donaciones. Por ejemplo, inmediatamente iniciada la pandemia de COVID-19 el organismo incluyó la temática en su agenda prioritaria, y presentó a los niños como las víctimas ocultas de la pandemia, tal como lo expresó la Directora Henrietta Fore, mediante una Declaración en abril del 2020 (DC. UNICEF, 2020c). A su vez, el trabajo de UNICEF es mostrado como clave no sólo para el bienestar infantil, bajo la idea de que “nadie se quede atrás”, y apuntando a que se concreten los *derechos* de todos/cada niño, sino para la comunidad internacional toda (DC. UNICEF, 2011; DC. UNICEF, 2019). Estas campañas de difusión vía múltiples medios (redes sociales, medios de comunicación, informes propios, publicidad, entre otros) demuestran tener gran efectividad para ampliar el alcance del organismo.

Aportando en ese sentido, identifiqué un peso creciente de la producción y sistematización de datos sobre la infancia por parte del organismo, que actualiza continuamente y con información altamente desagregada (que obtiene por elaboración propia, de los Estados y de otros organismos). Observé que el aumento progresivo del monitoreo y la generación de datos se dio a partir de la década de 1980, tras el inicio de la divulgación anual del “Estado Mundial de la Infancia” y la creación en 1988 del Centro de

Investigaciones Innocenti, siendo parte de su trabajo la estadística y vigilancia<sup>27</sup>. Señalo también que el organismo fundamenta su trabajo y la necesidad de continuidad del mismo basado en información estadística.

Así, sugiero que la producción de datos y elaboración de informes sobre sus áreas de competencia funcionan como formas para difundir y legitimar el trabajo de UNICEF, comunicar posicionamientos, a la vez que aumenta la relevancia de la infancia en el escenario internacional, instala cuestiones en la agenda y promueve la defensa de los niños (abogacía); también incrementa su rol al interior de los Estados, promoviendo que los Estados produzcan datos, habiliten al acceso de información y aportando mediante la cooperación técnica UNICEF a la definición de indicadores y a elaboración de relevamientos en materia de infancia.

#### **4.11. Redefinición de la población**

Una estrategia que observé a lo largo de toda la trayectoria del organismo es la permanente redefinición de grupos dentro de la población destinataria, estrategia que ya he introducido, pero refuerzo en este apartado. Es decir, se construyó y resaltó un subgrupo dentro de la categoría de “niños” en cada momento, revitalizando la relevancia del organismo y la centralidad de su trabajo, en diálogo con el contexto internacional y las prioridades del organismo. Así, UNICEF trabaja *para cada niño*, pero en cada período se ha resaltado un “tipo” de niño: los niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial, los niños bajo la emergencia silenciosa, los niños soldados, los niños de la calle, los niños hijos de víctimas de la pandemia de VIH-SIDA, las niñas que tienen derecho a la educación, los y las niñas con derechos, los adolescentes y jóvenes.

A su vez, registré a partir de los documentos un diálogo dialéctico con la agenda internacional: cuando aparece un nuevo tema que potencialmente se asocia o afecta al organismo, UNICEF construye una vinculación entre su población destinataria y la nueva cuestión que aparece y fundamentan la relevancia del organismo al respecto de modo de quedar incluidos en las agendas emergentes. Luego, enlazan la agenda emergente con sus líneas de trabajo ya en funcionamiento, es decir, la incluyen en alguno de sus temas marco y suelen proponer cursos de acción similares –o los mismos- que ya el organismo implementa. Así, logran incorporarse a los nuevos temas y actualizarse permanentemente, manteniendo su perfil y líneas de acción, siendo para ello útil la redefinición de su población enfatizando una característica específica.

---

<sup>27</sup> Se destaca al analizar las páginas web del organismo la inclusión de “Comunicación y movilización social”, la inclusión social y monitoreo (“sistema de monitoreo y evaluación que incentive la inversión social”), protección de derechos y acceso a la justicia entre los temas que aparecen con énfasis y que son incorporaciones de estas décadas (Programa País, Argentina 2016-2020, 2017; Qué hace UNICEF, s/f).

#### 4.12. La importancia de la construcción y universalización del régimen internacional sobre la Infancia y la Juventud en la trayectoria de UNICEF

Entendiendo que el concepto de régimen implica instituciones sociales que gobiernan acciones de actividades específicas (Young, 1980) o el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos alrededor de los cuales convergen las expectativas en determinada área (Krasner, 1982), planteo que UNICEF fue un miembro central en el proceso, todavía incipiente en 1960, de construcción de un régimen internacional en torno a la infancia, a partir de ayudar a producir modos de acción y definiciones comunes a escala internacional junto con otros actores globales en relación a la temática, centralmente desde su segundo periodo. Argumento que la creación del mismo fue funcional y muy importante para la consolidación del organismo, en tanto al ganar relevancia la infancia, se re valorizó la labor de UNICEF, cuyo trabajo y presencia fue demandando por otros actores.

Ello ocurrió a medida que la niñez fue convirtiéndose en parte de los debates globales de la mano de la mayor interdependencia, del menor peso de las cuestiones bélicas en las vinculaciones estatales y de la mayor participación de actores no estatales en el escenario internacional. En ese sentido, identifiqué tres grandes hitos en el período del organismo que marcan y reflejan el aumento de la relevancia de la infancia en la agenda internacional. El primero fue la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Si bien el Fondo no motorizó directamente esta Declaración, si participó de reuniones y finalmente recibió el mandato de ayudar a los países a llevar adelante las propuestas de la Declaración (DC. Clark, 1996; Young, 2010).

