

**Entre los progresos y las asignaturas
pendientes: 15 años del Programa
de Acción de El Cairo en América
Latina y el Caribe, con énfasis
en el período 2004-2009**



La primera parte de este documento —*América Latina y el Caribe: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, 2004-2009*— fue elaborada por Jorge Rodríguez, experto del CELADE - División de Población de la CEPAL, con la colaboración de Juan José Calvo, consultor de la misma División, bajo la supervisión de Dirk Jaspers_Faijer, Director del CELADE. Durante su preparación se contó, además, con la contribución de otros profesionales de la CEPAL y el UNFPA. Los aportes del UNFPA fueron coordinados por Ana Gúezmes, experta del organismo. Para su redacción se tomaron como referencia los informes titulados *América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009* y *Appraisal and Conclusions from the 1994-2009 Review of the Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean*, elaborados como aportes al Seminario regional “Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación”, efectuado los días 7 y 8 de octubre de 2009 en la sede de la CEPAL, en Santiago, y a la “Reunión subregional para evaluar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 15 años después de su adopción”, celebrada los días 20 y 21 de agosto de 2009 en Antigua y Barbuda, respectivamente. La segunda parte —*Conclusiones y recomendaciones del proceso de evaluación de la implementación del Programa de Acción de El Cairo en América Latina*— fue elaborada por un equipo de especialistas de la CEPAL y el UNFPA con el propósito de sistematizar las principales lecciones derivadas del proceso de evaluación “El Cairo + 15” en América Latina, las que fueron enriquecidas por los resultados del seminario regional celebrado en Santiago en octubre de 2009. La tercera parte del documento —*Conclusiones del Caribe sobre la implementación del Programa de Acción de El Cairo a 15 años de su adopción*— surgió del seminario efectuado en Antigua y Barbuda en agosto de 2009.

Esta publicación y la organización de las reuniones mencionadas contaron con el valioso apoyo financiero del UNFPA.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: Alejandro Vicuña Leyton

LC/W.317

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 5 |
| I. América Latina y el Caribe: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, 2004-2009 | 7 |
| A. Mandato, contexto y responsabilidades de los informes | 7 |
| B. Marco de referencia para el examen de la implementación del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe | 9 |
| C. La experiencia regional: avances, limitaciones, desafíos y acciones para continuar la implementación del Programa de Acción de El Cairo | 10 |
| 1. Evaluación general: población, desarrollo, pobreza y equidad..... | 10 |
| 2. Integración de los asuntos de población en la planificación del desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza..... | 13 |
| 3. Derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva..... | 14 |
| 4. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres..... | 18 |
| 5. Familias, articulación del mundo productivo y el reproductivo..... | 19 |
| 6. Estructura demográfica, generaciones y otros grupos de la población | 20 |
| 7. Población, territorio, migración interna e internacional y medio ambiente..... | 24 |
| D. Apuntes para la bitácora del futuro: hacia 2014 y las próximas décadas..... | 26 |
| E. Conclusiones..... | 29 |
| II. Conclusiones y recomendaciones del proceso de evaluación de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina | 33 |
| A. Antecedentes y contexto de la revisión | 33 |
| B. Conclusiones y recomendaciones del proceso de revisión quinquenal en América Latina | 34 |
| C. El camino a seguir: hasta 2014 y en adelante | 38 |
| Conclusions and recommendations on the evaluation of the implementation in Latin America of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development..... | 41 |
| A. Background and context of the review..... | 41 |
| B. The five-year review process in latin america: conclusions and recommendations | 42 |
| C. The road ahead: 2014 and beyond..... | 46 |

| | |
|---|----|
| III. Conclusiones del Caribe sobre la implementación del Programa de Acción de El Cairo a 15 años de su adopción | 49 |
| A. Contexto | 49 |
| B. Logros | 50 |
| C. Retos y oportunidades | 51 |
| D. El camino hacia adelante: más allá de 2014 | 53 |
| Conclusions of the Caribbean on the implementation of the Programme of Action of Cairo 15 years after its adoption | 55 |
| A. Context | 55 |
| B. Achievements | 56 |
| C. Challenges and opportunities | 57 |
| D. The way forward: towards 2014 and beyond | 59 |
| Bibliografía | 61 |
| Índice de Recuadros | |
| Recuadro 1 Las metas cuantitativas del Programa de Acción de El Cairo y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio asociados | 10 |
| Recuadro 2 La CIPD y los flujos de financiamiento de su Programa de Acción | 27 |

Resumen

En un escenario peculiar, caracterizado por una sistemática y persistente desigualdad socioeconómica; el estado avanzado de sus transiciones demográfica y urbana; ciertas particularidades culturales, como la situación de los pueblos indígenas, el papel de la familia o las desigualdades de género; una debilidad institucional, especialmente del Estado, y una notable participación ciudadana, América Latina y el Caribe ha realizado importantes progresos en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) desde su aprobación, hace ya 15 años. Uno de ellos, desde la perspectiva integrada de las metas de El Cairo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ha sido la significativa disminución de la pobreza y la indigencia. Pero iguales de importantes son las asignaturas pendientes en este proceso, entre ellas, una alta y pertinaz fecundidad adolescente, los niveles inaceptables de mortalidad materna y las brechas que separan a los pueblos indígenas del resto de la población en numerosos indicadores, y que revelan un desigual ejercicio de sus derechos.

Este es sintéticamente el cuadro que describen y analizan los trabajos que forman parte de este documento. El primero de ellos¹ fue elaborado sobre la base de los informes acerca de los avances, las limitaciones y los desafíos de la implementación del PA-CIPD en el último quinquenio (2004-2009), tanto en América Latina como en el Caribe. El segundo² expone las conclusiones y recomendaciones surgidas del proceso de evaluación de la ejecución del Programa de Acción de El Cairo específicamente en América Latina, y que se sistematizaron en el seminario regional “Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación”, realizado en Santiago de Chile los primeros días de octubre de 2009. Y el tercero³ presenta las conclusiones y recomendaciones emanadas del examen de la ejecución del Programa de Acción de El Cairo en el Caribe, sistematizadas en la “Reunión subregional para evaluar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 15 años después de su adopción”, efectuada los días 20 y 21 de agosto de 2009 en Antigua y Barbuda.

¹ América Latina y el Caribe: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, 2004-2009.

² Conclusiones y recomendaciones del proceso de evaluación de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina.

³ Conclusiones del Caribe sobre la implementación del Programa de Acción de El Cairo a 15 años de su adopción.

Cada uno de estos trabajos constituye un capítulo del presente documento. El primero describe las particularidades del contexto socioeconómico, demográfico, cultural e institucional de América Latina y el Caribe; sintetiza los progresos, las limitaciones y los retos de la implementación regional del PA-CIPD entre 2004 y 2009, haciendo referencia a algunas acciones nacionales clave en los distintos ámbitos considerados en el Programa de Acción y señalando las medidas prioritarias para seguir avanzando en su ejecución, y finalmente provee algunos elementos para la construcción de la futura agenda de trabajo regional en población y desarrollo, considerando los desafíos emergentes. El segundo capítulo centra su atención en las recomendaciones resultantes del proceso de evaluación de la implementación del PA-CIPD en América Latina, y el tercero reproduce en español las surgidas de esta misma evaluación pero en la subregión del Caribe. Estas conclusiones y recomendaciones pueden representar los lineamientos básicos de la bitácora latinoamericana y caribeña en población y desarrollo para las próximas décadas.

I. América Latina y el Caribe: una síntesis de los avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, 2004-2009

A. Mandato, contexto y responsabilidades de los informes

En su reunión ordinaria de junio de 2008 —celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en el marco del XXXII período de sesiones—, los Estados miembros de la CEPAL aprobaron la resolución 644 (XXXII), que “*invita a la Secretaría a que organice en 2009, con el apoyo del UNFPA, un seminario para analizar los avances de implementación del Programa de Acción de El Cairo y su relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, incluido el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, al cumplirse 15 años de su aprobación*”.

Para contribuir con este fin, los informes que se sintetizan en estas páginas⁴ se propusieron dar cuenta de los avances, limitaciones y desafíos en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (PA-CIPD) en América Latina y el Caribe y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Asimismo, a quince años de su aprobación y a cinco años del final de su alcance, procuraron establecer perspectivas para el futuro, señalando los retos que la región seguramente enfrentará, ya sea por no haber alcanzado las metas fijadas o por la emergencia de problemáticas y fenómenos poco visibles al momento de la celebración de la conferencia.

El informe de América Latina fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, en estrecha coordinación con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y con la colaboración de las divisiones de Asuntos de Género y de Desarrollo Social de la CEPAL. El del Caribe, en tanto, fue realizado por la sede subregional de la CEPAL en Puerto España. Los documentos son tributarios del esfuerzo de varios países de la región, que contribuyeron con su realización y desarrollaron procesos nacionales de diálogo para valorar el progreso alcanzado y los desafíos que implica la implementación del PA-CIPD. Los trabajos recogieron información

⁴ i) *Appraisal and Conclusions from the 1994-2009 Review of the Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean*, y ii) *América Latina: avances y desafíos de la implementación del Programa de Acción de El Cairo, con énfasis en el período 2004-2009*.

proveniente de numerosas fuentes: reportes nacionales de los gobiernos de los países de la región; informes regionales y globales de diversos organismos internacionales de cooperación; opiniones de especialistas y una serie de documentos encargados a un grupo de personas expertas, en los que se sistematizan y analizan las acciones clave que los países han llevado adelante para avanzar en el cumplimiento del Programa de Acción de El Cairo en los pasados cinco años.

Entre los elementos clave del período examinado⁵ para explicar los avances, las limitaciones y los desafíos identificados en la evaluación que contiene el documento se encuentran: i) un dinamismo económico sobresaliente, al menos hasta mediados de 2008; ii) el descenso de las tasas de dependencia demográfica, que favoreció el crecimiento económico y el aumento del ingreso disponible para los países y las familias; iii) la inclusión, en octubre de 2007, de una meta vinculada al acceso universal a la salud reproductiva como parte de los ODM (meta 5b del quinto objetivo); iv) la voluntad política de los gobiernos, en sintonía con la reafirmación del PA-CIPD materializada en la evaluación de 2004 mediante la Declaración de Santiago (CEPAL, 2004); v) nuevas adhesiones de países de la región a instrumentos de jurisprudencia y acuerdo internacional en materia de derechos humanos, que incluyen los reproductivos, dando continuidad a lo realizado en los quinquenios previos y que están totalmente en línea con el espíritu del Programa de Acción de El Cairo; y vi) la crisis económica mundial en curso, que afectó a la región en 2008 y que la llevará después de varios años a un crecimiento del PIB negativo en 2009. Todo esto en el marco de la persistente desigualdad entre y al interior de los países.

En la sección siguiente de esta síntesis se presentan algunas peculiaridades del contexto socioeconómico, demográfico, cultural e institucional de la región. Se trata de un resumen muy conciso pero novedoso y relevante para la comprensión de los progresos, las limitaciones y los desafíos en la implementación del PA-CIPD entre 2004 y 2009, los que se sintetizan en el tercer capítulo. En este apartado se comienza con una identificación de los avances cuantitativos y cualitativos, haciendo particular referencia a las acciones nacionales clave en los distintos ámbitos del Programa de Acción; se continúa con una presentación de las limitaciones, las asignaturas pendientes e incluso los retrocesos en algunos casos, para terminar con el señalamiento de los desafíos y las medidas prioritarias para seguir avanzando en la ejecución del programa de El Cairo. El cuarto capítulo se proyecta a 2014 y más allá, brindando elementos para la agenda de trabajo regional en población y desarrollo una vez que culmine el horizonte temporal del PA-CIPD y considerando la nueva generación de retos que depara el futuro de América Latina y el Caribe.

Asegurar la sostenibilidad de los progresos alcanzados, avanzar sobre lo que aún falta y comprometerse hoy con las decisiones que contribuyan a resolver los problemas actuales y los del futuro es el mensaje que se deduce de los informes de América Latina y del Caribe sobre la implementación del PA-CIPD en los últimos 15 años, con especial referencia al período 2004-2009. Los gobiernos de la región deben poner en marcha políticas que eviten que la actual tormenta económica derribe los logros sociales obtenidos. Este es un imperativo ético impulsado por la agenda acordada en El Cairo, con un Programa de Acción que se yergue frente a una región con millones de pobres, de indigentes y de excluidos. Asimismo, los países deben avanzar más velozmente y superar el rezago, en particular respecto de algunas metas que subrayan los informes, del cierre de las brechas de desigualdad social, de género, generacional, étnica y racial, entre otras, y del ejercicio efectivo y garantizado de los derechos humanos, que incluyen los reproductivos. En la misma línea, los

⁵ En rigor, este período corresponde al quinquenio 2004-2009, toda vez que los dos anteriores fueron evaluados en sendos informes previos: i) CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía) (1999), *América Latina y el Caribe: examen y evaluación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* (LC/DEM/G.184), Santiago, CEPAL; ii) CEPAL/CELADE y UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe*, serie *Población y Desarrollo*, N° 55 (LC/L.2064/Rev.1-P), Santiago, CEPAL.

escenarios de población que se avecinan y que pueden anticiparse con algún grado de seguridad permiten derivar los desafíos previsibles que deben enfrentarse ya, si aún no se ha hecho. De otro modo, la capacidad de respuesta institucional y financiera de los países puede verse severamente afectada y millones de personas sufrirán las consecuencias de la ausencia de un enfoque en la población y sus dinámicas, que este documento insta a evitar.

B. Marco de referencia para el examen de la implementación del Programa de Acción de El Cairo en América Latina y el Caribe

En el contexto mundial, América Latina y el Caribe presenta varias particularidades que deben considerarse al evaluar la implementación regional del PA-CIPD y las interrelaciones entre las dinámicas de la población y los procesos de desarrollo. Entre estas particularidades se destacan cuatro, que luego son analizadas en el capítulo de examen de la implementación del Programa de Acción de El Cairo.

