

SEMINARIO REGIONAL “AVANCES Y ACCIONES CLAVE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO, A 15 AÑOS DE SU APROBACIÓN”

CONCLUSIONES – RECOMENDACIONES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PA DE LA CIPD EN AMÉRICA LATINA

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA REVISIÓN DEL PA DE LA CIPD +15 EN AMÉRICA LATINA

En el marco de las conmemoraciones del decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y en cumplimiento de la resolución 644(XXXII) de 2008 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) realizaron un seminario regional de carácter técnico en Santiago de Chile, los días 7 y 8 de octubre de 2009 para analizar los avances en la implementación en América Latina del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en el Cairo, y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluido el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.

El seminario convocó a personas expertas de gobiernos, sociedad civil, parlamentos y academia de todos los países de América Latina. También contó con la participación de especialistas y autoridades de la subregión del Caribe de habla inglesa y holandesa, quienes compartieron las conclusiones del Seminario subregional llevado a cabo en Antigua y Barbuda en el pasado mes de agosto. El Seminario ofreció un espacio para examinar los progresos realizados por los países de la región en el cumplimiento del Programa de Acción de El Cairo, reafirmar su vigencia, analizar las propuestas para acelerar su implementación en los próximos cinco años, así como definir el camino a seguir al 2014 y más allá.

En los pasados cinco años, América Latina dio pasos significativos en la mejora de las condiciones de vida de su población. En 2008 la región cerró el ciclo de expansión económica más importante que conociera desde 1970. Se redujo la pobreza, la indigencia y, en muchos casos, la desigualdad. Sin embargo, la región continúa presentando valores sumamente deficitarios e inaceptables en materia de desigualdades y de segmentación del empleo. *América Latina, una región con más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes, es aún la región más desigual del mundo.*

Actualmente, la crisis económica global se cierne como una importante amenaza. Uno de los más duros aprendizajes de las crisis anteriores fue constatar que las pérdidas sociales, no son recuperadas sino muy lentamente en los siguientes ciclos de crecimiento; tomó 24 años volver a los niveles de pobreza previos a la crisis de los años ochenta, el doble del tiempo que tomó la recuperación del PIB.

Todo esto ocurre en el contexto de gobiernos democráticos, aunque no exentos de conflictos. Persisten dificultades para la implementación de políticas de Estado de mediano y largo plazo. Al mismo tiempo, la región se caracteriza por una vigorosa presencia y acción política de los movimientos sociales. En particular, como se reiteró en el Seminario, no es posible comprender los progresos en la implementación del Programa de Acción de El Cairo sin reconocer el aporte del movimiento de mujeres.

En los últimos años, América Latina avanzó en la transición demográfica y en los cambios en la estructura por edades, lo cual abrió para muchos países una ventana temporal de oportunidades: el bono demográfico. Este también ha contribuido a la mejora de varios de los indicadores sociales. Asimismo, el alto grado de urbanización de la región y la consolidación de un sistema de ciudades más robusto facilita la aplicación de políticas públicas para la protección social y la reducción de la pobreza.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL PROCESO DE REVISIÓN QUINQUENAL DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO + 15 EN AMÉRICA LATINA

1. Teniendo en cuenta los avances en los últimos 5 años en materia de reducción de la pobreza y de la desigualdad socioeconómica constatados en este proceso de examen quinquenal del Programa de Acción de El Cairo, cabe enfrentar dos retos. El inmediato es que estos avances continúen, pese a la crisis económica en curso; esto implica voluntad política y recursos para sostener las políticas y programas que han contribuido a estos avances. El de mayor aliento, que consiste en reducir la desigualdad socioeconómica de manera significativa y permanente, implica medidas para asegurar el acceso universal a servicios sociales de calidad y promover la generación masiva de puestos de trabajo decente.

2. El bono demográfico que actualmente experimenta América Latina, y que es el resultado de décadas previas de voluntad política e inversión en materia de población, contribuyó a los logros obtenidos en los últimos 5 años. La estabilización, o disminución incluso, del número anual de nacimientos, producto del ejercicio de los derechos reproductivos, ha facilitado elevar el gasto social dirigido a las primeras etapas de la vida y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. El reto es continuar aprovechando el bono, incrementando la inversión en programas y planes sociales, especialmente en educación y salud de calidad.

3. América Latina tiene la generación de adolescentes y jóvenes más grande de toda su historia, una oportunidad irrepetible que, a la vez, presenta desafíos inmediatos y amerita respuestas urgentes. En efecto, para brindar oportunidades reales a los adolescentes y jóvenes se requieren que sus necesidades de educación, salud, salud sexual y reproductiva, empleo y vivienda, sean cubiertas con medidas adecuadas e integrales. En este sentido, las y los jóvenes debieran ser un grupo central para las políticas públicas, las que debieran enfocarlos, tal como se subrayó en el Seminario, desde sus potencialidades y derechos, tener pertinencia cultural e involucrarlos mediante mecanismos diversos de participación y representación.