El segundo hito relevante fue la declaración de 1979 como el Año Internacional del Niño. Nuevamente, UNICEF no organizó la Declaración del Año Internacional del Niño, sino que fue impulsado por ONGs internacionales ligadas a la infancia, pero se vio presionado progresivamente a involucrarse. Más allá de sus reticencias, tal como expresan los documentos, el evento fue capitalizado por el organismo, en tanto implicó un giro en el impulso de la infancia como grupo específico y fomentó el reconocimiento cada vez mayor entre los gobiernos de la necesidad de establecer un examen sistemático sobre la situación de la infancia (DC. Black, 1996; DC. Clark, 1996; DC. UNICEF. s/f, f).

Sostengo que este proceso de aumento de la relevancia de la infancia se acentuó a partir de 1990, tras la firma del tercer hito, la Convención de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que fue potenciada por la Cumbre de la Infancia<sup>28</sup> de 1990. A su vez sugiero que la expansión del discurso de Derechos

---

<sup>28</sup> Los encuentros periódicos entre Jefes de Estado, llamados “diplomacia de las cumbres” se conformaron como una forma de expresión del multilateralismo, como una nueva manera de hacer política internacional. La década de 1990 ha sido la década de las cumbres de las Naciones Unidas, y también del desarrollo de cumbres regionales (Rojas Aravena, 2000). Observo que UNICEF rápidamente se adecuó a esta nueva modalidad y la Infancia fue la primera de las Cumbres de la ONU de esta década.

Humanos y la emergencia de la responsabilidad de proteger fue capitalizado por UNICEF para su expansión. Desde este momento, propongo que el régimen de infancia comenzó a funcionar como un proceso estructurado por UNICEF, en tanto comenzó a promoverlo activamente, a la vez que estructurante para el organismo, ya que el régimen ayudó fuertemente a su consolidación y expansión. Adicionalmente, el régimen creció, incorporando a la juventud.

En cuanto proceso estructurado por UNICEF, me interesa destacar el rol del organismo, ahora más activo, en la construcción y promoción de un régimen de infancia. UNICEF desde su origen se dedicó a promover el bienestar infantil, pero observo que a medida que se expande, lo realiza con mayor fuerza y alcance. En ese sentido, a partir de los aportes de Young (1980) puede afirmarse que los regímenes llevan consigo un fuerte componente dinámico en donde sus participantes, dependiendo de sus objetivos e intereses, luchan por sostener determinados acuerdos y procedimientos o por introducir cambios que reformulen o cambien aspectos de un determinado régimen y, por lo tanto, de un área específica en la agenda internacional. Así, los demás actores por un lado demandaron la presencia de UNICEF, pero a la vez vieron modificados sus postulados a partir de la participación de este. A su vez, durante los siguientes dos años a la aprobación de la CIDN, UNICEF empleó toda la capacidad de movilización en pos de promulgar la Convención en todos los espacios y niveles (DC. Black, 1996). De este modo, la Convención no fue un producto del Fondo, pero el accionar del organismo fue clave para su consecución y el hito sirve para tornar explícito que efectivamente presionó y empleó su capacidad de agencia en pos del régimen de infancia y juventud, estructurándolo. En este sentido, autores como Lemos y su equipo (Lemos et al., 2016) y Acosta Jiménez (2012) aportan a mostrar que UNICEF ocupado un lugar significativo en la producción de definiciones sobre la infancia. También otros desarrollos ayudan a explicar las formas en las que UNICEF influyó en políticas públicas (Campos, 2008 y 2003; Lucas, 2009; Szulc et al., 2016). Ambos tipos de estudios aportan a exponer el trabajo de UNICEF en relación a la construcción del régimen de infancia.

En cuanto a proceso estructurante, vale mencionar que el organismo convirtió a la Convención casi en su Constitución y organizó desde entonces sus discursos, acciones y parte de la base de su legitimidad a partir del documento. Las operaciones de UNICEF se justificaron y se construyeron desde entonces en relación al tratado (Oestrich, 1998), que le brindó un sustento internacionalmente ratificado como fundamento para su trabajo y existencia.

A su vez, como ya fue mencionado, UNICEF apeló a la cada vez más creciente normativa internacional, Cumbres y Declaraciones para promover la relevancia de la infancia y del financiamiento a esta área a escala global, marco jurídico que a su vez ayuda a construir y difundir.

Destaco otra cuestión que refleja la relevancia del régimen para la consolidación de UNICEF. Me interesa resaltar la universalización que alcanzó la cuestión de la infancia. Siguiendo a Hasenclever et al. (1999), menciono que pese a que los Estados no tienen obligación de cumplir los regímenes, sí reflexionan antes de violar las reglas acordadas, en pos de evitar problemas a futuro. Así, los regímenes representan costos perdidos, es decir, inversiones políticas que no pueden recuperarse fácilmente (Hasenclever et al., 1999). A partir de esto considero que es posible que para los países el costo de no incorporarse al tratado o de no cumplir con los estándares propuestos, al menos explícitamente, fuera entendido como un acto que podía conllevar un costo muy alto y por eso adhieren. El hecho de que la Convención haya sido tan ampliamente aceptada, incluso a pesar de sostener ciertos valores occidentales, sería un error interpretarlo como que los términos del tratado no hayan sido controvertidos para los países (Oestreich, 1998). Sin embargo, los Estados se han incorporado y han aceptado el régimen y UNICEF cuenta con gran legitimidad y alcance.

Por lo tanto, quiero destacar que el régimen de la infancia y juventud es un régimen internacional, pero además es un régimen internacional exitoso, en tanto ha alcanzado aceptación global y aval de los Estados, pero también por parte de otros actores internacionales, incluso de la sociedad civil y del sector privado; cuenta con mecanismos para garantizar su efectivización y tiene gran financiamiento. A la fecha (2020) 195 países han ratificado la Convención, donde Estados Unidos<sup>29</sup> es la única excepción. Aunque el régimen de infancia y juventud no se agota en la Convención, afirmo que esta es el hito que refleja que el régimen de la infancia y la juventud se universalizó y se materializó. Así, tras la firma de la CIDN, el régimen de la infancia y juventud se tornó totalmente visible, sólido y vinculante, donde las cuestiones relativas a la niñez pasaron a estar normadas y los derechos de la infancia comenzaron a ser internacionalmente exigibles, siento esto relevante para la expansión de UNICEF.