La primera es la sistemática y persistente desigualdad socioeconómica, que además de su expresión en la profunda brecha entre los grupos de altos y bajos ingresos adquiere manifestaciones territoriales y étnicas. Este rasgo característico de la región —la más desigual del mundo— tiene varias implicancias para el seguimiento del PA-CIPD. La más obvia es que se requiere desagregar los indicadores según variables socioeconómicas —como quintiles de ingresos, condición de pobreza o nivel educativo—, demográficas —por edad y sexo—, territoriales —la distinción entre residencia urbana y rural, por ejemplo— y étnicas —como indígenas y no indígenas—, entre otras, para evitar hacer evaluaciones en función de promedios que no representan a una parte importante de la población. Por otra parte, las brechas en los indicadores sociales son un claro reflejo de un ejercicio desigual de los derechos, y esto obliga a generar respuestas públicas y sistemas de protección social universales y con garantías explícitas para la población, inherentes a un enfoque de derechos. Y por último, las desigualdades se refuerzan entre sí, por lo que abatir las que afectan a los indicadores del PA-CIPD, por ejemplo en el acceso a la educación o a la salud, representa una contribución para reducir otras desigualdades sociales.

La segunda particularidad es que la región está avanzada en procesos demográficos de larga duración, como la transición demográfica y la urbana. La primera tiene implicancias importantes en la priorización y el diseño de las políticas públicas. Además, genera oportunidades bien documentadas, en particular las vinculadas al bono demográfico, cuyo aprovechamiento puede coadyuvar al logro de metas del PA-CIPD y de los ODM. La concentración de la población ligada a la rápida urbanización debe ser considerada porque facilita el impacto de algunas políticas y programas.

La tercera peculiaridad atañe a los factores culturales, que como han mostrado estudios recientes (UNFPA, 2008), ejercen una influencia profunda sobre los comportamientos y las políticas públicas relevantes para la consecución de las metas del PA-CIPD. Está claro que la situación de los pueblos indígenas solo puede examinarse considerando sus especificidades culturales y que las acciones dirigidas hacia ellos deben tener pertinencia cultural, tanto por razones pragmáticas —su efectividad— como de garantías —el enfoque integral de derechos—. Sin embargo, los factores culturales van más allá del análisis con perspectiva étnica. Por esta razón, el examen del cumplimiento del PA-CIPD considera el papel cultural de la institución familiar, porque en la región las familias tienen efectos decisivos sobre la educación, la morbimortalidad y el acceso a la salud sexual y reproductiva de sus integrantes. Esto mismo podría decirse de las organizaciones comunitarias y otras instituciones, incluyendo las educativas. De manera similar ocurre con el análisis de las desigualdades de género, basadas en construcciones sociales y por definición culturales, y otro tanto acontece con las peculiaridades de adolescentes y jóvenes, influenciadas por subculturas específicas. En todos estos casos, la pertinencia cultural de las políticas, los programas y los servicios es un factor decisivo para su éxito.

Finalmente, la cuarta particularidad atañe a la debilidad institucional, especialmente las limitaciones del Estado, que suele tener estrecheces de presupuesto, equipamiento e insumos básicos —como los que demanda la salud reproductiva— y de recursos humanos, por lo que experimenta

dificultades para ejecutar las medidas necesarias para el cumplimiento del PA-CIPD. En esta línea, un rasgo recurrente de la región es la llamada “brecha de implementación”, vale decir, la distancia entre la declaración o incluso la formalización de un propósito —por ejemplo, mediante leyes— y la puesta en práctica de medidas concretas para lograr resultados que se expresen en la calidad de vida de todas las personas. Por ello, el informe va más allá de la mera constatación de tratados internacionales ratificados, cuerpos legales aprobados, políticas publicadas y programas desarrollados, pues la práctica sugiere que en algunos casos todo lo anterior o no se materializa o se implementa de manera insuficiente. Como contrapartida, América Latina y el Caribe experimenta una creciente participación y veeduría ciudadana, y por ello es relevante el crecimiento de la diversidad y de las articulaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

C. La experiencia regional: avances, limitaciones, desafíos y acciones para continuar la implementación del Programa de Acción de El Cairo

1. Evaluación general: población, desarrollo, pobreza y equidad

En estos últimos cinco años, América Latina y el Caribe ha dado pasos significativos en el cumplimiento de los objetivos y las metas del PA-CIPD, aunque en algunas de ellas el avance ha sido escaso (véase el recuadro 1). Se requieren esfuerzos importantes y decididos para que la región logre cumplir con las metas fijadas, y más aún para que los derechos humanos, que incluyen los reproductivos, sean garantizados y ejercidos plenamente.

RECUADRO 1

LAS METAS CUANTITATIVAS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE EL CAIRO Y DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO ASOCIADOS

En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994, los países consensuaron tres metas cuantitativas, relacionadas con el descenso de la mortalidad general —el aumento de la esperanza de vida—, infantil, en la niñez y materna; la provisión de acceso universal a la educación, en particular para las niñas, y a diversos servicios generales de salud reproductiva, incluida la planificación de la familia. En la primera revisión quinquenal del PA-CIPD (1999) se identificaron acciones clave para la continuidad de su implementación, se especificaron algunas metas y se añadieron otras, especialmente sobre el control de la epidemia de VIH y sida y la atención/tratamiento a las personas viviendo con VIH. En el año 2000 se acordaron los ODM, que recogen algunas de las metas del Programa de Acción de El Cairo, y siete años después se los amplió, incluyéndose la meta de acceso universal a la salud reproductiva, con cuatro indicadores específicos. Aunque las fuentes de información no siempre permiten un seguimiento de estas metas riguroso y temporalmente acotado —en este caso, para el período 2004-2009—, los sistemas oficiales de las Naciones Unidas para la evaluación de los ODM y los exámenes regionales del avance en el cumplimiento del PA-CIPD indican que:

1. América Latina y el Caribe redujo a la mitad la mortalidad infantil y en la niñez entre 1990 y 2007 y su nivel en este último año (22 y 24 defunciones por cada mil nacidos vivos, respectivamente) fue inferior a la meta del PA-CIPD para 2015 (35 y 45 por mil, respectivamente, párrafo 8.13 del Programa). En el caso de la esperanza de vida, la meta era de 70 años para ambos sexos en 2005 (medida 8.5), y a esa fecha la región superaba los 72 años. Pero este promedio oculta países que no cumplieron todas o algunas de estas metas (Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y Haití). Por otra parte, aunque en general están disminuyendo las brechas de la mortalidad infantil entre los distintos grupos sociales, las inequidades persisten, estando especialmente rezagados los pobres y los pueblos indígenas.

2. Entre 1995 y 2005 la proporción de mujeres unidas con necesidad insatisfecha de planificación familiar bajó del 12,5% al 10,5%, lo que si bien es un avance en pos de la meta del 100% de demanda

(continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

satisfecha en 2015 que plantea el PA-CIPD (medida 7.16), representa un desafío importante para los próximos años. La gran mayoría de los países de la región ha disminuido la proporción insatisfecha de esta demanda, alcanzando valores de entre el 6% y el 15% alrededor de 2000, cuando estos guarismos se situaban entre el 12% y el 25% alrededor de los años noventa. Es destacable que sean las adolescentes las que registran mayor necesidad insatisfecha. Considerando la brecha entre los segmentos sociales, los avances son promisorios; casi todos los países con datos disponibles estarían reduciendo la brecha entre las zonas urbanas y las rurales a la mitad, y tomando en cuenta el nivel de educación de las mujeres unidas, casi todos estarían disminuyendo la distancia entre las más y las menos educadas.

3. Entre 2002 y 2007 el número de personas viviendo con VIH y sida se estabilizó, y si la tendencia se mantiene, la mayoría de los países estaría logrando alcanzar la meta 6a del sexto ODM, de detener y comenzar a reducir la propagación del VIH. Asimismo, la región ha avanzado significativamente en el diagnóstico, la atención y el tratamiento de las personas viviendo con VIH, llegando al 62% en 2007, la cifra más alta del mundo en desarrollo, aunque aún lejos del 100% que plantean los ODM para 2010. Sin embargo, el Caribe presenta altas tasas de prevalencia en la comparación internacional, y en toda la región despierta preocupación la falta de información y de prácticas preventivas sistemáticas, incluida la educación sexual, entre las personas jóvenes y adultas, en particular en los grupos pobres, en gran medida por debilidades en el enfoque de los programas, que no centran en ellos sus mensajes.

4. La mortalidad materna y la fecundidad adolescente presentan niveles mucho más elevados de los que cabría esperar a la luz de los índices de mortalidad y fecundidad promedio. Además, durante los últimos 15 años no han dado muestras de un descenso sostenido y sus niveles son mucho más altos entre las mujeres pobres, de menor nivel educativo e indígenas. En el caso de la mortalidad materna, preocupa que los altos niveles de atención institucional del parto, una acción clave para reducirla, no hayan sido suficientemente efectivos hasta ahora. Siete países de la región tienen tasas mayores a 200 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos, y en otros ocho el valor se sitúa entre las 100 y las 200. Respecto de la fecundidad adolescente, inquieta su leve descenso en el período examinado, pese al intenso despliegue de acciones en la materia que declaran los países, incluyendo programas de educación sexual y servicios pertinentes para las y los adolescentes. En el período 2004-2007, entre el 12% y el 25% de las jóvenes de 15 a 19 años ya eran madres. Sin duda, se trata de dos asignaturas pendientes en la implementación del PA-CIPD.

5. En lo que respecta al acceso universal a la educación primaria, particularmente para las niñas (medida 4.18), desde el primer informe de avance quinquenal del PA-CIPD quedó claro que la región tenía un alto grado de avance en la cobertura, cercana al 100% de hecho, aunque hay dos o tres países rezagados y dentro de los que la han alcanzado existen grupos que aún están al margen de este logro. Adicionalmente, la cobertura es mayor para las mujeres, tanto a nivel regional como para casi todos sus países. Hay consenso en que la región requiere otras metas educativas y que junto con la cobertura es necesario medir la calidad, porque en esa dimensión se están expresando con intensidad creciente las desigualdades sociales.

Fuente: Naciones Unidas (1994), “Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, en “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (A/CONF.171/13), El Cairo; Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2004), *Medidas clave para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*; Naciones Unidas (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York.

Ahora bien, el logro más relevante desde la perspectiva integrada de los ODM y del PA-CIPD fue la significativa reducción de los porcentajes de pobreza y de indigencia en América Latina entre 2002 y 2008, del 44% al 33% y del 19% al 12,9%, respectivamente. Así, casi 40 millones de personas de la región salieron de la pobreza y más de 25 millones de la indigencia (CEPAL, 2009). Varios factores contribuyeron a este logro, de los cuales tres son particularmente atingentes al Programa de Acción de El Cairo.

Primero, en línea con lo expuesto en el párrafo 3.15 del PA-CIPD, un crecimiento del PIB per cápita latinoamericano del orden del 3% anual, sobresaliente no solo por su nivel sino por su persistencia de varios años —al menos entre 2003 y 2007—, en una región donde la volatilidad macroeconómica había sido la norma en los últimos 30 años.

Segundo, la voluntad política de los gobiernos —a la que apela reiteradamente el PA-CIPD—, expresada en programas públicos de diferente tipo. En varios países eso permitió un flujo directo de recursos hacia grupos y territorios pobres, y la extensión de la protección social a segmentos de la población históricamente carentes de ella. Aunque estos programas todavía pueden mejorar en muchos sentidos y deben ser consolidados en los presupuestos nacionales, tienen interrelaciones con las variables de población. Su aprovechamiento para el avance del PA-CIPD y el uso del análisis de población para su diseño, implementación y evaluación han sido importantes y debieran intensificarse en el futuro.

Y tercero, como se destaca en el capítulo III del PA-CIPD y como han comprobado varios estudios recientes (Ros, 2009; Miller y otros, 2008; Uthoff y Cecchini, 2007; Hakkert, 2007; UNFPA, 2007a), el aporte de las variables de población mediante varias vías, entre ellas: i) el bono asociado a la fase de transición demográfica plena en que se encuentra la región —mediante el aumento de la representación de la población en edad de trabajar, en un contexto favorable para la creación de empleo por la expansión económica—, que habilitó cierta holgura financiera y generó mayores ingresos para los países y las familias, y también facilitó el refuerzo de programas públicos centrados en las etapas iniciales de la vida; ii) la persistencia de la urbanización y la consolidación de un sistema de ciudades más robusto, que incrementó la efectividad de las políticas públicas, favoreció la elevación de los ingresos de los trabajadores y facilitó el aumento de su capacidad de exigencia de derechos y su poder de negociación, y iii) el descenso de la fecundidad y el ejercicio de los derechos reproductivos, claves para el aumento de la participación laboral femenina, que contribuye simultáneamente a la reducción de la pobreza y al empoderamiento de las mujeres.

No obstante este logro, más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes (CEPAL, 2009) demuestran la magnitud del desafío por delante. Esta vasta población pobre también revela las limitaciones de las clasificaciones internacionales, en las que América Latina y el Caribe califica en la categoría de “ingresos medios” (e incluso, en el caso del Caribe, más de la mitad de los países son clasificados como de “altos ingresos”), agrupaciones basadas en promedios que son engañosos para la región más inequitativa del mundo. Asignar prioridades a las políticas y distribuir los recursos de la cooperación internacional sobre la base de estos promedios invisibiliza y posterga a los millones de latinoamericanos y caribeños pobres.

Ahora bien, la disminución de la pobreza y de la indigencia lograda en el período examinado enfrenta amenazas. La inminente es conocida: la profunda crisis económica que ha golpeado a la región desde fines de 2008 y que ya se ha reflejado en una importante caída de la actividad y el consecuente aumento del desempleo. Es altamente probable que la crisis detenga los avances en la lucha contra la pobreza y que el número de pobres se incremente. Con todo, el uso de los recursos públicos —tanto en gastos como en inversiones— contrarrestando la caída del consumo de las familias y de la inversión privada en este nuevo ciclo económico que se ha instalado, sumado a la decisión política de mantener y ampliar las redes de protección social y de apoyo a las personas pobres, pueden evitar que las consecuencias sociales de esta crisis sean tan devastadoras como las de otras previas. Es fundamental, entonces, que los países ratifiquen en la práctica, es decir, en la definición de sus políticas públicas y de sus presupuestos nacionales, el compromiso de seguir luchando contra la pobreza y la desigualdad, pese a las convulsiones de los mercados internacionales y al escenario macroeconómico adverso.