4. El rápido crecimiento de la población adulta mayor ya está teniendo consecuencias en la región. Estas se han expresado en reformas previsionales y del sector salud, en el funcionamiento de los sistemas de protección social, en la institucionalidad pública y en la asignación de recursos. En tal sentido, como se

recomienda en la Declaración de Brasilia, el desafío es garantizar, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas mayores, trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia, y crear redes de protección para hacer efectivos los derechos.

5. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente han adquirido creciente protagonismo desde El Cairo. Lo anterior, en parte por la creciente conciencia nacional e internacional sobre sus condiciones de discriminación, exclusión y precariedad, pero principalmente por su propia movilización social y política. En los últimos 5 años, este protagonismo se consolidó con la creación de institucionalidad específica. El desafío general es revertir las marcadas inequidades en términos de acceso a oportunidades, ejercicio de derechos y reconocimiento político y cultural. Las medidas para ello deben considerar con particular atención el principio de pertinencia cultural y mecanismos efectivos de participación económica y política.

6. La urbanización y la concentración de la población en grandes ciudades son rasgos distintivos de América Latina que persistieron en el período 2004-2009. Se trata de procesos que, en general, han contribuido al logro de metas sociales y al bienestar de la población, aun cuando no han estado exentos de problemas. Los desafíos futuros tienen que ver tanto con la gobernabilidad y el aprovechamiento de estos procesos, como con la superación de los grandes déficits acumulados en las ciudades y el acortamiento de las brechas de bienestar entre las zonas urbanas y rurales.

7. La preocupación de los países en cuanto a la migración internacional se ha incrementado y han sido varias las instancias de discusión y búsqueda de acuerdos. Se ha avanzado en la constitución de marcos institucionales y mecanismos para enfrentar problemas que afectan a los migrantes. Sin embargo, ello va en paralelo a un clima desfavorable a la inmigración en muchos países con fuerte presencia de migrantes latinoamericanos. Por ello, revertir este clima desfavorable constituye uno de los mayores desafíos, el cual viene de la mano con el impulso a una agenda global que reconozca la necesidad de proteger los derechos de los migrantes.

8. América Latina ha avanzado en el reconocimiento de los derechos reproductivos como parte integral de los derechos humanos, y en acuerdo con la CIPD y los ODM los países han reconocido la centralidad de la meta de acceso universal a salud sexual y reproductiva. Para seguir avanzando, se requiere superar la brecha de implementación y en concreto: consolidar el acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva en el marco de los procesos de

transformación de los sistemas de salud; fortalecer las estrategias nacionales e incrementar el financiamiento internacional para la disponibilidad de insumos esenciales, incluidos los anticonceptivos; garantizar el acceso equitativo a la atención obstétrica y neonatal de emergencia; prevenir y responder a los efectos del aborto inseguro; y remover las barreras que dificultan el acceso de adolescentes y jóvenes a la educación en sexualidad y a los servicios de salud sexual y reproductiva.

9. Un desafío clave es proteger los logros alcanzados, garantizar la sostenibilidad de las políticas y programas, y evitar retrocesos en materia de acceso, disponibilidad, calidad y pertinencia cultural de los servicios. El acceso universal a salud sexual y reproductiva debe ser tomado en cuenta tanto en los sistemas de protección social, en las políticas de salud, educación y particularmente, en las políticas de reducción de la pobreza. Un reto de especial importancia es la articulación sistémica y la integralidad de la salud materna, las intervenciones en VIH y sida, la planificación familiar, la respuesta a la violencia de género y el aseguramiento de los insumos.

10. La mortalidad materna y la fecundidad adolescente constituyen dos retos de especial preocupación. Los niveles de mortalidad materna por causas prevenibles en la región son inaceptables. En el corto plazo, el reto consiste en asegurar los tres pilares (planificación familiar, la atención calificada y los cuidados obstétricos de emergencia). Estas intervenciones deben ser culturalmente pertinentes, se debe incluir la respuesta al aborto inseguro y abordar la inequidad de género. Un desafío especial está en el registro adecuado de la morbimortalidad materna.