---

<sup>29</sup> Es destacable el hecho de que Estados Unidos, el país que mayor financiamiento y apoyo ha brindado al organismo, no haya ratificado el acuerdo. No es el tema de esta tesis, pero podría conjeturarse que EE.UU. promueve normativas de las que intenta quedar exento de cumplimiento. Su legitimidad no se ve afectada por estos actos, pero sí presiona y reduce la legitimidad de otros países cuando no adhieren a protocolos o acuerdos de Derechos Humanos o a valores democráticos.

## A modo de cierre

El año próximo UNICEF celebrará 75 años de trayectoria trabajando en las distintas temáticas que involucran a niños, niñas y adolescentes. Su trabajo alcanza niveles difíciles de medir, en tanto abarca actividades con actores públicos y privados, de alcance local, regional e internacional, de diversos modos y sobre una gran cantidad de áreas, que no dejan de ampliarse. En el recorte realizado en esta tesis, realicé el estudio de este organismo, a nivel internacional, retomando centralmente los aportes desde el liberalismo, en particular la interdependencia y los regímenes internacionales. Describí y analicé las características de la cooperación de UNICEF a partir de documentos y publicaciones oficiales, articulando su trayectoria con los hechos que ocurrieron en la esfera internacional. Asimismo, investigué las variables que aportan a explicar su crecimiento, consolidación y expansión.

Una dificultad encontrada al momento de comenzar la investigación fue que las teorías principales de las Relaciones Internacionales explican el sistema internacional a partir de los Estados (hegemónicos). A su vez, la interdependencia aporta ampliando la agenda más allá del enfoque clásico centrado en la seguridad, pero pondera cuestiones económicas por sobre las demás y tiene una visión positiva pero potencialmente ingenua en relación a la cooperación, en tanto considera la posibilidad de bienestar global y mejoramiento para todos los actores. El enfoque tampoco ofrece elementos suficientes para abordar la dependencia resultante de los procesos de interdependencia y los efectos de la cooperación y la ayuda externa al interior de los Estados receptores, desestimando de esta manera los análisis de los factores estructurales que reproducen un sistema asimétrico e invisibilizando los efectos que implican en términos de aumentos de la desigualdad.

El presente estudio de UNICEF permite evidenciar la capacidad de incidencia a nivel global y nacional del organismo, su trascendencia y el hecho de que un tiene interés propio, aunque no puede ser definido en términos de interés nacional, mostrando la importancia del rol de otros actores en el escenario internacional y de la cooperación. De este modo, considero que este trabajo abre la invitación a seguir aportando al desarrollo teórico para incorporar a las herramientas existentes nuevos conceptos, explicaciones y escuelas que permitan dar cuenta del complejo sistema internacional actual. Asimismo, tras haber analizado la cooperación de UNICEF con los Estados en un nivel general, resalto que se hace evidente la necesidad de construir líneas de investigación propias desde el Sur y continuar produciendo desde los países en desarrollo investigaciones que partan desde nuestra inserción internacional y de acuerdo a las necesidades locales, respecto a las características de los organismos, los modos de vinculación con los organismos internacionales, el rol de los Estados no centrales al interior de los mismos y los efectos de su cooperación.

Otra cuestión que se abre para continuar analizando el organismo es que este estudio lo desarrollé basándome en documentos oficiales, a los que complementé con contextualizaciones históricas y con investigaciones sobre otros actores del sistema internacional. Sería interesante profundizar estos hallazgos con acceso a datos que permitan comparar con el trabajo concreto de UNICEF en los países, para conocer las particularidades de su alcance en casos regionales o nacionales, en tanto han sido pocos los trabajos sistematizados que centren en este organismo, a pesar de su relevancia.

En relación a las conclusiones principales alcanzadas en este trabajo, retomo que un disparador inicial de esta tesis fue observar el gran alcance de UNICEF como agencia de cooperación y como actor internacional. En ese sentido, una cuestión central que atraviesa esta investigación es proponerse responder, a partir del análisis de su cooperación, cómo se consolidó el organismo a nivel global. Los hallazgos sugieren que el paso de UNICEF de proveedor de leche a agencia global fue ayudado por el rol de Estados Unidos, el apoyo de los otros países, el financiamiento múltiple, la expansión de competencias, la descentralización y las alianzas estratégicas, tener un mandato ligado a la infancia, priorizar la salud entre sus temas de agenda, redefinir su población destinataria, la producción de datos y campañas exitosas, estrategias de cooperación concretas y el haber aportado a la construcción y universalización de un régimen internacional de infancia y juventud. A partir de analizar la trayectoria de UNICEF observo que lejos de ser un organismo estático, ha desarrollado amplios mecanismos de adaptación que le han permitido adecuarse a los diferentes contextos internacionales y locales.

Estas cuestiones las vinculé con conocer las características de la cooperación de UNICEF. Indagar los modos de trabajo y los mecanismos que permitieron su expansión en articulación con el contexto histórico tuvo por objetivo agregar la dimensión política a la cooperación y alcanzar un análisis complejo del organismo internacional. En ese sentido, me interesa retomar aquí algunos de los hallazgos en un nivel general.