La amenaza de largo plazo es más compleja e incluye algunos rasgos estructurales de la región —como la desigualdad y las debilidades políticas, técnicas y financieras del Estado—, una limitada capacidad para brindar educación de calidad a las niñas y los niños, las y los adolescentes y jóvenes —lo que implica el incumplimiento del objetivo 11.5.a del PA-CIPD—, para crear empleos dignos y reducir la heterogeneidad productiva.

Así las cosas, seguir avanzando en la reducción de la pobreza y de la desigualdad significará perseverar las acciones desarrolladas durante el período examinado, con las mejoras que correspondan y considerando las oportunidades que genera la dinámica actual de la población. A la vez, implicará enfrentar estas amenazas de corto y largo plazo con medidas que alcancen el estatus de políticas de Estado y que también debieran tener en cuenta los escenarios de población previsibles.

2. Integración de los asuntos de población en la planificación del desarrollo económico y social y la reducción de la pobreza

La consideración de los asuntos de población en la agenda pública ha sido creciente. En el período examinado, varias políticas públicas estratégicas —entre ellas algunas relativas a la extensión de la protección social, al mejoramiento de los sistemas previsionales, a las inversiones en educación y a los cambios en los sistemas de salud— consideraron las tendencias de la población en su génesis y diseño. Con todo, persiste una brecha entre el discurso político —que reconoce, en general, la necesidad de incorporar los asuntos de población en las estrategias de desarrollo— y su efectiva puesta en práctica. Más aún, en el quinquenio analizado la institucionalidad expresamente a cargo de los temas de población no se ha reforzado. En rigor, se ha debilitado la presencia y el funcionamiento de organismos nacionales cuyo papel consiste en la coordinación y la articulación de las iniciativas y acciones con una perspectiva de población y desarrollo, del estilo de las comisiones nacionales de población y desarrollo o los consejos nacionales de población. El CONAPO (Consejo Nacional de Población) de México se mantiene como ejemplo de política de Estado en esta materia.

Como contrapartida, ha surgido o se ha fortalecido una institucionalidad que presta atención tanto a la población en su conjunto como a sus grupos y temas específicos. Ejemplo de ello son los ministerios de desarrollo social y la creciente existencia de otros ámbitos en los poderes ejecutivos, encargados de las temáticas vinculadas a la juventud, las mujeres, las personas mayores, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los y las migrantes, en algunos casos con rango ministerial y en otros bajo la forma de institutos o programas. De todas maneras, el avance legislativo y su posterior reglamentación o el diseño de políticas públicas específicas todavía no acompañan la mayor conciencia sobre estos asuntos.

En suma, los desafíos para la consideración de los factores de población en las políticas públicas pasan tanto por fortalecer las instancias articuladoras con una perspectiva de interrelación entre la dinámica de la población y los procesos de desarrollo como por dotar a la institucionalidad emergente de la capacidad para coordinar las políticas sectoriales —como los consejos de ministros del área social—, integrando las cuestiones de población y desarrollo a la gestión.

La incorporación de la información y del conocimiento sociodemográfico para la formulación de planes y programas de desarrollo, así como para la definición de políticas públicas y programas sectoriales, se ha reforzado y ampliado en toda la región. Los procesos de Análisis de Situación de Población (ASP) llevados a cabo por el UNFPA junto a varios gobiernos, como los del Estado Plurinacional de Bolivia, Haití, la República Bolivariana de Venezuela, el Ecuador y Colombia, han promovido esta inclusión. La disponibilidad de metodologías y técnicas novedosas también ha sido clave, y ejemplo de ello lo constituyen la creciente consideración del bono demográfico para fines aplicados y la institucionalización de procedimientos basados en datos sociodemográficos de origen censal para calcular el déficit habitacional nacional y local en países como el Paraguay y el Perú. En otros casos —como los del Estado Plurinacional de Bolivia y el Brasil, por ejemplo—, la información de la población a escala subnacional se convirtió en el parámetro decisivo para la asignación territorial de recursos e inversión públicos. Y también se la ha usado para la gestión local, con experiencias muy interesantes en Colombia. En Trinidad y Tabago y en Jamaica los planes nacionales de desarrollo de mediano y largo plazo (Visión 2020 y Visión 2030 Jamaica, respectivamente) integran explícitamente los vínculos entre la población y el desarrollo.

Este avance fue acompañado por un conjunto de acciones, tanto a nivel nacional como supranacional, que fortalecieron los sistemas estadísticos. Los países incrementaron las instancias de coordinación, de transferencias de conocimiento y puesta en común de criterios y metodologías para la producción de información sociodemográfica —a través de la Conferencia Estadística de las Américas y de mecanismos subregionales de articulación, como los existentes en el MERCOSUR, en el área andina y en la región del Caribe con la cooperación de UNFPA y el Secretariado de la CARICOM—. La colaboración entre los institutos nacionales de estadísticas ha aumentado, avanzando tanto la armonización como la cooperación entre los países y con las distintas agencias de las Naciones Unidas.

Otra experiencia muy significativa de generación de análisis aplicados de los vínculos entre la población, la pobreza y el desarrollo lo constituyó la cooperación que mantuvieron el UNFPA y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA por su denominación en portugués), perteneciente al Ministerio de Planificación del Brasil. Ambas instituciones apoyaron la implementación de los ODM en América Latina y el Caribe, con contribuciones en investigación, generación de evidencia y construcción de modelos explicativos en las áreas de población y desarrollo, salud sexual y reproductiva y género.

En varias de estas instancias de articulación se ha dejado constancia de un déficit regional común: la escasez de recursos humanos formados en demografía y estudios de población y desarrollo, en particular en los países de menor tamaño y con mayores restricciones presupuestarias. Este déficit es particularmente manifiesto en los institutos nacionales de estadísticas, siendo entonces un punto en el que los países de la región deben encarar una acción inmediata, mediante la instrumentación de instancias de formación y capacitación en los perfiles requeridos. Si bien hay valiosas iniciativas nacionales en este sentido durante el período examinado —como diplomados y otros cursos en el Ecuador, la República Dominicana y el Uruguay, así como maestrías y doctorados en población en la Argentina, México y el Brasil—, hace falta una estrategia regional coordinada —como la que en el pasado implementó el CELADE— para dar seguimiento a este objetivo básico establecido en la CIPD.

Aunque se reconocen avances en la producción de información sociodemográfica, aún existen campos temáticos muy relevantes en los que la cobertura y oportunidad de los datos dista de ser aceptable, como la mortalidad materna, la emigración internacional, la discapacidad, la población indígena y afrodescendiente, la movilidad espacial de la población al interior de los países y la desagregación a nivel subnacional de esa información. Los mecanismos de recolección y análisis de datos, especialmente en el área de la salud y la educación, las estadísticas vitales y los registros civiles de muchos países siguen presentando graves problemas de cobertura, oportunidad, calidad y actualización. Por su parte, el progreso en el desarrollo de estadísticas de género ha sido importante en los últimos años, pero muchos países de América Latina y el Caribe carecen de la capacidad para generar información en temas clave como la participación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones, la pobreza con una perspectiva de género, el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, el uso del tiempo y la violencia contra ellas, lo que impide el conocimiento cabal de las brechas de género según la pertenencia étnica, la discapacidad y la condición de migrante, refugiado y desplazado, entre otros criterios.

3. Derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva

El período examinado estuvo marcado por el gran logro a escala internacional que significó la inclusión, en octubre de 2007, de una meta vinculada al acceso universal a la salud reproductiva como parte de los ODM (meta 5b del quinto objetivo). Siempre en el ámbito internacional, entre 2004 y 2009 continuó la tendencia de adhesión de los países latinoamericanos y caribeños a acuerdos multilaterales sobre los derechos humanos, entre ellos los reproductivos. De este modo, la región es la que más ha avanzado en la suscripción de estos compromisos a escala mundial. En materia de jurisprudencia nacional, algunos países se agregaron a los ya destacados en los informes previos de seguimiento quinquenal del PA-CIPD y promulgaron cuerpos legales con el reconocimiento expreso de los derechos sexuales y reproductivos, como ocurrió en la reciente reforma de la Constitución del Ecuador.

En un plano más operativo, la gran mayoría de los países contó en el quinquenio considerado con políticas y programas destinados a promover el cumplimiento de los derechos reproductivos y a aumentar el acceso y la calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva. Varios indicadores experimentaron mejorías entre 2004 y 2009; por ejemplo, se redujo la demanda insatisfecha de planificación familiar, aumentó la cobertura de atención prenatal y del parto institucional y bajó la mortalidad en la infancia. Respecto de esto último, América Latina y el Caribe registró una tasa de mortalidad en la niñez de 24 defunciones por cada mil nacidos vivos en el informe de evaluación de los ODM de 2009, con lo que la región ya habría alcanzado la meta establecida en el PA-CIPD para 2015 (de 45 por mil) (Naciones Unidas, 2008).

Si bien la mortalidad materna se redujo en el período 1997-2005, se observa un virtual estancamiento del número absoluto de muertes maternas que es motivo de preocupación y evidencia la necesidad de adoptar medidas adicionales. Muchas de esas muertes son vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres, pues serían evitables con intervenciones que son bien conocidas y con un amplio consenso entre los gobiernos, las agencias del sistema de las Naciones Unidas y la sociedad civil. Inaceptablemente, las mujeres latinoamericanas y caribeñas pobres todavía ponen su vida y su salud en riesgo cuando dan a luz. Se observa con inquietud la situación que viven países como Haití, Guyana, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, el Perú y el Ecuador, en los que la tasa de mortalidad materna se sitúa por sobre las 200 muertes por cada 100.000 nacidos vivos según las estimaciones de las Naciones Unidas, llegando a 670 en el caso de Haití. No se puede olvidar que cuando se viven desastres naturales —que en 2008, por ejemplo, afectaron a 10 millones de personas en la región—, una gran cantidad de mujeres embarazadas necesita que se le aseguren los servicios obstétricos, principalmente en la fase inicial de las emergencias, en la que los servicios colapsan.

Un asunto particularmente importante, y en el que la situación de América Latina y el Caribe llama a la acción urgente, es el de la salud reproductiva durante la adolescencia. En este tema el PA-CIPD define posiciones y objetivos categóricos (7.44.b “*Reducir sustancialmente todos los embarazos de adolescentes*”). En el ámbito subregional se viene impulsando desde 2007 el Plan Andino para la Prevención del Embarazo Adolescente, suscrito por los ministros y ministras de salud de los países del área bajo el secretariado del Organismo Andino de Salud-Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), con la cooperación del UNFPA y Family Care Internacional (FCI), al que se han unido progresivamente autoridades nacionales de juventud bajo la coordinación de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ). Con una adaptación específica para el Caribe, en 2008 se lanzó y distribuyó en Guyana, Jamaica, Suriname, Belice y Trinidad y Tabago el manual “Tú, tu vida, tus sueños”, que informa y ayuda a los y las jóvenes a tomar decisiones relativas a su sexualidad.

En el marco de los informes regionales de seguimiento de la situación de la juventud iberoamericana, la OIJ y la CEPAL han destacado la falta de visibilización en los sistemas nacionales de salud de los patrones de morbimortalidad específicos que la afectan. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), que entró en vigor en 2008, es un importante avance en el reconocimiento explícito e integral de los derechos sexuales y reproductivos de los y las jóvenes y sus particularidades. Asimismo, en casi todos los países se han implementado programas de salud sexual y reproductiva para adolescentes y en varios se han promulgado leyes o se han puesto en práctica programas de educación sexual formal y no formal de alcance nacional que se unieron a los ya instalados por décadas en México, Cuba o el Brasil. Se destacan los esfuerzos de Colombia, el Uruguay, Costa Rica y la Argentina en este sentido, así como las iniciativas que comienzan a desarrollarse en la República Bolivariana de Venezuela y Chile. En la subregión del Caribe, la CARICOM ha jugado un rol relevante en la implementación de la currícula de educación en salud y vida familiar (HFLE por su denominación en inglés) entre sus Estados miembros, en algunos casos desde la educación preprimaria hasta la secundaria. Ahora bien, los resultados de todos estos esfuerzos, como se verá más adelante en este mismo acápite, todavía parecen no haber dado grandes frutos y continúa siendo necesario incorporar y asegurar que los jóvenes reciban dentro de la HFLE una formación más amplia en salud sexual y reproductiva, incluyendo la planificación familiar.

Los avances de la región en la respuesta al VIH y al sida podrían transformarla en la primera del mundo en alcanzar los compromisos acordados en el PA-CIPD y en los ODM relativos a detener y comenzar a reducir la propagación de la enfermedad y lograr el acceso universal al diagnóstico, el tratamiento y el cuidado de las personas afectadas. Dicho esto, es necesario tener presente que el Caribe es la segunda región del mundo con mayor prevalencia del VIH y el sida. El acceso a la terapia antirretroviral muestra importantes progresos, con logros excepcionales en algunos casos, como en el Brasil, y niveles altos de cobertura en la Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Los esfuerzos de respuesta en las Bahamas y Jamaica —en este caso con el establecimiento de un Comité Nacional de Coordinación Multisectorial— han permitido observar promisorios resultados. A escala regional, en agosto de 2008 los ministros y ministras de educación y salud de 30 países latinoamericanos y caribeños aprobaron en la Ciudad de México la Declaración “Prevenir con

Educación”, que apunta a asegurar la educación sexual integral como un medio para prevenir el VIH, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados. Y en el Caribe, la Pan-Caribbean Partnership (PANCAP) se ha transformado en la articuladora de los programas nacionales de respuesta al VIH con las organizaciones internacionales y regionales vinculadas a esta temática.

Pero este panorama auspicioso en materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva enfrenta asignaturas pendientes y hasta retrocesos en algunos casos. Los indicadores promedio ocultan inequidades significativas entre y dentro de los países, por lo que para varios de ellos y para muchas personas el cumplimiento de las metas en materia de salud sexual y reproductiva aún es lejano. Por su parte, incluso en los promedios regionales y nacionales la mortalidad materna y la fecundidad adolescente presentan valores mucho más altos de los que cabría esperar a la luz de los niveles de fecundidad y mortalidad de la región; más aún, en el período examinado no registraron tendencias concluyentes a la baja.