11. El alto nivel de la maternidad adolescente y su resistencia a la baja, preocupa y llama a la acción urgente. Ampliar las opciones de proyecto de vida para adolescentes, especialmente mujeres, es un desafío central. Para prevenir los embarazos adolescentes se debe considerar una serie de medidas clave: ampliar el conocimiento sobre sus determinantes socioculturales; promover una educación de calidad que incluya la educación sexual integral en las escuelas y en los espacios de encuentro juvenil; promover el acceso a información y servicios amigables de salud sexual y reproductiva, y a insumos anticonceptivos y de prevención de VIH para adolescentes sexualmente activos; y prevenir todo tipo de presión y abuso sexual, además de la explotación. Un esfuerzo urgente lo merecen las adolescentes menores de quince años, que no aparecen en las encuestas, cuyo embarazo es generalmente producto de violencia o coerción. La prevención de un segundo

embarazo es una línea de trabajo que debe seguir fortaleciéndose. Asimismo, debe garantizarse la permanencia escolar de las adolescentes embarazadas y madres.

12. El panorama auspicioso en la respuesta al VIH y al sida, esconde profundas desigualdades al interior y entre los países y persiste un déficit importante en materia de prevención. La implementación de la Declaración de México “Educar para prevenir” merece especial atención. Los gobiernos deben elaborar respuestas más estratégicas y mejor coordinadas, enfatizando la prevención en la formulación de políticas y con mayores compromisos financieros que los actuales. Debe prestarse atención a la nueva fase de la epidemia que tiende a afectar a la población joven y femenina. Un esfuerzo adicional debe hacerse en materia de recolección de información; asimismo aún hay muchas lagunas de información en materia de comportamiento sexual y conductas preventivas, en particular entre adolescentes y jóvenes.

13. Hay avances importantes en materia de lucha contra la violencia hacia las mujeres, que se reflejan en el surgimiento de una tercera generación de leyes contra la violencia de género. El gran desafío sigue siendo su implementación, especialmente en lo que se refiere al acceso a la justicia y la sanción oportuna y adecuada de la violencia contra las mujeres, en particular la violencia sexual. Para esto se requiere dotar de capacidades técnicas y financieras a las instituciones pertinentes para la prevención, la atención y la sanción de la violencia sexual. Otro reto consiste en la puesta en marcha de políticas y programas de prevención y tratamiento de las víctimas.

14. La participación política de las mujeres en América Latina ha crecido. Sin embargo, el desafío sigue siendo paridad. Para avanzar hacia la paridad se requiere adoptar legislación e implementar mecanismos que la hagan efectiva. Aunado a esto se requiere fortalecer las organizaciones de mujeres, dotarles de recursos y darles espacios efectivos para participación en la elaboración e implementación de políticas públicas.

15. En América Latina las mujeres invierten mucho más tiempo que los hombres en el trabajo no remunerado y en las tareas de cuidado de enfermos, niñas y niños,

y personas mayores, entre otros. Con miras a construir relaciones de género igualitarias y simétricas, un primer desafío consiste en superar la división sexual entre trabajo productivo y reproductivo y lograr mayor involucramiento de los hombres en el trabajo reproductivo. Un segundo desafío consiste en desarrollar políticas y estrategias de corresponsabilidad que articulen las familias, el Estado y el mercado para intervenir de manera simultánea en la reorganización de los tiempos, la distribución del trabajo reproductivo al interior de las familias, la creación de una infraestructura social del cuidado.

16. En materia de institucionalidad para lograr la igualdad de género en los países, se constatan progresos importantes en la región. Por otro lado, se ha avanzado en términos de creación de legislación y políticas que garantizan los derechos humanos de las mujeres y que promueven la igualdad de género. Sin embargo, los logros pueden revertirse y está latente la posibilidad de retrocesos. Por ello, se requiere del compromiso de los Estados para mantener y fortalecer las instituciones, los mecanismos y los recursos para avanzar en este campo y para lograr la implementación de la legislación y las políticas. No lograremos el cumplimiento de los ODM a menos que la igualdad de género se convierta en una prioridad política y financiera en la región.

17. Respecto de la institucionalidad y la política de población, hay un desafío enorme de adaptación a los nuevos escenarios políticos y sociodemográficos. En particular, cabe fortalecer las instancias articuladoras de acciones relacionadas con las variables y grupos específicos de la población y reforzar los espacios que se abren al tema dentro de la nueva institucionalidad emergente (por ejemplo, los Consejos de Ministros del área social) dotándola de capacidades técnicas y presupuestales para articular las políticas sectoriales integrando las cuestiones de población y desarrollo a la gestión pública.

18. Esfuerzos especiales deberán hacerse para institucionalizar el uso operativo del conocimiento y la información sobre las variables de población, en los diferentes niveles de gobierno y en las políticas públicas. En esta línea, una oportunidad especial es ofrecida por los programas de transferencias condicionadas, cuyas contraprestaciones tienen efectos variados y complejos en materia de población y, además, podrían ampliarse en materia de salud sexual y

reproductiva. Lo anterior debe considerar, eso sí, que en el Seminario se concluyó que estos programas aún tenían mucho por mejorar, por ejemplo porque usaban una concepción tradicional de las relaciones de género, y que no reemplazan a las políticas de largo plazo, necesarias para terminar con la pobreza y lograr una equidad social sostenible.