En cuanto a la agenda de cooperación, he mencionado que UNICEF promovió un modo de implementación de programas de bajo costo y alto impacto y que mantuvo un acotado listado de temas, donde destaca la salud y en particular la inmunización. A su vez, aún en los momentos en los que promovió un enfoque comunitario, las líneas de trabajo tuvieron una preeminencia de formación desde arriba hacia abajo, lo que lleva a suponer que muchas temáticas, propias de las necesidades locales, han quedado por fuera de los lineamientos de acción. Sin duda, no es responsabilidad de los organismos internacionales resolver las cuestiones estructurales ni todas las necesidades sociales presentes en un Estado determinado, pero esta responsabilidad se complejiza al momento de hallar que UNICEF tiene gran incidencia en la producción de datos, construcción de agenda y priorización de líneas de políticas públicas al interior de los Estados.

Observé que a lo largo de su trayectoria cumplió un papel clave en la construcción de la infancia como una temática de gran centralidad y como una línea de flujos de cooperación permanente, con un alto valor moral y extendida legitimidad, ligándola al desarrollo económico y social, a la paz y seguridad y al compromiso con el futuro y las generaciones venideras. Difundió la relevancia de la atención de la infancia como impostergable tanto en la opinión pública, como a nivel estatal e internacional. En ese sentido, encontré que a la par que el organismo fue creciendo y expandiéndose también fue logrando mayor capacidad de influencia nacional e internacional.

La construcción de un régimen internacional de la infancia ha ayudado a difundir un lenguaje común, a la vez que a normalizar leyes, estructuras administrativas y burocráticas llevando a que hoy sean similares en los distintos países del mundo. Esto ayuda a hacer predecibles las acciones de los distintos gobiernos, a homogeneizar valores en circulación y a naturalizar discursos y modos de acción en torno a la infancia. Es posible que esto facilite a su vez la formulación de estrategias de intervención desde los organismos que sean similares al interior de los Estados, en tanto la identificación de problemáticas, discursos y formas de acción fueron legitimándose a lo largo de este proceso de universalización del régimen de infancia y juventud. De esta manera, al tiempo que promueve que los Estados soliciten la asistencia del Fondo y discute planes de cooperación periódicos, construye sentidos comunes sobre las prioridades en infancia y los modos de trabajo, modelando las formas de acción que luego se definen como prioritarias. En esto es relevante la función de UNICEF como constructor y divulgador de saber científico especializado.

Asimismo, ante una opinión generalizada en la que la infancia aparece como una temática neutral, de difícil oposición y amplia legitimidad, los resultados del análisis de la cooperación de UNICEF sugieren que en el campo de la cooperación por la infancia se cruzan intereses, tensiones, presiones, relaciones de poder y alianzas, así como diferentes paradigmas, formas de vinculación entre los países desarrollados y en desarrollo y coyunturas históricas. Del mismo modo, son destacables los grandes flujos de financiamiento que circulan hacia la temática y la gran cantidad de recursos con los que cuenta UNICEF. Por lo tanto, me interesa resaltar que la infancia funciona como un espacio de disputas de poder, donde se reflejan y construyen relaciones sistémicas y que a su vez, luego repercuten en otras áreas, en tanto los países aumentan su confianza entre sí o no, generan imagen internacional y aumentan sus vinculaciones.

Los esfuerzos de UNICEF fueron y son sumamente relevantes en el campo de la infancia y juventud, donde se configura como el referente principal e ineludible en la temática y aporta a la renovación permanente de su vigencia. Sin embargo, su alcance fue mucho más allá, tal como puede observarse a lo largo de la tesis, presentando una gran capacidad para influir en la agenda y gobernanza global. Su

trabajo posiblemente influyó en que las propuestas soviéticas no se expandan en la zona de influencia estadounidense, en tanto acompañó a los gobiernos a dar respuesta a demandas sociales urgentes y vehiculizó la cooperación y es posible que su asistencia humanitaria también haya sido clave para mejorar el bienestar y reducir la conflictividad social; es también posible suponer que amplió el mercado para el consumo de leche y para las vacunas. Aportó a la transferencia e internalización de saberes y modos de acción y cooperación. Estableció y consolidó patrones de cooperación existentes. Mucho más allá, redujo la incertidumbre internacional, normalizó modos de trabajo y construyó redes entre organismos internacionales y actores locales que posiblemente tengan incidencia en cuestiones mucho más extensas que la infancia y la salud.

## Fuentes consultadas

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998). Why states act through formal international organizations. *Journal of conflict resolution*, 42(1), 3-32.
- Abellán Honrubia, Victoria (2013). Capítulo XXIX. El Derechos Internacional Económico (I): La promoción del desarrollo. pp729 – 748. En: Díez de Velasco, M. (2013). Instituciones de derecho internacional público. Madrid: Tecnos.
- Acosta Jiménez, W. A. (2007). Configuración del discurso de la unicef sobre la infancia como sujeto de derechos: 1979-2001.
- Adler, E., & Haas, P. M. (2009). Conclusión:" Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo", en *International Organization*, Vol. 46. No. 1. Winter. MIT Press, 1992. P. 367-390. *Relaciones Internacionales*.
- Almeida, C. (2006). Reforma del Sector Salud en América Latina y El Caribe: el papel de los Organismos Internacionales al formular las agendas y al implementar las políticas. *Bienestar y Política social*, 2(1), 135-175.
- Almeida, C. (2013). Saúde, política externa e cooperação sul-sul em saúde: elementos para a reflexão sobre o caso do Brasil. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1. pp. 233-327. ISBN 978-85-8110-015-9. Available from SciELO Books
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (Eds.) (2018). *World inequality report 2018*. Belknap Press.
- Andonova, L. B. (2017). Cap 5: Partnerships for Children and Health. En: *Governance entrepreneurs: International organizations and the rise of global public-private partnerships*. Cambridge University Press.
- Arellano Gault, D. y Zamudio González, L. (2013). *Organizaciones internacionales gubernamentales: hacia una agenda de investigación interdisciplinaria*.
- Asuntos Humanitarios: OCHA y el Sistema de la ONU. (s/f). Recuperado 16 de abril de 2020, de Naciones Unidas website: <https://www.un.org/es/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid/index.html>
- AUCI (Agencia Uruguay de Cooperación Internacional) (2011). *Los países latinoamericanos en el escenario de la Cooperación Internacional*.