Está documentado que en la década de 1990 la maternidad adolescente aumentó en la mayoría de los países de la región (Rodríguez, 2009), a causa de su alza entre los grupos más pobres. Si bien la evidencia para el período examinado por este documento sugiere que la tasa de fecundidad adolescente bajó en la mayoría de los países, esto no ha significado un gran alivio aún. De hecho, según el informe 2009 de los ODM, América Latina y el Caribe registra la segunda tasa más alta del mundo, siendo precedida por el África subsahariana. Los estudios muestran que entre los y las adolescentes menores de 20 años la difusión de información y la formación de capacidades y habilidades preventivas, así como el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluyendo consejería especializada y pertinente, continúa siendo insuficiente y muestra marcadas diferencias por sectores sociales. En particular, la protección desde la primera relación sexual todavía es una práctica minoritaria, pese a la creciente importancia de la iniciación sexual sin propósitos reproductivos entre los y las adolescentes. Además, las muchachas que han sido madres enfrentan un alto riesgo de un segundo embarazo en períodos relativamente cortos, a veces menores a dos años, que ameritan el desarrollo de medidas de protección para evitar o postergar otro embarazo. Las persistentes e incluso crecientes desigualdades en los niveles de maternidad durante la adolescencia según el lugar de residencia (urbano o rural), la educación o la condición étnico-racial son indicativas de las restricciones para el ejercicio de los derechos y la falta de oportunidades que afecta a los y las adolescentes de los grupos más desfavorecidos.

En el plano legal, la mayoría de los países de la región aún carece de normas que definan con precisión los derechos reproductivos y el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los garanticen de manera clara, con mecanismos de exigibilidad y criterios de calidad de atención explícitos. Por su parte, la judicialización contra los derechos reproductivos que se ha verificado en varios países revela una resistencia al avance del PA-CIPD y el hecho que las legislaciones nacionales no están alineadas con los acuerdos internacionales. Cabe subrayar que en algunas situaciones esta judicialización ha significado retrocesos en el ejercicio de los derechos reproductivos reconocidos internacionalmente y por las propias autoridades nacionales de salud, siendo representativo el caso del acceso a la anticoncepción de emergencia en Chile⁶. Otro tanto ha ocurrido en países donde el aborto terapéutico pasó a ser penalizado, como Nicaragua, que se une a Honduras, Chile y El Salvador como aquellos que penan todo tipo de aborto, aún aquel que se practica para salvar la vida de la mujer —característica peculiar de América Latina—. En la mayor parte de los países del Caribe, los y las

⁶ El caso chileno es relevante porque el retroceso resulta de un avance importante. En efecto, primero se publicaron las “Normas nacionales sobre regulación de la fertilidad” (Chile, Ministerio de Salud, 2007), que reconocen los principios del PA-CIPD. Luego vino el requerimiento legal (ante el Tribunal Constitucional) de un conjunto de diputados opositores. Finalmente, el Tribunal objetó el texto en su disposición sobre la provisión gratuita de anticoncepción de emergencia a través de la red pública de salud. La ausencia de una norma en materia de derechos sexuales y reproductivos fue clave para este retroceso, pero como respuesta el gobierno chileno envió una ley que podría revertir la situación y consolidar el avance inicial establecido por las Normas nacionales. Esta ley está actualmente en el Senado en segundo trámite constitucional, y tiene ya la aprobación de la Cámara de Diputados. Para obtener más detalles, puede consultarse Rodríguez (s/f).

menores de 18 años requieren, por ley, el consentimiento parental para acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, en clara disonancia con la edad exigida para otorgar su consentimiento para mantener relaciones sexuales (16 años). Unidas a la falta de acciones concomitantes de ampliación y universalización del acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, sobre todo los de planificación familiar, estas decisiones pueden ocasionar el aumento de los abortos inseguros, con la consecuente alza de la mortalidad materna.

En tal sentido, la meta establecida por el PA-CIPD, y ahora refrendada con la meta 5.b de los ODM, de un acceso universal a la salud reproductiva para 2015 —una de las tres metas cuantitativas del Programa de Acción de El Cairo— todavía requiere mucha promoción, además de un fortalecimiento de su sustento legal, institucional, sectorial y financiero en la mayor parte de los países. Y ese es, precisamente, el principal desafío para los próximos años. Así, el seguimiento de los indicadores de la nueva meta de los ODM, muy importante por cierto, no debe sustituir su fin último y profundo, que solo podrá considerarse cumplido cuando todas las personas de la región accedan oportunamente a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad y ejerzan sus derechos reproductivos.

Respecto del VIH y sida, persiste un déficit importante en materia de prevención. Esto porque los programas aún no cubren completamente a los grupos y áreas de mayor riesgo, y sobre todo porque descuidan por ejemplo a las y los jóvenes y a las mujeres pobres, que aumentan su vulnerabilidad en la fase actual de la epidemia. Como en otros campos, la existencia de políticas públicas y de legislación no siempre está acompañada de su reglamentación y de los recursos y mecanismos de implementación y monitoreo que permitan su cumplimiento cabal. Son insuficientes los esfuerzos por aumentar el conocimiento de las y los jóvenes sobre el VIH y el sida, así como el acceso a los servicios de prevención, incluido el tratamiento de las infecciones de transmisión sexual y el suministro de condones. Estigma y discriminación se ciernen sobre todas las personas con VIH y sus derechos —incluyendo los reproductivos— son negados frecuentemente. Pese a los avances en materia de tratamiento, los gobiernos deben elaborar respuestas más estratégicas y mejor coordinadas, enfatizando la prevención en la formulación de las políticas y con mayores compromisos financieros que los actuales. Debe hacerse un esfuerzo adicional en la recolección de información, ya que, por ejemplo, los indicadores de prevalencia no son los más adecuados para evaluar el avance de la epidemia; asimismo, aún hay muchas lagunas de información sobre el comportamiento sexual y las conductas preventivas de la infección, en particular entre los adolescentes y jóvenes.

Es importante resaltar el rol de los insumos para alcanzar las metas relacionadas al acceso universal a la salud reproductiva, no restringiéndose a la planificación familiar. Se reconoce el creciente avance de los gobiernos en la provisión y el financiamiento público. La disminución de la cooperación internacional en este ámbito respecto de los inicios de la década se ha visto parcialmente compensada con un crecimiento sostenido del papel de las instituciones del Estado como fuentes de abastecimiento de insumos, alcanzando cifras cercanas al 70% en casos como el de Nicaragua, antes altamente dependiente de la ayuda externa. El reto frente a la crisis económica y el crecimiento de la población en edad reproductiva es sostener la oferta pública, brindar una mayor atención a los y las adolescentes y las mujeres de residencia rural, regular para incorporar los insumos y servicios de salud sexual y reproductiva de cobertura universal y proveer garantías explícitas en los diferentes subsistemas de prestación de salud públicos y privados, además de las que ofrecen las organizaciones no gubernamentales que operan en los países.

En lo que atañe a la fecundidad en la adolescencia, se debe ampliar y mejorar la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes y jóvenes, incluyendo la educación sexual, los servicios adecuados a las necesidades de este grupo (desarrollados en consulta con ellos) y el derecho a la privacidad/confidencialidad en su acceso y consulta. La incorporación de la educación en sexualidad —que va mucho más allá del conocimiento científico/biológico, ya que incluye, al menos, la instrucción aplicada sobre métodos anticonceptivos, el fortalecimiento de las habilidades negociadoras, el refuerzo de la autoestima y el manejo de la afectividad—, tanto en la currícula de la educación formal como en la no formal, es un aspecto en el que la región no ha avanzado satisfactoriamente. En suma, incrementar la difusión de información pertinente, ampliar las

capacidades evaluativas y negociadoras, aumentar y mejorar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva para las y los adolescentes de la región es uno de los desafíos más importantes.

Finalmente, es sabido que las medidas a implementar respecto de la mortalidad materna se asientan sobre tres pilares: planificación de la familia para escoger el momento y el espaciamiento de los embarazos, atención por personal calificado antes, durante y después del parto, y atención médica de emergencia para responder a complicaciones que ponen en peligro la vida de la mujer y del recién nacido. Sin embargo, la experiencia de la región en el período examinado —en el que el aumento de la cobertura institucional del parto no fue acompañado de la disminución de la mortalidad materna— revela que el desafío estriba cada vez más en mejorar la capacidad resolutive y la calidad de los servicios de salud, especialmente de los cuidados obstétricos y neonatales de emergencia, así como en atender los determinantes sociales vinculados al avance en la igualdad de género.

4. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres

En materia de género, importantes avances se han registrado en la lucha contra la discriminación, la desigualdad, la inequidad y la violencia, tanto en los indicadores como en la elaboración de leyes y políticas y en la consecución de acuerdos intergubernamentales. A estos progresos ha contribuido el intercambio y la cooperación entre los gobiernos, así como el empuje brindado por las reuniones y los acuerdos internacionales.

A escala nacional, casi todos los países cuentan con una institucionalidad abocada a mejorar la situación de las mujeres y en casi todos ellos se implementaron políticas y programas tendientes a reducir algunas de las manifestaciones más conocidas de las inequidades de género, como la subrepresentación política, la violencia basada en el género y la falta de cobertura de seguridad social.

La brecha de participación laboral siguió cerrándose, a lo que contribuyó el descenso de la fecundidad, que por varias vías facilita la incorporación de la mujer al trabajo. En lo que respecta a una de las tres metas cuantitativas del PA-CIPD —la relativa al acceso universal a la educación primaria, particularmente para las niñas (medida 4.18)—, desde el primer informe de avance quinquenal del Programa de Acción quedó claro que la región tenía un alto grado de avance en su cobertura, y que en casi todos los países esta era mayor para las mujeres⁷. Cabe remarcar que en algunos países del Caribe como Jamaica, Barbados y Trinidad y Tabago, entre otros, comienza a observarse una disparidad en el nivel educativo en detrimento de los hombres a causa de su abandono escolar, que los conduce a una reducción de su nivel educativo, aunque sigue advirtiéndose una diferencia salarial en detrimento de las mujeres.

Durante el período de referencia se han enfrentado manifestaciones particularmente repudiadas de la desigualdad de género, pero históricamente invisibilizadas tanto cultural como institucionalmente; es el caso de la violencia de género y la sexual. A escala internacional, está en curso una campaña especial del Secretario General de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra las mujeres, en la que están comprometidas todas las agencias del sistema. En el ámbito nacional, varios países promulgaron normativas que amplían la tipificación de los delitos —incluyendo situaciones que tienen lugar dentro del hogar—, que instrumentan medidas para prevenir la recurrencia de la agresión y que elevan las penas para los perpetradores. Por ejemplo, el Brasil cuenta hoy con la ley María da Penha, una de las tres más avanzadas del mundo. Desde 2003, la Organisation of Eastern Caribbean States (OECS) ha estado trabajando, en todos sus Estados miembros, en una reforma de las leyes de familia y violencia doméstica. La ley promulgada en Guatemala (decreto 22-2008) incorpora las figuras del femicidio y la violencia sexual, y las reformas de la Ley Contra la Violencia Doméstica en Honduras (2005) apuntaron a mejorar su aplicabilidad. La Argentina (Ley N° 26.485, 2009), México (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007) y la República Bolivariana de Venezuela (Ley Orgánica sobre el Derecho de las

⁷ Aún así, los países más pobres de la región, en particular Haití, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Estado Plurinacional de Bolivia, tienen todavía el desafío de universalizar la educación primaria para los niños y las niñas.

Mujeres a una Vida Libre de Violencia), entre otros países, adoptaron normas integrales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género. En el Caribe también es posible identificar acciones en este sentido: en Antigua y Barbuda se efectuaron sesiones de capacitación incluyendo al Ministerio de Salud y a la policía, con el objetivo de desarrollar un protocolo para lidiar con la violencia sexual y la recolección de datos; en Jamaica se elaboró un borrador de política sobre acoso sexual; Guyana ha realizado modificaciones a su legislación (*Sexual Offences Act*) y a sus políticas.

Con todo, la situación de las mujeres latinoamericanas y caribeñas, así como los niveles de equidad de género, están aún lejos de resultar satisfactorios. Aunque en el período examinado dos países de la región vivieron el acontecimiento histórico de gobiernos presididos por mujeres en virtud del voto mayoritario que recibieron en elecciones democráticas —la Argentina y Chile—, aún el grueso de los puestos poder es ocupado por hombres y persisten mecanismos y prácticas que dificultan la llegada masiva de las mujeres a las posiciones directivas públicas y privadas. Para actividades y calificaciones similares, las trabajadoras siguen teniendo remuneraciones inferiores a los hombres, y la evidencia sugiere que el cierre de esta brecha no se deriva naturalmente del crecimiento económico o de la acción del mercado. La carga de tareas de las trabajadoras aún se ve duplicada por la persistencia de roles tradicionales que hacen recaer en la mujer la casi totalidad de las tareas domésticas, de crianza y de cuidado familiar. Aunque han ingresado a la fuerza de trabajo, las mujeres todavía están más representadas en las condiciones de subempleo o empleo por cuenta propia del sector informal de la economía, con menor o ninguna protección laboral, y en peores situaciones para acceder a créditos o préstamos en entidades jurídicamente constituidas, dejándoles muchas veces a expensas de condicionalidades muy costosas.

Todos los esfuerzos mencionados en el combate a la violencia contra las mujeres aún están lejos de ser coronados por el éxito, toda vez que los nuevos marcos legales requieren ajustes institucionales —incluyendo la asignación de presupuesto y personal idóneo— y hasta culturales para una adecuada implementación. En este último sentido, son conocidas las dificultades que tienen las instituciones policiales y judiciales para renovar su mirada al respecto, aunque la experiencia reciente de algunos países sugiere que estos problemas pueden superarse. Por otra parte, la creciente visibilidad mediática de la violencia de género, así como la mayor disposición a denunciar estos delitos y a acoger estas denuncias, puede reflejarse en un aumento de los registros, lo que no significa necesariamente una mayor magnitud de delitos.

Estos desafíos han sido tratados por la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuyo funcionamiento regular ha generado sendas declaraciones que constituyen la hoja de ruta de la región para el logro de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing. Asimismo, han sido objeto de análisis y propuestas en los informes que los países presentan al mecanismo de seguimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Y un importante colectivo de mujeres de redes de la sociedad civil de la región emitió recientemente la Declaración de Panamá, en la que se alude explícitamente al cumplimiento del PA-CIPD⁸. En esta conjunción de actores, mecanismos y declaraciones se encuentran ya esbozadas las acciones clave para enfrentar los retos y temas pendientes del Programa de Acción de El Cairo en materia de género.