19. Adicionalmente, se necesita asegurar la base de recursos humanos calificados para efectuar la incorporación de las variables de población en políticas y programas nacionales y subnacionales; de hecho esta base es aún es débil en muchos países y a veces inexistente a escalas subnacionales. Por ello debieran instrumentarse una estrategia de formación y capacitación de recursos humanos acorde con las nuevas demandas que se le hacen a los especialistas en población y desarrollo

20. En cuanto a la información, se requiere que los países inviertan en el establecimiento y mejoramiento de sistemas de información sociodemográfica y poblacional, en los cuales se incluye el desarrollo y difusión de instrumentos de recolección y análisis de la información en aspectos poblacionales en los que se presentan claras limitaciones de información y conocimiento tales como mortalidad materna (y los descritos arriba), y con los niveles de desagregación adecuados a la formulación de políticas públicas en todos los ámbitos territoriales. Estos desarrollos incluyen prioritariamente los censos, las estadísticas vitales y las encuestas de demografía y salud.

III. El camino por delante: 2014 y más allá

En los cinco años que restan para alcanzar el horizonte del PA-CIPD, el 2014, la mayoría de los países de América Latina no va a cumplir con todos sus objetivos, a pesar que muchos han logrado importantes avances en materia de población y desarrollo. Lo mismo sucede con las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por eso, es necesario hacer un llamado urgente a la acción por parte de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, para alcanzar las metas, tanto de la agenda de El Cairo como de los ODM, reforzando las acciones ya desarrolladas y respondiendo a los temas emergentes. Los ODM no se alcanzarán si no se logra la meta de acceso universal a la salud reproductiva para el 2015, lo que la convierte en una prioridad para la

región, que requiere de un sólido compromiso en términos de voluntad política y de recursos financieros.

En el Cairo, se estimaron y acordaron los flujos financieros que, en su momento, se consideraban necesarios para la implementación del Programa de Acción. Pero, con el correr del tiempo, estas estimaciones resultaron insuficientes, y los acuerdos financieros se cumplieron parcialmente. Las necesidades actuales son muy superiores a lo calculado en 1994. La falta de fondos suficientes sigue siendo un obstáculo importante para la plena consecución de los objetivos de la Conferencia de El Cairo y de la Cumbre del Milenio.

América Latina enfrenta en los próximos cinco años el desafío de reforzar las acciones para alcanzar los objetivos no cumplidos de El Cairo y, simultáneamente, responder a los desafíos emergentes. En este contexto es imperativa la definición de una estrategia para los próximos cinco años, liderada por los países y con mecanismos de coordinación entre ellos que permitan un mayor impacto de las acciones que se tomen. Una fuerte alianza de gobiernos, parlamentos, organizaciones de la sociedad civil, y agencias de desarrollo debería permitir alcanzar mayores progresos en el período que tenemos por delante, priorizando los desafíos clave identificados en este examen quinquenal, aplicando las lecciones aprendidas y las buenas prácticas identificadas, y compartiendo el conocimiento a través de la cooperación Sur-Sur.

Es fundamental que el compromiso que han mostrado los países de la región con la agenda de El Cairo se reafirme, continúe y se plasme en medidas concretas y resultados tangibles en los próximos 5 años. Para lo que viene después, es necesario ir perfilando desde ya una agenda en materia de población y desarrollo, tanto global, como regional, subregional y nacional para las siguientes décadas. Para tales efectos la Secretaría Técnica del Comité Especial de Población y Desarrollo del Período de Sesiones de la CEPAL con apoyo del UNFPA debiera elaborar una propuesta para ser presentada en la próxima reunión del Comité. Esta agenda para el futuro debe considerar las deudas y los pendientes identificados en esta evaluación quinquenal, entre ellos: la desigualdad, la fecundidad adolescente y la mortalidad materna. Y también debe incluir los temas emergentes: la

profundización del envejecimiento, la existencia de sociedades con relaciones de género e intergeneracionales más complejas, los efectos de la segunda transición demográfica, el cambio climático, los desastres naturales y las crisis humanitarias, la crisis económica y alimentaria, la expansión de la “nueva epidemia” del VIH, la articulación entre el rol productivo y el reproductivo, la segregación urbana, el creciente peso de la migración internacional y la interculturalidad.

En suma, para las próximas décadas, deben generarse nuevos acuerdos, nuevas metas deben ser fijadas y nuevas medidas deben ponerse en práctica Y junto con esa agenda, es necesario iniciar un proceso de identificación y establecer –en su momento oportuno- los instrumentos y mecanismos para continuar avanzando en la agenda iniciada por el PA de la CIPD.