- Ayllón, Bruno (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Recuperado en 2019. Website: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/416/170>
- Barbé, E. (1989). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales. (La teoría del régimen internacional). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 55-67
- Barbé, E. (1995). Relaciones Internacionales. Madrid. Tecnos.
- Barcala, A. y Luciani Conde, L. (Organizadores) (2008). Derechos en la Niñez. Políticas públicas y efectivización del derecho a la salud en el contexto de protección integral. Ed. Teseo.
- Birn, A. E. (2014). Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting (s) of the international/global health agenda.
- Brito (2014). La cooperación internacional en salud, tendencias y dilemas en la era de la salud global.
- Bronfman, Mario y Díaz Polanco, Jorge (2003). La Cooperación Técnica Internacional y las políticas de salud. En *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 8, núm. 1, 2003, pp. 227-241. Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, Brasil.
- Brown, Theodore M.; Cueto, Marcos; Fee Elizabeth (2006). La Organización Mundial de la Salud y la transición de la "Salud Internacional" a la "Salud Global". En Marcos Cueto y Víctor Zamora (eds.). 2006. Historia, salud y globalización. Lima.
- Camarena Gascón, Ángel (s/f). ¿La securitización de las enfermedades infecciosas ha dado lugar a un sistema sanitario internacional postwestfaliano?
- Campos, R. (2008). Educação infantil e organismos internacionais: uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional.
- Campos, R. (2013). As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização . *Educação E Pesquisa*, 39(1), 195-209. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100013>
- Carrillo Roa, Alejandra; Paranaguá de Santana, José (2012). Regional integration and south-south cooperation in health in Latin America and the Caribbean.
- Castro, A., & Farmer, P. (2003). El sida y la violencia estructural: la culpabilización de la víctima. *Cuadernos de antropología social*, (17), 29-47.
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. (2005). Municipios y gestión social. De los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires. *Los Polvorines. UNGS/Prometeo*.

- Comotto, Sabrina (2014). El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina. Tesis publicada.
- Corbalán, M. A. (2002). Intervención y disciplinamiento: función política de los organismos internacionales de crédito. *Revista Ciclos*, 14.
- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. *International Studies*, 12(2).
- Cox, R. W. (2013). Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales. *Relaciones Internacionales*.
- Cuadro, Mariela (2013), Guerra y liberalismo. *Revista Relaciones Internacionales*, vol.22, n°44, pp. 15-40.
- Cueto y Zamora (2006). Introducción. En Marcos Cueto y Víctor Zamora (eds.). 2006. Historia, salud y globalización. Lima.
- Cueto, M. (2006). Los orígenes de la Atención Primaria de Salud y la Atención Primaria Selectiva de Salud. En: Marcos Cueto y Víctor Zamora Mesía (eds.). 2006. Historia, salud y globalización. Lima.
- Cueto, M. (2006). Los orígenes de la Atención Primaria de Salud y la Atención Primaria Selectiva de Salud. En Historia, salud y globalización.
- Cueto, M., & Zamora, V. (2006). *Historia, salud y globalización*. Lima
- Cueto, Marcos (2015). La “cultura de la sobrevivencia” y la salud pública internacional en América Latina: la Guerra Fría y la erradicación de enfermedades a mediados del siglo XX. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.22, n.1, jan.-mar. 2015, p.255-273.
- Cunego, A. y Ruiz, S. (2014). Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas. Valencia: Agencia española de cooperación internacional.
- De Los Ríos, R., Arósquipa, C. y Vigil-Oliver, W. (2011). El financiamiento internacional para la cooperación al desarrollo de la salud de América Latina y el Caribe. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 30, 133-143.
- De Noronha, Ana Beatriz. Filantropocapitalismo: ¿Qué significa este término para la salud del mundo? (parte 1). En: *Revista RETS*, Año 6 – N° 21 – oct./nov./dic. 2014
- Dubois, Alfonso (2000). Entradas al Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación. Recuperado en 2019 y 2020. Website:

- Escobar Hernández, C. (2013). La protección internacional de los Derechos Humanos. En: Diez de Velasco, M. 2013. Instituciones de derecho internacional público. Madrid: Tecnos.
- Fassin, Didier (2017). La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente. Editorial Prometeo.
- Fernández, S. L. (2014). Integralidades en juego. Racionalidades y tecnologías de gobierno de la infancia en la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Website: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232014000200008](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232014000200008)
- Fonseca, C. (2011). Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo. Infancias, políticas y saberes en Argentina y Brasil (Siglo XIX y XX), 175-204.
- Franco-Giraldo, A. (2013). Determinación global y salud: el marco amplio de los determinantes de la salud. Rev. Fac. Nac. Salud Pública.
- Gaddis, J. L. (2008). La guerra fría. RBA.
- GAVI. (2020). GAVI, the vaccine alliance Recuperado 26 de junio de 2020, de GAVI website: <https://www.gavi.org/our-alliance/about>
- Gillespie, J. A. (2003). International organizations and the problem of child health, 1945-1960. *Dynamis: acta hispanica ad medicinae scientiarumque historiam illustrandam*, 23, 115-142.
- Girón, Alicia (2008). Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina. En: La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur. Buenos Aires. Editorial: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Gómez Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999). El sistema internacional de Cooperación al Desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos. Cideal.
- Gutiérrez, Jorge (2000). Entradas al Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación. Recuperado en 2019. Website: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/45>
- Halliday, Fred (2002). Introducción: La Pertinencia de lo “Internacional,” en las relaciones internacionales en un mundo en transformación. Madrid: Editorial Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 25-48.
- Harman, S. (2012). *Global health governance*. Routledge.
- Harry S. Truman Presidential Library & Museum, s/f. Truman's Inaugural Address, January 20, 1949. Recuperado en 2019. Website: [https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm)

- Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, V., Murillo S, L., & Castro y Ortiz, F. J. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39(4) (158), 499-526.
- Herrero, Belén (2017). Hacia una Salud Internacional Sur-Sur: Deudas y desafíos en la agenda regional.
- Hobsbawm, E. J. (1995). Historia del siglo XX. 1914-1991. Región y Sociedad.
- Jiménez, W. A. A. (2012). La infancia como sujeto de derechos según UNICEF. Aportes para una lectura crítica y de extrañamiento. *Pedagogía y saberes*, (37), 89-101.
- Kacowicz, Arie M. y Mitrani, Mor (2016). “¿Por qué no tenemos teorías coherentes de relaciones internacionales sobre la globalización?”, *Foro Internacional*, vol.56 no.2 México abr./jun. 2016. Website: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2016000200378](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2016000200378)
- Keohane, R. O. (2005). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton university press.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1989). Poder e Interdependencia: La política mundial en transición. Buenos Aires: GEL.
- Kern, Alejandra y Lopez Canellas, Florencia (2012). Las transformaciones en el sistema de cooperación al desarrollo: ¿construyendo una nueva forma de gobernanza? Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO Argentina, 25 y 26 de octubre de 2012.
- Lee, K., Collinson, S., Walt, G., & Gilson, L. (1996). Who should be doing what in international health: a confusion of mandates in the United Nations? *BMJ*, 312(7026), 302-307.
- Lemos, F. C. S. (2010). La cultura como un dispositivo de población de gobierno por el UNICEF y la UNESCO: apuntes genealógicos. *Revista Psicología Política*, 10(20), 245-257.
- Lemos, F. C. S., Costa, J. M., Brício, V. N. D., & Cruz, F. F. D. (2016). O UNICEF no Brasil e as práticas vizinhas na atualidade. *Psicologia & Sociedade*, 28(1), 55-64.
- Lucas, M. A. O. F. (2009). A influência do UNICEF e da UNESCO na educação infantil brasileira contemporânea. *Revista HISTEDBR On-Line*, 9(35), 126-140.
- Marradi, A., y Archenti, N., Piovani Juan Ignacio. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*.
- Montúfar, César. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En: América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contra-hegemonía, Perspectivas. Buenos Aires. CLACSO.

- Morgenthau, Hans J. (1986). Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz. Primera edición de 1948, Buenos Aires: GEL.
- Noy, S. (2013). Las políticas de salud del Banco Mundial. Revista de Ciencias Sociales (Cr), 4(142), 75-85.
- Objetivos de Desarrollo Sostenible (s/f). Recuperado 23 de marzo de 2020, de PNUD website: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Ocampo Benavides, Consuelo Mabel (2015). (Tesis). La cooperación técnica internacional en la recuperación y reconstrucción de la salud pública en Ecuador: el caso de la migración de médicos ecuatorianos a España en 2009.
- OECD History. (s/f). Recuperado 26 de junio de 2020, de OECD website: <https://www.oecd.org/about/history/>
- Oestreich, Joel E. (1998). UNICEF and the Implementation of the Convention on the Rights of the Child. Fuente: Global Governance, Vol. 4, No. 2 (Apr.–June 1998), pp. 183-198
- Oetzel, Ralf. (2009). Cooperación Internacional: recuperar la política. En: Actuar en mundos plurales, Quito: FLACSO sede Ecuador, (no.5, julio 2009): pp. 10-13.
- ONU (Naciones Unidas NY & Naciones Unidas. Departamento de Información Pública) (2012). ABC de las Naciones Unidas. United Nations Publications.
- ONU (2015). La seguridad humana en las Naciones Unidas. Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana Dependencia de Seguridad Humana. Disponible en: [http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs\\_booklet\\_-\\_spanish.pdf](http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf)
- ONU Chile (2016). Directory of United Nations System Organizations, 2016. Recuperado 20 de abril de 2020, de Naciones Unidas Chile website: <https://www.unsystem.org/members/funds-and-programmes>
- ONU Chile (2020). Estructura y organigrama. (2020). Recuperado 20 de abril de 2020, de Naciones Unidas Chile website: <http://www.onu.cl/es/onu-en-el-mundo/estructura-y-organigrama/>
- Padro Lallande, Juan Pablo (2011). La dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - [www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)
- Pauselli, Gino (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo. Volumen 2, número 1 (2013), pp. 72-92. ISSN: 2254-2035.