5. Familias, articulación del mundo productivo y el reproductivo

En directa relación con los asuntos de género expuestos en el acápite previo, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo es un avance en la implementación del PA-CIPD —también de la Plataforma de Acción de Beijing—, que en su capítulo sobre la familia plantea los objetivos de habilitar a los hombres y las mujeres para realizar el máximo de su potencial y de incorporar a la mujer en todas las esferas públicas y productivas (medida 5.3). En tal sentido, el

⁸ El texto de la Declaración de Panamá, surgido del Encuentro de mujeres de redes regionales de América Latina y el Caribe en el proceso de Cairo+15, celebrado del 3 al 5 de agosto de 2009, puede encontrarse en el sitio web: <http://www.redmujer.org.ar/noticias/Declaracion_cairo_panama.pdf>, entre varios otros.

Programa de Acción de El Cairo llama a los gobiernos a que, en cooperación con los empleadores, faciliten y promuevan los medios necesarios para que la vida laboral sea compatible con la familiar.

En el período examinado, los gobiernos de la región desplegaron iniciativas tendientes a avanzar en esta compatibilización entre el trabajo productivo y la vida reproductiva. En su mayoría estuvieron marcadas por un sesgo de género, ya que tales estrategias se implementaron principalmente como medidas de apoyo a las mujeres trabajadoras —por ejemplo, mediante salas cuna y jardines infantiles asociados a los espacios laborales de las mujeres, o la ampliación o flexibilización de las licencias maternales—, lo que en la práctica deja intacta la distribución de las tareas domésticas dentro de las familias. No obstante, en el discurso y también en algunas medidas, como las licencias paternales, se avanzó en una dimensión clave y frecuentemente olvidada de la equidad de género: el involucramiento masculino en las actividades domésticas y de crianza.

Pero aún hay mucho por avanzar en la conciliación entre la vida laboral y la familiar. En general, es necesario incrementar las responsabilidades públicas y de las empresas privadas en el cuidado infantil, de las personas con discapacidad o enfermedad. Varias medidas adicionales son necesarias. Algunas de ellas implican la ampliación y profundización de lo ya realizado —por ejemplo, los tiempos otorgados por las licencias paternales son en general muy cortos, como lo ilustran el caso de Chile, con la Ley N° 20.047 de 2005, y el proyecto aprobado por el poder legislativo a principios de septiembre en el Perú, que lo establecen en cuatro días—. Otras son más novedosas, como la flexibilización de los horarios laborales y de otras instituciones. Algunas se enfocan en temas emergentes, como la “protección de las personas que cuidan”, especialmente en el caso de la migración femenina para realizar tareas de cuidado en los países de mayor desarrollo. Y también están las que apuntan a fomentar cambios culturales que permitan valorizar el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, promover la equidad en la distribución de las tareas e involucrar a los hombres en la labor reproductiva. El ya mencionado proyecto de reforma legislativa de la OECS incluye leyes modelo que buscan asegurar una respuesta efectiva —legal y de provisión de servicios sociales— para apoyar las responsabilidades familiares compartidas.

Así, la ausencia o el carácter incipiente de las políticas regionales de conciliación entre el trabajo productivo y el reproductivo se traducen en que este último recae sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, quienes experimentan la ya conocida múltiple carga —por el trabajo remunerado y por las tareas domésticas no pagadas— o se ven presionadas a postergar sus opciones laborales y personales para atender las necesidades reproductivas de las familias.

El desafío y objetivo final de estas medidas, que en ningún caso pueden apuntar a limitar la inserción laboral de las mujeres, es incorporar y valorar el trabajo reproductivo como un bien público para las sociedades, cuya responsabilidad es compartida por hombres y mujeres. Asimismo, deben procurar adelantarse a las futuras demandas crecientes de cuidado derivadas del envejecimiento de la población, que habrá que enfrentar mediante la coordinación y corresponsabilidad entre el Estado, las comunidades, las familias y los mercados.

6. Estructura demográfica, generaciones y otros grupos de la población

En los últimos años, la región continuó avanzando en la transición demográfica y su estructura por edades siguió modificándose, abriéndose para muchos una ventana demográfica de oportunidades, que es temporal. Para que este bono demográfico se convierta en beneficios reales, las transformaciones de la población deben ser acompañadas por fuertes inversiones en capital humano, en especial en las y los jóvenes. Fundamentalmente, se necesitan políticas educativas y de empleo adecuadas e integrales, para aprovechar los beneficios del bono sobre la cobertura educativa y potenciar sus efectos sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

En este sentido, los jóvenes deben ser un grupo central para las políticas públicas. De hecho, han adquirido protagonismo en el período analizado, tanto en el discurso público internacional y nacional como en el diseño institucional, en el despliegue programático y en el

monitoreo basado en evidencia. Durante el quinquenio considerado se llevó a cabo la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de El Salvador (2008), bajo el lema “Juventud y Desarrollo”. También se concluyó la elaboración y se inició el proceso de firma y ratificación (aún en curso) de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, promovida por la OIJ. La convención entró en vigor ese mismo año, y fue ratificada por Honduras, el Ecuador, España, la República Dominicana, Costa Rica, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia. A escala nacional, todos los gobiernos reconocen la importancia de los jóvenes y casi todos los países ya cuentan con organismos públicos dedicados a este grupo de la población. En la mayoría de ellos se han implementado planes y programas tendientes a promover el ejercicio de sus derechos y enfrentar los principales problemas socioeconómicos que los afectan, como el abandono escolar, el desempleo, la violencia y la mortalidad asociada a causas externas, el embarazo adolescente, el VIH, la migración indocumentada y la explotación sexual, entre otros. Y en muchos países las encuestas de juventud han comenzado a realizarse de manera sistemática, con propósitos de diagnóstico y seguimiento relevantes para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas dirigidas a este grupo etario.

Pese a lo anterior, la juventud aparece sistemáticamente como uno de los grupos más desfavorecidos y vulnerables de América Latina y el Caribe, en gran medida porque los problemas que los afectan con particular intensidad, entre los que se destacan los ya mencionados, no han cedido en los últimos años.

La desigualdad estructural de la región en materia de activos y oportunidades se marca desde el inicio de la vida, y los gobiernos, como ya se expuso, han hecho esfuerzos para aprovechar el bono demográfico, especialmente en esa etapa del ciclo vital. Sin embargo, son muchas menos las iniciativas para nivelar el campo social en los ámbitos, circuitos y actividades en que se desenvuelven los y las adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, la educación es un tema crucial para este grupo, y la oferta y la calidad educativa actual en América Latina y el Caribe son desiguales e insatisfactorias. La obligatoriedad legal de la enseñanza secundaria y la ampliación de la matrícula universitaria —en base a becas y otros apoyos, considerando medidas de acción positiva para grupos históricamente excluidos en los países en que su costo es elevado— han sido avances importantes realizados por algunos países de la región. Pero incluso en ellos la inquietud por la calidad y la pertinencia de la educación persiste, y se refuerza con la evidencia de que la convergencia en materia de cobertura es concomitante con la divergencia en términos de calidad de la educación recibida por los diferentes grupos socioeconómicos y étnicos. Algo similar ocurre con el empleo, porque pese a los múltiples esfuerzos nacionales tendientes a capacitar a los y las jóvenes y a facilitar así su ingreso al mercado de trabajo, la realidad es que sus tasas de desocupación siguen duplicando, al menos, las tasas promedio. A lo anterior se suman procesos de estigmatización y segregación que se potencian durante la fase de construcción identitaria y de inserción social. Se generan de este modo distanciamientos y fracturas culturales y sociales, que pueden transformarse en conductas violentas —de hecho, la mortalidad juvenil por estas causas es inquietantemente elevada en la región— y anómicas. Así, la situación juvenil es caldo de cultivo para enfoques y propuestas que consideran a la adolescencia y la juventud básicamente como generadoras de problemas y que tienden a centrar su propuesta programática en medidas disciplinares de represión y castigo. Tales enfoques no solo descuidan la condición de sujetos de derechos de los jóvenes, sino que normalmente tienen escasos resultados.

Así las cosas, el desafío de la institucionalidad juvenil es instalar un enfoque integral y transversal de las políticas públicas de juventud, que facilite la coordinación entre los distintos sectores de la administración pública, disminuya la duplicación de esfuerzos y ponga énfasis en actuaciones eficaces, centradas en modificar las situaciones preexistentes en que viven las personas jóvenes y orientadas a la generación de valor público para la sociedad en su conjunto. Este enfoque debe partir desde una perspectiva de potencialidades y derechos, y reconocer que las acciones con los jóvenes deben tener pertinencia cultural e involucrarlos mediante mecanismos diversos de participación. Una visión positiva de los y las jóvenes como actores clave para el desarrollo no significa eludir ciertas realidades problemáticas —como la violencia, las pandillas, la accidentabilidad y el abuso de alcohol y estupefacientes—, en las que algunos de ellos se involucran con mayor

frecuencia que el resto de la población, pero sí evitar que la política juvenil se centre en estos asuntos. Además, resulta necesaria la aprobación de leyes de juventud que le den carácter de Estado a las políticas e instituciones en proceso de desarrollo.

Los jóvenes valoran positivamente la participación y multiplican los motivos, los canales y los espacios para ejercerla. Un desafío entonces es imprimir a las políticas públicas un carácter participativo que integre a los jóvenes, particularmente en aquellas que los conciernen. Y como un desafío suplementario queda el de articular el voluntariado juvenil con las principales políticas públicas, lo que requiere estrategias comunicacionales que procuren sintonizar a los jóvenes con la acción pública.

El avance de la transición demográfica pone de relieve a otro grupo etario, el de las personas de edad, que gana importancia relativa y lo seguirá haciendo en el futuro de la región. Está documentado que la preparación para las sociedades más envejecidas que inexorablemente se avecinan debe iniciarse ahora, cuando la proporción de población de 60 años y más, actualmente en torno al 10%, está lejos del máximo previsto para varias décadas más —ya en 2050 su peso será del orden del 25%—. Una buena manera de anticiparse al envejecimiento de la población, haciendo uso del bono demográfico, es promover el empleo digno y la capacidad de ahorro para los jóvenes de hoy, garantizando su preparación para el futuro. En efecto, implementar un sistema de protección social para la vejez con un 10% de población adulta mayor es un esfuerzo financiero e institucional mayúsculo; tratar de hacerlo cuando esta proporción se acerque al 15% o más puede resultar insostenible si no se toman medidas adecuadas.

La revisión de acciones regionales muestra que los países de América Latina y el Caribe han comenzado a articularse para enfrentar este escenario inevitable. En el período examinado, específicamente en diciembre de 2007, tuvo lugar en Brasilia la segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento, de la que emanó la Declaración de Brasilia, que identifica las prioridades relativas a la aplicación de la Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento para los siguientes cinco años. A escala nacional, en varios países se fortalecieron o se implementaron organismos públicos, típicamente servicios o institutos, creados para atender y canalizar los requerimientos de las personas mayores y de sus organizaciones, y para coordinar las políticas públicas sectoriales que les conciernen. Asimismo, en numerosos países se adoptaron o pusieron en práctica disposiciones constitucionales, leyes, estatutos y reglamentos relativos a derechos, beneficios y tratos especiales para las personas de edad. La apuesta por la protección social que hicieron varios gobiernos de la región en el período considerado, con el apoyo explícito de la CEPAL (2006a), tuvo entre sus pilares las pensiones no contributivas, que han permitido ofrecer mayores grados de seguridad económica a vastos grupos de la población adulta que estaban marginados de los sistemas de jubilación existentes. Hay diversas experiencias de pensiones no contributivas, como el componente para Adultos Mayores del Programa Oportunidades de México, el programa de pensiones del Estado Plurinacional de Bolivia, el Social Security Board de Anguila, las Bahamas, Barbados, Belice, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, al igual que iniciativas implementadas por administraciones subnacionales en Bogotá y Ciudad de México, entre otras.

Estos progresos todavía no llegan a la mayoría de los países. De hecho, para muchos gobiernos de la región el envejecimiento es un asunto alejado de la agenda prioritaria. Y la ausencia o la debilidad del Estado en materia de protección social en muchos países se traducen en que las familias, en particular las mujeres, asumen los costos financieros y de tiempo que implican los cuidados y la atención de la salud de las personas mayores. De esta manera, para la mayoría de los países de la región el gran desafío respecto del proceso de envejecimiento y de las personas de edad estriba precisamente en iniciar la adaptación temprana a la sociedad más envejecida que se aproxima.

Un grupo particularmente vulnerable es el de la población que vive con discapacidades. En particular, la infraestructura física, el funcionamiento de las organizaciones y las actividades de la vida diaria están escasamente adaptadas a las necesidades especiales de este grupo. Esto los posterga y agrava más aún su de por sí compleja situación. Se necesitan inversiones importantes y campañas de

concientización poderosas, para crear las condiciones que permitan una participación efectiva, un trato justo y una vida digna para las personas con discapacidades.

Entre los grupos de población que el PA-CIPD pone de relieve en su capítulo VI —además de las y los niños y jóvenes, las personas de edad y con discapacidad— están las personas indígenas, quienes experimentan condiciones de exclusión generalizadas. En América Latina y el Caribe es preciso agregar a este grupo a los afrodescendientes, con su especificidad, pero igualmente afectados por niveles altos y extendidos de exclusión en casi todos los países.

La población indígena y afrodescendiente extendió su protagonismo en estos últimos cinco años, siendo emblemática al respecto la elección de un presidente indígena, Evo Morales, en el Estado Plurinacional de Bolivia. Más aún, programas de gobiernos democráticamente electos incorporaron cosmovisiones indígenas, por ejemplo mediante la noción ancestral del “buen vivir”. El empuje de los organismos internacionales ha sido clave para este protagonismo. Durante el lapso examinado las actividades del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (UNPFII) contribuyeron mediante diversas vías a la visibilización y el abordaje de algunas inquietudes de estos pueblos. Los acuerdos globales —en particular el Convenio 169 de la OIT y su proceso de ratificación, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 20 de septiembre de 2007— han sentado precedentes respecto del rumbo a seguir y han logrado una adhesión mayoritaria entre los países de la región. Por otra parte, estudios mundiales —como el informe sobre el Estado de la población mundial de 2008 (UNFPA, 2008), que trata sobre la cultura— o regionales —por ejemplo, el Panorama social de América Latina 2006 de la CEPAL, que incluye un capítulo sobre los pueblos indígenas y su dinámica de población (CEPAL, 2006b)— actualizaron el diagnóstico de los pueblos indígenas, identificaron sus principales problemas y requerimientos y propusieron medidas tendientes a mejorar su situación y atender sus demandas de reconocimiento y reparación.

En los países, el discurso de los actores sociales ha devenido más favorable a la diversidad cultural y a la valoración de los pueblos originarios y la población afrodescendiente, lo que fue acompañado de una gestión pública más atenta a la pertinencia cultural de su acción y más sensible a las demandas de reparación y discriminación positiva de estos grupos históricamente postergados. De hecho, durante el período 2003-2007 seis países crearon organismos estatales vinculados a las cuestiones indígenas, sumando así un total de 16 países con institucionalidad pública a cargo del tema. Mediante diferentes medidas, estos organismos han procurado atender las demandas, en particular las relativas a las tierras y los recursos públicos, y canalizar la participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones. Por su parte, algunas iniciativas sectoriales se han dirigido a los pueblos originarios, cautelando aspectos de pertinencia cultural, tratando de involucrarlos y reconociendo sus especificidades y saberes⁹. Entre estas políticas sectoriales se han identificado sobre todo iniciativas en materia de salud —según una encuesta realizada por la CEPAL en 2007, en al menos 13 países de la región existía una oferta específica de programas de salud para, de y con los pueblos indígenas, como las promovidas por el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, Guatemala, México y Panamá, con el apoyo del UNFPA— y educación —por ejemplo, programas de bi-alfabetización en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Colombia, Guatemala, Nicaragua, el Perú y el Paraguay—.

Con todo, los pueblos indígenas y los afrodescendientes sufren fuertes inequidades en el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos, lo que se refleja en sus indicadores de bienestar, muy rezagados respecto de los del resto de la población. Los esfuerzos por establecer una institucionalidad a cargo del tema no siempre han sido exitosos, y de hecho en varios países se cuestionan su funcionamiento y eficacia. Por lo demás, al interior de los países subsisten posiciones y prácticas que discriminan y desmerecen a los pueblos indígenas y a la población afrodescendiente, por lo que está latente la amenaza de retrocesos políticos respecto de lo avanzado en el período de referencia. Y algunas

⁹ En el Panorama social de América Latina 2006 (CEPAL, 2006b, pág. 154) se identifican algunos programas y se los valora considerando también sus limitaciones. A los programas mencionados en este texto se han agregado otros más recientes en el Brasil y Nicaragua (López y Hanemann, 2009).

demandas más profundas, como el reconocimiento social y político, la ocupación de sus territorios ancestrales —incluyendo los recursos del subsuelo— y el reconocimiento de la interculturalidad como pilar de una sociedad realmente integrada, permanecen aún sin respuesta.

El desafío, entonces, es la construcción de sociedades democráticas y pluriculturales en las que se eliminen las inequidades étnicas y se reconozca efectivamente el aporte de la identidad, las cosmovisiones, las raíces y la humanidad de los pueblos indígenas de la región.

7. Población, territorio, migración interna e internacional y medio ambiente

Como se constató ya en los informes anteriores de seguimiento del PA-CIPD —en particular en el correspondiente a la conmemoración de su décimo aniversario (CEPAL/CELADE y UNFPA, 2004)—, las acciones públicas tradicionales en materia de distribución de la población y migración interna perdieron vigor con la preeminencia de la noción de derechos individuales plasmada en el Programa de Acción de El Cairo. Lo anterior porque estas acciones estaban basadas en enfoques que anteponian las expectativas y visiones de los gobiernos en la materia a los derechos y deseos de las personas. Entre los ejemplos más claros de ello estaban las restricciones de diversos tipos a la migración interna, los traslados forzados de población, justificados por “razones” de desarrollo, y los programas de colonización, promovidos por motivos geopolíticos.

En el período examinado, el rechazo oficial a estas acciones se mantuvo. De hecho, los países declaran un apego irrestricto a la libertad de desplazamiento dentro de sus territorios nacionales, no informan de la ejecución de programas masivos de colonización y tampoco mencionan acciones de erradicación forzada —salvo en situaciones excepcionales, como cuando la población está en peligro por desastres naturales, ocupación de zonas de riesgo y conflicto interno—. Ahora bien, en los últimos cinco años quedó en evidencia que este rechazo está lejos de significar una ausencia de acciones nacionales en materia territorial o de desplazamiento interno. A escala internacional, el UNFPA (2007b) ha destacado la necesidad de políticas urbanas en un mundo cada vez más urbanizado; en el escenario regional, una publicación reciente actualizó la visión sobre los flujos migratorios internos y mostró la vigencia de las políticas para incidir sobre ellos (Rodríguez y Busso, 2009). Asimismo, el UNFPA está promoviendo el diálogo e intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos de la región para mitigar los efectos de la crisis internacional sobre las poblaciones urbanas y para mantener y fortalecer las políticas de planeación y gestión urbana y ordenamiento territorial, articuladas a la reducción de la pobreza. En el ámbito nacional, los asuntos territoriales —de desarrollo, identidad, ordenamiento, uso, distribución de recursos, descentralización o administración— estuvieron presentes en los debates constitucionales de los países que votaron nuevas cartas magnas —el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia— y en la definición de numerosas leyes nacionales. En algunos países, los planes de desarrollo tuvieron componentes territoriales importantes, con los planteamientos relativos al impulso de conglomerados (*clusters*) productivos por ejemplo. Varios otros implementaron planes de desarrollo regional o de ordenamiento territorial que incluyen incentivos de diversas especies, reglamentaciones para el uso del espacio y asignación especial de recursos a determinadas zonas. Las ingentes inversiones en obras públicas, especialmente viales, han transformado la conectividad de los territorios y han inducido nuevos circuitos de movilidad y migración.

Probablemente en las grandes ciudades —las de un millón de habitantes o más, ya que uno de cada tres latinoamericanos vive en alguna de ellas— es donde las acciones territoriales han sido más significativas y variadas, y donde las políticas y programas han tenido los mayores efectos en materia de migración y movilidad, incluso sin proponérselo. Cabe destacar que las inversiones metropolitanas de los últimos cinco años han sido posibles, en alguna medida, por el marcado descenso del crecimiento demográfico, actualmente en niveles manejables en casi todas ellas. Algunos países revisaron sus programas de vivienda social y apuntaron a incrementar la construcción en zonas populosas con altos niveles de déficit habitacional pero con lotes de terreno disponibles, en vez de seguir concentrando toda la vivienda social en áreas periféricas con escasa infraestructura; esto ha permitido que algunas familias pobres logren una vivienda nueva en su hábitat, evitando así los

efectos perversos de la política anterior, que fueron advertidos en el informe de seguimiento del PA-CIPD + 10. Otros países desarrollaron programas integrales de apoyo para barrios pobres, que además de basarse en la radicación de la población —a diferencia de la erradicación forzada del pasado— incluían la promoción de la organización comunitaria. Ciertamente, estas iniciativas contribuyeron al avance en el cumplimiento de la meta 7.d de los ODM —haber mejorado considerablemente, en 2010, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales—. Uno de los rubros más intervenidos fue el transporte, porque existía la convicción que el servicio era insatisfactorio para los usuarios y generaba una serie de externalidades negativas para la ciudad.

Con todo, los problemas siguen existiendo. Son muy pocos los países que han logrado reducir el déficit habitacional; los tugurios y la residencia informal continúan siendo la única opción de morada para una parte importante de la población. La violencia y la inseguridad registran niveles alarmantes en algunas ciudades. Muchos gobiernos locales carecen de los medios para ejercer una gestión eficiente y, por otra parte, muchos espacios que constituyen entidades funcionales únicas —como los conglomerados metropolitanos— carecen de un gobierno común, por lo que su funcionamiento depende de una miríada de gobiernos locales que tienden a velar por su interés propio y son miopes respecto del bien común metropolitano. Por último, la segregación residencial ha adquirido protagonismo, más que por estar aumentado —respecto de lo que hay debate entre los especialistas—, por la evidencia que la vincula como un factor que contribuye a la reproducción de la pobreza, que debilita la cohesión social y erosiona la gobernabilidad, así como por la falta de capacidad de las políticas públicas para incidir en ella.

En suma, luego de algunas décadas en las que caos y crisis parecían describir someramente la urbanización y las metrópolis latinoamericanas, así como el rezago del campo en la región, los últimos cinco años fueron más bien promisorios para ambos espacios. En todo caso, el desafío por delante es enorme, por los grandes déficits acumulados. Forjar ciudades vivibles, sustentables, justas y productivas, así como elevar sostenidamente las condiciones de vida en el campo, requerirá muchos recursos, una voluntad política férrea y políticas adecuadas. Desde el punto de vista del PA-CIPD, el reto estriba en aprovechar la holgura derivada de la desaceleración del crecimiento demográfico para incrementar las inversiones, mejorar el gobierno y la gestión territorial y promover una mayor sustentabilidad en el uso del espacio.

La migración internacional, en tanto, consolidó su protagonismo en el período examinado, y en la actualidad tiene una presencia significativa en América Latina y el Caribe, tanto en su dinámica demográfica como en varias otras facetas de la realidad regional. Asuntos como las remesas, el *brain drain*, la vinculación con los emigrados y las comunidades transnacionales fueron, a la vez, portadas de periódicos, materia de leyes, objetos de políticas públicas y motivadores de acciones de la sociedad civil. Algunos países caribeños cuentan con la mitad de su población viviendo en el exterior (por ejemplo, Guyana, Montserrat, las Antillas Neerlandesas y Suriname), y esta situación afecta notablemente su capacidad de implementar programas de desarrollo que requieren personas de alto nivel de calificación, quienes en muchos casos han emigrado. A modo de ilustración de iniciativas nacionales, en la Argentina se implementó en 2005 el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria Patria Grande, un proyecto importante que responde a los derechos creados en su ley 25.871 de 2004, norma que fija los lineamientos fundamentales de la política migratoria del país y da cumplimiento a los compromisos asumidos en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia se ha impuesto como una de las metas para 2010 el diseño de una Política Integral Migratoria (PIM), que involucre a todos los actores gubernamentales que inciden en este proceso. En 2005, una reforma del Código Penal del Ecuador incluyó la figura del delito por el tráfico ilegal de migrantes y por la trata de personas, y en ese mismo país se formuló el Plan de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010. En El Salvador se creó la Vice Cancillería para los salvadoreños en el exterior, se desarrolló el programa Bienvenido a Casa y se está incrementando el servicio consular para algunos trámites legales en el extranjero. En México, el Programa 3x1 para Migrantes ha sido pionero en la promoción del uso productivo de la remesas. Durante 2008 fue promulgada la Ley 1-08 en la República Dominicana, que creó el Consejo Nacional para las

Comunidades Dominicanas en el Exterior. En el Caribe, la libre circulación para ciertos tipos de trabajadores en el ámbito de la CARICOM es una de las iniciativas con mayor impacto.

La preocupación de los países por este tema se ha incrementado y han sido varias las instancias de discusión y búsqueda de acuerdos. La mayoría de estos hitos han configurado una realidad por discutir: más avances formales junto a más retrocesos reales, en una construcción multilateral de la agenda migratoria que revela tensiones, contradicciones e incertidumbres de envergadura. Se ha avanzado en la constitución de marcos institucionales estables de trabajo en áreas de coordinación específicas y se han implementado mecanismos comunes para enfrentar problemas como el tráfico de migrantes, la migración indocumentada, la integración social, las repatriaciones y la reglamentación sobre las solicitudes de refugio. Este es el marco en el que se deben conducir las buenas intenciones que emanan de las agendas migratorias.

Si bien hay progresos formales y una progresiva sensibilización por temáticas antes invisibles, como la protección de los derechos de las personas migrantes y la discriminación que suelen sufrir muchas de ellas, esto ocurre en paralelo a un clima desfavorable a la inmigración en los países desarrollados, donde los latinoamericanos y caribeños indocumentados se cuentan por millones. Revertir este clima constituye uno de los mayores desafíos, que viene de la mano del impulso a una agenda global que reconozca la necesidad de proteger los derechos de los migrantes y que logre focalizar y converger en ciertos temas frente a la dispersión de asuntos que surgen.

D. Apuntes para la bitácora del futuro: hacia 2014 y las próximas décadas

En los cinco años que restan hasta el final del PA-CIPD la mayoría de los países de América Latina y el Caribe 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 simultáneamente con las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo horizonte temporal expira en 2015. Por eso, *es necesario subrayar las sinergias entre el PA-CIPD y los ODM y hacer un llamado a los gobiernos y otros asociados clave con ambas agendas, tanto para reforzar las acciones ya desarrolladas como para emprender en todos los países de la región aquellas que todavía faltan*. No se logrará alcanzar las metas de los ODM ni las del PA-CIPD a menos que la igualdad de género y la salud sexual y reproductiva se conviertan en una prioridad política y financiera en la región (Suazo, 2009).

La sostenibilidad política y social, tema que sigue pendiente en la región, constituye un factor clave en la generación del contexto propicio para la implementación del Programa de Acción de El Cairo. Al mismo tiempo, es necesario examinar el estado de la provisión de recursos para financiar las acciones contenidas en él. Según estimaciones recientes, se encontraba en aumento y se esperaba que continuara con esta tendencia. No obstante, habida cuenta de la actual crisis económica mundial, no hay certeza de que los países seguirán incrementando su financiación para las actividades de población. El balance a nivel global muestra que los recursos movilizados han aumentado, pero los fondos continúan siendo muy inferiores a lo que se precisa para atender las necesidades actuales y para cubrir los costos que implica su cumplimiento (véase el recuadro 2). Las metas y los objetivos del PA-CIPD no se han alcanzado plenamente, y si bien se han realizado importantes progresos, no está claro el lapso que demande corresponder a los compromisos contraídos. La falta de fondos suficientes sigue siendo el principal obstáculo para la plena consecución de los objetivos de la Conferencia de El Cairo y de la Cumbre del Milenio (Suazo, 2009).