- Peñas, Francisco Javier (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos. Isegoría16.
- PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. Recuperado de: <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-1994>.
- PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013). La cooperación sur-sur en la construcción de la Agenda post-2015: aportes para el debate. 1ra ed. Buenos Aires.
- Ramon-Berjano, C. Globalización con “características chinas”. El creciente rol de China en América Latina y el Caribe y sus principales desafíos. América Latina y el Caribe en un mundo en transición: actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas, 31.
- Rivera, M. (2004). La interdependencia y los regímenes internacionales: Algunas consideraciones teóricas. Regímenes Internacionales de agua dulce en América del Norte.
- Rojas Aravena, F. (2000). Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas. Flacso-Chile.
- Ruggie, J. G. (1975). International responses to technology: concepts and trends. *International organization*, 29 (3), 557-583.
- Saguier, Marcelo (2008). ‘Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas’, Revista Pensamiento Propio N° 28 / Julio – diciembre, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires.
- Salomón, Mónica (2002). La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. Revista CIDOB d'afers internacionals, núm. 56.
- Sanahuja, José Antonio (2001). Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En Gómez Galán, Manual y Sanahuja, J.A. (coords.): La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio, Madrid, CIDEAL, 2001, pp. 51-128.
- Sarthou, N. (2016). El Estado argentino y los organismos internacionales: una lectura desde la política en ciencia y tecnología. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8990/ev.8990.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8990/ev.8990.pdf)
- Sautu, R. (comp.) (2004). El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir del testimonio de los actores. Buenos Aires: Lumiere.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe). 2010. Principales teorías de las relaciones internacionales aplicadas al análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- Sobrino Heredia, José Manuel (2013). Capítulo XIV: La subjetividad internacional de las organizaciones internacionales. En: Diez de Velasco, M. 2013. Instituciones de derecho internacional público. Madrid: Tecnos.
- Szulc, A. P., Colangelo, M. A., Shabel, P. N., Leavy, M. P., Enriz, N. M., & Hernández, M. C. (2016). Al rescate de la niñez indígena. Reflexiones antropológicas a partir de una campaña de UNICEF Argentina.
- Tassara, C. (2011). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo. *Revista Unaula*, 31, 41-97.
- Tejada de Rivero, DA. (2018). La historia de la Conferencia de Alma-Ata. *Rev. Perú Ginecol. Obstet.* 2018; 64(3):361-366. DOI: <https://doi.org/10.31403/rpgo.v64i2098> Médico cirujano, Ex Sub-Director General de la Organización Mundial de la Salud, Coordinador General de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma Ata; Ex Ministro de Salud del Perú
- Tissera Luna, Mara (2013). Discursos hegemónicos en la instalación del cuidado y la protección y los niños sin cuidado parental como tópico abordado por organismos y ONGs internacionales. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Tissera Luna, Mara (2014). Disputas en torno a la instalación del cuidado y protección de los niños y los cuidados parentales como una “problemática social” (Doctoral dissertation, Tesis de licenciatura inédita. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Ciencias Antropológicas).
- Tokatlian, J. G., & Pardo, R. (1990). La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios internacionales*, 339-382.
- USAID History. (s/f). Recuperado 1 de julio de 2020, de USAID website: <https://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>
- Valles (1997). Técnicas cualitativas de la investigación social.
- Waltz, K. (1988) Teoría de la política internacional. Buenos Aires: GEL.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: la construcción social de la política de poder. *Relaciones Internacionales*.
- Youde, J., McInnes, C., & Lee, K. (2018). Philanthropy and global health. In *The Oxford Handbook of Global Health Politics*.
- Young, O. R. (1980). International Regimes: Problems of Concept Formation. *World Politics*, vol. 32, núm. 3.

- Zamudio, L. 2013. “Organizaciones Internacionales Gubernamentales”, en Thomas Legler, Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Oxford University Press, México.

## Corpus empírico

### Documentos

- Asamblea General. (1946). 57 (I). Establecimiento de un Fondo Internacional de Socorro a la Infancia.
- Black, M. (1986). *The children and the nations*. Peregrine Smith Books.
- Black, M. (1996). *Children first. The story of UNICEF, Past and Present*. Australasia: Macmillan.
- Blanche Bernstein. (1966). UNICEF – The United Nations’ Children’s Fund (Junio de 1966). Descripción: Artículo del Boletín del Departamento de Estado de los EE.UU., que describe la evolución de las políticas y programas de UNICEF.
- Carta de Naciones Unidas, (1945).
- Charmow, John. (1947). *The International Children’s Emergency Fund*. Descripción: Artículo del Boletín del Departamento de Estado de los EE.UU.: Historia hasta la fecha, motivos, finanzas y administración de UNICEF.
- Clark, C. (1996). *Unicef for beginners*.
- Grant, J. (1989). *Decision to call a World Summit for Children*. Descripción: A Secretariat Information Note INFORMATION FOR PARTICIPANTS in the World Sunlit for Children. Dirigido The Secretary-General
- Jolly, R. (2014). *UNICEF (United Nations Children's Fund): Global Governance that Works*. Routledge.
- NobelPrize. s/f. *United Nations Children's Fund - History of Organization*. Disponible en: [https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/1965/unicef-history.html](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1965/unicef-history.html)
- OMS-UNICEF. (1978). *Atención Primaria de la Salud. Informe de la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud, Alma Ata, URSS*. Recuperado de: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/39244/9243541358.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ONU. (1948). *United Nations Resolutions establishing and guiding UNICEF (1946-1948)*.
- Programa País Argentina 2016-2020. 2017. Recuperado el 24 de abril 2020 de UNICEF website: <https://www.youtube.com/watch?v=o3u4pQ-eaJQ&t=1s>

- Roosevelt y Watt. (1985). The Work of the United Nations' International Children's Emergency Fund (2 de diciembre de 1948).
- Save The Children (2001). EDUCA, NO PEGUES. Campaña para la sensibilización contra el castigo físico a los niños y niñas en la familia. Guía para madres y padres.
- Shaffer, Alice C. (1960). UNICEF in Central America. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 329, International Co-Operation for Social Welfare-A New Reality (May, 1960), pp. 69-77. Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science
- Stein, Herman D. (1964). Planning for the Needs of Children in the National Plans of Developing Countries (Septiembre de 1964).
- UN ECOSOC. (1950). Final Report of UNICEF's First Executive Board Session (22 de enero de 1951).
- UNICEF y ABC (Agencia Brasileira de Cooperación) (2015). Directrices para las iniciativas de Cooperación Trilateral Sur-Sur.
- UNICEF. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.
- UNICEF. (1990). Information for participants in the World Summit for children.
- UNICEF. (2006). 1946 – 2006. Sesenta años en pro de la infancia.
- UNICEF. (2011). UNICEF Informe Anual 2010.
- UNICEF. (2012). UNICEF. 2012. Partnering with religious communities for children.
- UNICEF. (2017). Estado mundial de la infancia 2017: Niños en un mundo digital.
- UNICEF. (2018a). Talleres de Crianza. Guía para replicar la iniciativa.
- UNICEF. (2018b). Crecer juntos. Orientaciones para madres, padres y cuidadores para el desarrollo integral de niños y niñas.
- UNICEF. (2019). Informe Anual 2018. Para cada niño, todos los derechos.
- UNICEF. s/f. Qué hace UNICEF. Recuperado 20 de abril de 2020 de UNICEF Argentina website: <https://www.unicef.org/argentina/que-hace-unicef>
- Young, Mark W. 2010. UNICEF: Past, Present and Future. Presented at the annual meeting of the Pediatric Academic Societies. Young MD, MHSc, Senior Health Specialist, Policy and Evidence, United Nations Children's Fund.