RECUADRO 2**LA CIPD Y LOS FLUJOS DE FINANCIAMIENTO DE SU PROGRAMA DE ACCIÓN**

La salud reproductiva y la dinámica poblacional son elementos clave que deben ser parte integral de las estrategias de reducción de la pobreza y de los planes de desarrollo. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, la comunidad internacional acordó que serían necesarios 17.000 millones de dólares en 2000, 18.500 millones en 2005, 20.500 millones en 2010 y 21.700 millones en 2015 para financiar programas en el área de la dinámica de la población, la salud reproductiva —incluyendo la planificación familiar, la salud materna y la prevención de las infecciones de transmisión sexual—, así como para programas dirigidos a la recolección, el análisis y la difusión de datos sobre población. Dos tercios de esos montos serían movilizadas por los países en desarrollo y el tercio restante —esto es, 5.700 millones de dólares en 2000, 6.100 millones en 2005, 6.800 millones en 2010 y 7.200 millones en 2015— provendrían de la comunidad internacional.

Los objetivos financieros de la CIPD fueron fijados hace 15 años y no alcanzan a cubrir las necesidades actuales, que han crecido drásticamente desde entonces. En aquellos momentos, la situación de la salud y la población en el mundo era muy diferente a la de hoy en día. La pandemia del VIH y sida ha alcanzado proporciones que no habían sido anticipadas, y la mortalidad materna e infantil continúan siendo inaceptablemente altas en muchas partes del mundo. Los costos del cuidado en salud se han incrementado extraordinariamente y la ausencia de inversiones en el desarrollo y en el apoyo a los sistemas y programas de salud constituye un factor ligado a la falta de progreso en las metas del PA-CIPD. El costo de la recolección de datos ha aumentado sustantivamente. Además, el valor del dólar actualmente es mucho menor del que tenía en 1993. Como resultado de todo ello, las metas financieras fijadas originalmente en la CIPD son simplemente insuficientes para satisfacer las necesidades de los países en desarrollo.

Procurando reflejar con mayor precisión las actuales demandas de recursos financieros para el logro de las metas del PA-CIPD y los ODM y además conciliarlas, el UNFPA ha tomado a su cargo la tarea de rever las estimaciones para los cuatro componentes costeados de la Conferencia de El Cairo. Estas estimaciones revisadas son mucho mayores que las metas originales establecidas en 1994, debido a que tienen en cuenta tanto las necesidades como los costos actuales, y están contenidas en un reporte del Secretario General presentado a la Comisión de Población y Desarrollo en marzo de 2009 (véase el cuadro) (Naciones Unidas, 2009).

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTIMACIÓN REVISADA
DE LOS COSTOS ESTABLECIDOS EN LA CIPD, 2009-2015**

(En millones de dólares)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Salud sexual y reproductiva/planificación familiar | 3 132 | 3 401 | 3 627 | 3 837 | 3 922 | 4 119 | 4 347 |
| Planificación familiar/Costos directos | 310 | 343 | 378 | 414 | 452 | 492 | 518 |
| Salud materna/Costos directos | 958 | 1 182 | 1 431 | 1 706 | 2 009 | 2 340 | 2 680 |
| Programas y sistemas/costos vinculados | 1 864 | 1 876 | 1 818 | 1 717 | 1 461 | 1 286 | 1 150 |
| VIH y sida | 3 072 | 3 461 | 3 562 | 3 630 | 3 703 | 3 770 | 3 867 |
| Investigación básica/Datos/Análisis de políticas | 162 | 729 | 250 | 309 | 74 | 78 | 106 |
| Total | 6 366 | 7 591 | 7 439 | 7 775 | 7 699 | 7 966 | 8 320 |

Cooperación internacional para las actividades de población en América Latina y el Caribe

La región ha recibido casi 395 millones de dólares en la forma de cooperación en población durante 2007. De este monto, 39% fue canalizado a través de programas bilaterales, 34% mediante organismos multilaterales y 27% tuvo como destino organizaciones no gubernamentales de carácter internacional. Un total de 32 países de América Latina y el Caribe se benefició de esta ayuda internacional. Haití recibió la cooperación más importante, de 116,9 millones de dólares, seguido por Nicaragua con 36,7 millones y el Perú con 24,5 millones. Un total de 43,5 millones de dólares fue destinado a programas regionales.

Inversión nacional para las actividades de población en la región

Se estima que en 2007 los países de América Latina y el Caribe han destinado más de 2.550 millones de dólares para actividades de población. De esta cantidad de recursos, el 63% provino de los gobiernos, el 32% del gasto de bolsillo y el 5% de organizaciones no gubernamentales de carácter nacional.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

Balance

En total, se invirtieron en la región 2.945 millones de dólares en 2007 en calidad de recursos nacionales y de la asistencia internacional, un valor alejado de los 6.366 millones de dólares que se requieren en 2009 para lograr los compromisos básicos de la CIPD, según las estimaciones actualizadas por el UNFPA y presentadas por el Secretario General.

Quince años han pasado desde que se fijaron las metas acordadas en la CIPD y los recursos movilizados no son suficientes para cubrir las actuales necesidades y costos, que han crecido extraordinariamente desde el momento en que se establecieron.

Para satisfacer las demandas actuales, tanto la asignación local como internacional de recursos para las actividades de población deben incrementarse desde los actuales niveles, en línea con los costos estimados en la revisión de cada uno de los cuatro componentes del programa. Dada la crisis económica global contemporánea, es importante que tanto los donantes como los países en desarrollo movilicen suficientes recursos, para poder implementar plenamente las agendas de la CIPD y de la Declaración del Milenio.

Fuente: United Nations, Report of the Secretary-General on *The Flow of Financial Resources for the implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development* (E/CN.9/2009/5), 2009; United Nations Population Fund (UNFPA) (forthcoming), *Revised Cost Estimates for the Implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: A Methodological Report, 2009*; United Nations Population Fund (UNFPA), *Latin America and the Caribbean: Financial Resource Flows and Revised Cost Estimates for Population Activities, 2009*.

Por otra parte, los avances logrados no están tallados en roca. Por el contrario, la región ya conoce, dolorosamente, lo que significa perder en épocas de crisis los progresos realizados durante las fases de crecimiento. *Es necesario que los gobiernos mantengan y aumenten los presupuestos destinados al desarrollo de los sistemas de información, a la formación de recursos humanos capacitados en demografía y población, a la implementación de políticas que tomen en cuenta las tendencias de la población y sus vínculos con el desarrollo, que busquen la igualdad de género y la promoción de los derechos reproductivos y la salud sexual y reproductiva. Además, la cooperación internacional debe mantener su presencia y aumentar la movilización de recursos en América Latina y el Caribe, apoyando las acciones que tanto los gobiernos como otros actores llevan adelante para continuar avanzando en el PA-CIPD.* Como se desarrolló a lo largo de los informes subregionales, *el hecho que se trate de una región de ingresos medios no permite concluir que la estrategia correcta de la cooperación internacional sea replegarse; por el contrario, el volumen de la exclusión, la marginación y la pobreza interpelan esa retirada.* Y los desafíos poblacionales y del desarrollo, en un contexto de desigualdad estructural, requieren incluso mayor atención, por cuanto son complejos y persistentes.

El futuro próximo demanda que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil avancen en la capacidad de generar instrumentos estadísticos y herramientas analíticas —particularmente en la producción y el examen de la información sociodemográfica— para evaluar y monitorear el cumplimiento de las metas planteadas en el PA-CIPD y en los ODM. La falta de información oportuna y confiable ha sido y es un obstáculo importante para ese propósito. Aunque existen avances en el monitoreo de los ODM, sus indicadores están formulados en forma de promedios nacionales, y por lo tanto no incorporan la perspectiva de la diversidad que exige la consideración de las necesidades de grupos específicos como los pueblos indígenas, las personas con discapacidades, las personas de edad, entre otros, que son considerados de manera explícita en el programa de El Cairo. Los ODM tampoco hacen referencia a la reducción de la desigualdad social, racial, generacional y de otro carácter, lo que en el contexto latinoamericano y caribeño constituye en sí mismo un importante objetivo.

El aprovechamiento del bono demográfico, especialmente a través de las inversiones en salud, educación y otras destinadas a mejorar la condición de niños y niñas y de las y los adolescentes y jóvenes, forma parte de la agenda inmediata y de mediano plazo que los gobernantes debieran considerar prioritariamente. El fomento de la participación juvenil, la extensión y

perfeccionamiento de los programas de educación sexual, el acceso a servicios y programas de protección social para los grupos de jóvenes marginados —y en especial aquellos menores de 15 años— tienen que orientar su acción en este sentido.

Finalmente, hay una serie de temáticas emergentes, algunas no explicitadas en el PA-CIPD, que deben ser consideradas en la bitácora del futuro y que tienen relación directa con las dinámicas poblacionales, cuando no son derechamente parte de ellas. *La profundización del envejecimiento, la existencia de sociedades con relaciones 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 plasmada en el Compromiso de Quito (CEPAL, 2007), el continuo proceso de urbanización asociado a la pobreza urbana, el creciente peso de la migración internacional son, entre otros, temas que cobrarán cada vez mayor importancia en el campo de las relaciones entre la población y el desarrollo. Estas temáticas solapan los desafíos emergentes con los todavía pendientes (que son muchos), expuestos a lo largo del documento. Los gobiernos, la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional debieran, con premura, comenzar a delinear la agenda y los planes de acción para enfrentar los complejos retos de las próximas décadas.*

E. Conclusiones

América Latina y el Caribe ha dado pasos significativos para mejorar las condiciones de vida de millones de mujeres y hombres; sin embargo, también son pasos de gigante los que deben darse para que alcance las metas fijadas por el PA-CIPD, y más aún para que los derechos humanos sean ejercidos plenamente. En este sentido, desde la perspectiva de la agenda de El Cairo, la región registra extraordinarios logros pero no menos impresionantes desafíos. Decenas de millones de personas han salido de la pobreza y de la indigencia en los últimos cinco años, pero aún siendo un continente catalogado como de ingresos medios, más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes interpelan la inequitativa distribución de las riquezas. En materia de género ha habido avances en la lucha contra la discriminación, la desigualdad y la inequidad, pero la situación de las mujeres latinoamericanas y caribeñas está aún lejos de resultar satisfactoria en varios frentes: rezagos en las remuneraciones percibidas a iguales tareas que los hombres; mayor informalidad en la integración al mercado de trabajo, con menor o ninguna protección en materia laboral; jornadas laborales que se extienden y se multiplican, al mantenerse una distribución de roles tradicional que sobrecarga a la población femenina con el cuidado de niños, enfermos y personas mayores; discriminación en el acceso a las oportunidades para integrarse a ámbitos de decisión, tanto en el plano público como en el privado; intolerables niveles de violencia de género; dificultades para el ejercicio de los derechos reproductivos y el acceso integral a la salud sexual y reproductiva. La veloz e intensa urbanización introdujo tanto mejoras como nuevos desafíos. Las personas indígenas y afrodescendientes sufren fuertes discriminaciones en el acceso a las oportunidades y el ejercicio de los derechos, y los indicadores lo reflejan mediante diferenciales absolutamente inaceptables respecto al resto de la población.

La consideración de los factores de población ha venido en aumento, incorporando información y análisis sociodemográficos para el diseño, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas. Ha surgido o se ha fortalecido una institucionalidad que presta atención tanto a la población en su conjunto como a grupos específicos y determinadas personas. Sin embargo, persiste una brecha entre el discurso político —que reconoce en general la necesidad de considerar la cuestión sociodemográfica aplicada a la gestión— y su efectiva puesta en práctica. El avance legislativo y su posterior reglamentación todavía no acompañan la mayor conciencia sobre estos temas. Así, los desafíos en este campo pasan tanto por fortalecer los organismos nacionales ya existentes como por dotar a la institucionalidad emergente de capacidades para coordinar las políticas sectoriales, integrando las cuestiones de población y desarrollo a la gestión.

El uso de la información y del conocimiento sociodemográfico para la formulación de planes y programas de desarrollo se ha reforzado y ampliado en toda la región. Se incrementaron las instancias de articulación, de transferencias de conocimiento y puesta en común de criterios y metodologías para la producción de esta información. Sin embargo, se manifiesta un déficit común de la región: la escasez de recursos humanos formados en demografía y estudios de población y desarrollo. Este déficit es particularmente manifiesto en los institutos nacionales de estadísticas y en las oficinas de planeación, y este debería ser entonces un punto en el que los países de América Latina y el Caribe encararan una acción inmediata, mediante la instrumentación de instancias de formación y capacitación en los perfiles requeridos.

Aún existen campos temáticos muy relevantes en los que la cobertura y oportunidad de la información dista de ser aceptable, como la mortalidad materna, el embarazo adolescente, la emigración internacional, la discapacidad, la movilidad espacial de la población al interior de los países, la población afrodescendiente, los desastres naturales y la violencia basada en el género. Se torna imperioso contar además con un sistema de monitoreo de la situación de los jóvenes en la región, que permita la comparación entre los países.

En los últimos años, el progreso en el desarrollo de estadísticas de género ha sido importante, pero muchos países latinoamericanos y caribeños carecen de capacidades para generar información en temas clave como la participación de las mujeres en todos los niveles en los que se toman decisiones, la pobreza con una perspectiva de género, el trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres, el uso del tiempo y la violencia contra ellas.

América Latina y el Caribe es la región en la que se observan mayores avances en la suscripción de tratados internacionales de derechos humanos, y cuenta con un importante desarrollo de marcos constitucionales, legales y de políticas públicas en materia de acceso universal a la salud sexual y reproductiva en el contexto de la CIPD y los ODM. Estos marcos incorporan el enfoque de derechos —incluyendo su garantía y exigibilidad—, la perspectiva de género y la cultural. La mayoría de los gobiernos de la región está comprometida con los derechos reproductivos y la salud reproductiva de la población.

Resta el desafío de elaborar jurisprudencia y regular y garantizar su efectiva implementación. Es preciso progresar en el monitoreo de las leyes y asignar los recursos adecuados para su cabal cumplimiento, todo lo que demanda mayores niveles de conciencia ciudadana sobre la exigibilidad de los derechos reproductivos de mujeres y hombres y sobre la indispensable participación de estos últimos en el cuidado de la salud sexual y reproductiva. Los países deben incrementar sus iniciativas de difusión y promoción y las acciones educativas encaminadas a aumentar esos niveles de conciencia ciudadana.