### Sitios web de UNICEF

- Kristin Taylor. (2014). El futuro de la ayuda: la Junta Ejecutiva de UNICEF aborda la financiación y las alianzas. Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF, Por Kristin Taylor website: [https://www.unicef.org/spanish/about/execboard/index\\_71883.html](https://www.unicef.org/spanish/about/execboard/index_71883.html)

- UNICEF. (2006) Rock-and-roll benefit concerts: Music to UNICEF's ears. Recuperado 20 de abril de 2020, de UNICEF website: [https://www.unicef.org/people/index\\_37418.html](https://www.unicef.org/people/index_37418.html)
- UNICEF. (2013). UNICEF y Globo presentan una alianza para promover la educación en Brasil. (2013). Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF, Por Estela Caparelli and Pedro Ivo Alcantara website: [https://www.unicef.org/spanish/education/brazil\\_69743.html](https://www.unicef.org/spanish/education/brazil_69743.html)
- UNICEF. (2016). Líderes mundiales y defensores de infancia lanzan nueva Alianza Global y fondo para poner fin a la violencia contra los niños de todo el mundo. Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/elsalvador/comunicados-prensa/1%C3%ADderes-mundiales-y-defensores-de-infancia-lanzan-nueva-alianza-global-y-fondo>
- UNICEF. (2018c). Child protection from violence, exploitation and abuse. Sexual violence against children. Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF website: [https://www.unicef.org/protection/57929\\_58006.html](https://www.unicef.org/protection/57929_58006.html)
- UNICEF. (2018d). Henrietta Fore es la nueva Directora Ejecutiva de UNICEF. (2018). Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/henrietta-fore-es-la-nueva-directora-ejecutiva-de-unicef>
- UNICEF. (2020a). #RapDigital // LIVEFREE x Dozer x 33. Disponible (última consulta 30 de julio de 2020): <https://youtu.be/yfhg69Q4vVA> (Video de Youtube)
- UNICEF. (2020b). Child marriage. Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/protection/child-marriage>
- UNICEF. (2020c). No dejemos que los niños sean las víctimas ocultas de la pandemia de COVID-19. 2020. Recuperado 24 de abril de 2020 de UNICEF website: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/no-dejemos-ninos-sean-victimas-ocultas-de-la-pandemia-covid-19>
- UNICEF. (2020d). Nuestra pasión: los derechos de los niños. Recuperado 20 de abril de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.es/causas/derechos-infancia>
- UNICEF. (2020e). Unicef, para cada niño. Recuperado 15 de abril de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/es/que-hacemos>
- UNICEF. (s/f a). Atención primaria de la salud: 30 años después de Alma-Ata. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/sowc09/docs/SOWC09-Panel-2.2-ESP.pdf>
- UNICEF. (s/f b). Biografía de Anthony Lake. Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF website: [https://www.unicef.org/spanish/about/who/media\\_53427.html](https://www.unicef.org/spanish/about/who/media_53427.html) )

- UNICEF. (s/f c). Comités Nacionales de UNICEF. Recuperado 20 de marzo de 2020 de UNICEF website: [https://www.unicef.org/spanish/about/structure/index\\_natcoms.html](https://www.unicef.org/spanish/about/structure/index_natcoms.html)
- UNICEF. (s/f d). Cumbre mundial en favor de la infancia. s/f. Recuperado 20 de abril de 2020, de UNICEF website: [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_worldsummit.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_worldsummit.html)
- UNICEF. (s/f e). Historia. Hitos: 1946-1955. Recuperado de (última consulta: 24/4/18): [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_milestones\\_46\\_55.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_milestones_46_55.html)
- UNICEF. (s/f f). Historia UNICEF. Hitos 1976 -1985. Recuperado de (última consulta: marzo 2020): [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_milestones\\_76\\_85.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_milestones_76_85.html)
- UNICEF. (s/f g). Historia UNICEF. Hitos 1986-1995. Recuperado de: (última consulta: marzo 2020): [https://www.unicef.org/spanish/about/history/index\\_milestones\\_86\\_95.html](https://www.unicef.org/spanish/about/history/index_milestones_86_95.html)
- UNICEF. (s/f h). Programa de Inmunización. Recuperado 6 de julio de 2020 de UNICEF website: <https://www.unicef.org/es/inmunizacion>
- UNICEF. (s/f i). Promoción de políticas y alianzas en pro de los derechos del niño. Recuperado 23 de marzo de 2020, de UNICEF website: [https://www.unicef.org/spanish/policyanalysis/index\\_52259.html](https://www.unicef.org/spanish/policyanalysis/index_52259.html)
- UNICEF. (s/f j). Protección infantil contra el abuso y la violencia. Mutilación/ablación genital femenina. Recuperado 23 de marzo de 2020 de UNICEF website: [https://www.unicef.org/spanish/protection/index\\_genitalmutilation.html](https://www.unicef.org/spanish/protection/index_genitalmutilation.html)