Persiste en la región la brecha entre la demanda y la oferta de métodos anticonceptivos. Disminuirla es un reto pendiente, un desafío que forma parte de otro mayor: eliminar las desigualdades en el ejercicio de los derechos reproductivos y en el acceso a la salud sexual y reproductiva, en particular con relación al acceso a los anticonceptivos modernos y a la educación sexual, la disminución de la fecundidad adolescente y de la mortalidad materna.

La lucha contra el VIH y sida desarrollada en la región registra avances que podrían transformarla en la primera del mundo en alcanzar los compromisos acordados en el PA-CIPD y en los ODM. Pero las respuestas nacionales aún no son suficientes, pues los programas de prevención no alcanzan a las poblaciones de mayor riesgo y todavía son débiles. La existencia de políticas públicas y leyes no siempre está acompañada de su reglamentación y de los recursos y mecanismos de implementación y monitoreo que permitan su cumplimiento íntegro. Son insuficientes los esfuerzos por aumentar el conocimiento de los jóvenes sobre el VIH y sida y su acceso a los servicios de prevención. Estigma y discriminación se ciernen sobre las personas con VIH, y sus derechos —incluyendo los reproductivos— se niegan frecuentemente. Aunque ha habido avances, los gobiernos deben elaborar respuestas más estratégicas, mejor coordinadas, enfatizando la prevención en la formulación de las políticas y asumiendo compromisos financieros más intensos que los actuales.

Los países deben considerar con mayor atención la situación de adolescentes y jóvenes. En América Latina y el Caribe, la difusión de información y el acceso a la salud sexual y reproductiva entre ellos continúan siendo insuficientes y muestran marcadas diferencias entre los sectores sociales, por lo que esto constituye uno de los desafíos más importantes.

La fecundidad adolescente registró menores descensos que la de los restantes grupos de edades, aumentando en forma importante su aporte a la fecundidad total. Las diferencias en los niveles de acuerdo al lugar de residencia (urbano o rural), al nivel educativo o la condición étnico-racial imponen desigualdades en el ejercicio de los derechos y en el acceso a las oportunidades de una vida mejor. Se debe ampliar y mejorar la provisión de servicios de salud sexual y reproductiva a las y los adolescentes y jóvenes, incluyendo la educación sexual, los servicios adecuados a las necesidades de este grupo y el derecho a la privacidad/confidencialidad en su acceso y consulta.

La mortalidad infantil ha disminuido, y aunque los países están reduciendo las brechas entre los distintos grupos sociales respecto de este indicador, esta disminución no es suficiente. Las inequidades de la mortalidad en la niñez siguen siendo importantes e inaceptables, y frente a esta situación se deben redoblar los esfuerzos e intensificar las acciones para lograr una reducción en los sectores más rezagados, especialmente en los pueblos indígenas.

El avance en materia de mortalidad materna es poco claro, lo que supone un desafío que interpela la intensidad de las políticas que se han practicado y exige acrecentar los esfuerzos para mejorar en este ámbito, prioritario desde el punto de vista de los derechos. Persisten importantes inequidades en la salud materna de los diferentes grupos sociales, y es preciso entonces aumentar la energía destinada a hacer desaparecer estas brechas, también inadmisibles.

La lucha contra la violencia hacia las mujeres está dando frutos. Una tercera generación de leyes contra la violencia de género es un indicador de la relevancia social del tema en la región. Este marco normativo incluye la tipificación de nuevos delitos, que reconocen las situaciones de violencia que tienen lugar tanto dentro como fuera del hogar. El gran desafío sigue siendo su implementación, especialmente en lo que se refiere al acceso a la justicia y la sanción oportuna y adecuada. La situación de las mujeres indígenas y afrodescendientes requiere más acciones específicamente dirigidas a mejorar sus condiciones.

La participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe ha crecido, tanto en los poderes ejecutivo y legislativo como en otros ámbitos del poder y de la adopción de decisiones, tales como las dirigencias empresariales y académicas. Sin embargo, todavía no se alcanza la paridad y en muchos casos la velocidad a la que se produce el avance es muy lenta.

Las mujeres de la región deben subordinar su ingreso al mercado laboral para atender las necesidades reproductivas de las familias, lo que afecta su autonomía económica. Las políticas que concilian el mundo productivo y el reproductivo apenas empiezan a aplicarse; resulta central entonces avanzar en su implementación, incluyendo siempre la perspectiva de género en su diseño, análisis y monitoreo.

En los últimos años la región continuó avanzando en la transición demográfica y su estructura por edades sigue modificándose, abriéndose para muchos países una ventana demográfica de oportunidades, que es temporal. Para que este bono se convierta en beneficios reales, las transformaciones de la población deben acompañarse con fuertes inversiones en capital humano, en especial en las y los jóvenes. Fundamentalmente, se necesitan políticas educativas y de empleo adecuadas e integrales, para aprovechar los beneficios del bono sobre la cobertura educativa y potenciar sus efectos en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Es importante también revisar este fenómeno desde la perspectiva del bono de género. La realidad de América Latina y el Caribe evidencia que el trabajo reproductivo y el cuidado de las personas dependientes se sustenta principalmente en el aporte invisible de las mujeres. La disminución sostenida de las relaciones de dependencia demográfica, principalmente la vinculada a la niñez, ha ampliado las oportunidades de inserción de las mujeres en la educación, el empleo y la vida política,

entre otros ámbitos. Sin embargo, esta ventana de oportunidad es única y limitada en el tiempo, al igual que el bono demográfico.

Se han producido en la región avances sustantivos en materia de políticas e instituciones para la juventud, pero esta institucionalidad enfrenta varios retos en casi todos sus países. Entre ellos, incorporar un enfoque integral y transversal, que facilite la coordinación entre los distintos sectores de la administración pública, disminuya la duplicación de esfuerzos y ponga énfasis en actuaciones eficaces, centradas en modificar las situaciones preexistentes en que viven las personas jóvenes y orientadas a la generación de valor público para la sociedad en su conjunto. Además, resulta necesaria la aprobación de leyes de juventud que le den un carácter de Estado a las políticas e instituciones en proceso de desarrollo.

La preocupación de los países por la migración internacional se ha incrementado y han sido varias las instancias de discusión y búsqueda de acuerdos. La mayoría de estos hitos ha configurado una realidad en la que se advierten a la vez más avances formales junto a más retrocesos reales, en una construcción multilateral de la agenda migratoria que revela tensiones, contradicciones e incertidumbres de envergadura. Si bien hay una progresiva sensibilización por temáticas antes invisibles, como la protección de los derechos de las personas migrantes y la discriminación que suelen sufrir muchas de ellas, esto ocurre en paralelo a un clima desfavorable a la inmigración en los países desarrollados. Revertir este clima constituye uno de los mayores desafíos, al igual que el impulso de una agenda global que reconozca los derechos de los migrantes y que logre focalizar y converger en ciertos temas frente a la dispersión de asuntos que emergen.

Una tarea fundamental es reafirmar el compromiso de alcanzar las metas del PA-CIPD y los ODM mediante la movilización de los recursos necesarios. La falta de fondos suficientes sigue siendo el mayor obstáculo para la plena consecución de los objetivos de la Conferencia de El Cairo y de la Declaración del Milenio.

El principal aprendizaje que resulta del análisis de lo ocurrido en los últimos 15 años es que se está frente a un proceso con un horizonte temporal mucho más lejano que el establecido en 1994 en El Cairo. Pasar revista a los logros y desafíos pone en evidencia la necesidad de contar con sistemas de información sociodemográfica y poblacional y además mejorarlos. La información y el análisis permiten el ensayo de políticas en mejores condiciones que en su ausencia: cuando la política se basa en presunciones, prejuicios o se planifica a ciegas es altamente probable que se torne ineficiente, ineficaz o incluso contraria a los fines que se propone. Además, los sistemas de información son indispensables para la evaluación de los resultados de las medidas que se toman. Es un proceso continuo, en el que la realidad se describe y analiza, los problemas se detectan, se diseñan e implementan medidas para resolverlos y se examina la efectividad de esas medidas. La evolución del proceso de El Cairo debe servir para aprender a mejorar las fases de este ciclo.

La otra gran enseñanza tiene que ver con la interacción de los actores como factor explicativo tanto de los logros como de los rezagos. Ni unos ni otros son atribuibles a un actor en particular, sino que resultan de la combinación de esfuerzos, conocimientos, recursos y, por qué no, pasión, que se conjugan en la vida política de las naciones. Gobiernos, Estados, sociedad civil, organismos de cooperación internacional, instituciones financieras internacionales, todos han jugado y tienen un rol que cumplir en el desarrollo de la región. En los gobiernos ha recaído la responsabilidad principal de llevar adelante las políticas y de asegurar los recursos para su implementación. Los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación han brindado apoyo técnico y financiero para tales fines, y principalmente han constituido los ámbitos donde dar seguimiento a lo acordado en la CIPD. La sociedad civil ha cumplido en la región un excepcional rol de veeduría de la implementación del Programa de Acción, aportando elementos técnicos y participando activamente en el debate político. Los organismos de financiamiento internacional fueron fundamentales a la hora de facilitar la movilización de los recursos necesarios para la ejecución de las políticas, y también brindaron aportes técnicos relevantes. Pero el papel protagónico, sin el cual la obra nunca dará inicio ni tendrá sentido, lo tienen los pueblos latinoamericanos y caribeños. Los próximos capítulos deben escribirse, nuevos acuerdos deben alcanzarse, nuevas metas deben ser fijadas y nuevas medidas deben ponerse en práctica, pues el escenario futuro, retomando los elementos del pasado reciente, requiere nuestra acción ahora.

II. Conclusiones y recomendaciones del proceso de evaluación de la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo en América Latina

A. Antecedentes y contexto de la revisión

En el marco de las conmemoraciones del decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), 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, los días 7 y 8 de octubre de 2009, para analizar los avances de la implementación en América Latina del Programa de Acción que tuvo su origen en esta Conferencia, celebrada en El Cairo en 1994, y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular el acceso universal a la salud sexual y reproductiva.

En el seminario regional Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo, a 15 años de su aprobación se convocó a personas expertas de los gobiernos, la sociedad civil, los parlamentos y las universidades de todos los países de América Latina. También se contó con la participación de especialistas y autoridades de la subregión del Caribe de habla inglesa y holandesa, quienes compartieron las conclusiones de la reunión subregional del Caribe celebrada en Antigua y Barbuda en el mes de agosto. En el marco del seminario se ofreció un espacio para examinar los progresos realizados por los países de la región en el cumplimiento del Programa de Acción de la CIPD, reafirmar su vigencia, analizar las propuestas para acelerar su implementación durante el próximo quinquenio, así como definir el camino a seguir hasta 2014 y en adelante.

En los últimos cinco años América Latina ha dado 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 desde 1970. Se redujeron la pobreza, la indigencia y, en muchos casos, la desigualdad. Sin embargo, continúa presentando valores sumamente deficitarios e inaceptables en materia de desigualdades y de informalidad y precariedad del empleo. América Latina, con más de 180 millones de pobres y más de 70 millones de indigentes, sigue siendo la región más desigual del mundo.

Actualmente, la crisis económica mundial se cierne como una seria amenaza para el cumplimiento de esos logros. Desde su irrupción se han deteriorado los indicadores de pobreza en algunos países de la región. Uno de los aprendizajes más duros de las crisis anteriores fue constatar que las pérdidas sociales no se recuperaron sino muy lentamente en los siguientes ciclos de crecimiento. Tuvieron que pasar 24 años para 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 aplicación de políticas de Estado a 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 el proceso de transición demográfica y en los cambios en la estructura por edades de la población, lo que abrió una ventana temporal de oportunidades: el bono demográfico. Este bono también ha contribuido a la mejora de varios de los indicadores sociales, y seguirá brindando más oportunidades en la región durante las próximas dos décadas. Asimismo, el alto grado de urbanización regional y la consolidación de un sistema de ciudades más robusto facilitan la aplicación de políticas públicas para la protección social y la reducción de la pobreza, cuando la planificación urbana y el ordenamiento territorial se articulan con dichas políticas. La migración internacional se ha extendido desde casi todos los países de la región hacia múltiples destinos, a pesar de las mayores restricciones legales y regulatorias que ocasionan situaciones de riesgo, vulnerabilidad y discriminación de los migrantes. Los acuerdos multinacionales para el ordenamiento de la migración y la seguridad en las fronteras buscan protegerlos y garantizar sus derechos.

B. Conclusiones y recomendaciones del proceso de revisión quinquenal en América Latina

1. Teniendo en cuenta los avances realizados en los últimos cinco 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 la CIPD, cabe enfrentar dos retos. El inmediato es que estos progresos continúen y se sostengan, pese a la crisis económica en curso, lo que requiere voluntad política y recursos para mantener las políticas y los programas que han contribuido a alcanzar dichos progresos. Las inversiones en las personas deben centrarse en los adolescentes y los jóvenes, al tiempo que se garantizan también los derechos de los adultos y las personas de edad y, en particular, de las personas indígenas, afrodescendientes, pobres y de bajo nivel educativo. El reto de mayor aliento, que consiste en reducir la desigualdad socioeconómica de manera significativa y permanente, supone la adopción de medidas para asegurar el acceso universal a servicios sociales de calidad y promover la creación masiva de puestos de trabajo decente, garantizando la inclusión de las poblaciones pobres, indígenas, afrodescendientes y de menor nivel educativo, que presentan mayores rezagos sociales, demográficos y económicos, y se encuentran discriminadas y limitadas para participar y ejercer sus derechos.
2. El bono demográfico con que cuenta actualmente América Latina, y que es el resultado de décadas previas de voluntad política e inversión en materia de población, ha contribuido a los logros obtenidos en los últimos cinco años. La estabilización, o disminución incluso del número anual de nacimientos, fruto del ejercicio de los derechos reproductivos, ha permitido elevar el gasto social dirigido a las primeras etapas de la vida, así como incorporar a las mujeres al mercado de trabajo. El reto para los próximos años consiste en continuar aprovechando el crecimiento de la población en edades activas, e incrementar la inversión en programas y planes sociales de creación de empleo, seguridad y protección social.

3. América Latina tiene la generación de adolescentes y jóvenes más numerosa de toda su historia, una oportunidad irreplicable que entraña desafíos inmediatos y a la vez amerita respuestas urgentes. En efecto, para brindar oportunidades reales a los adolescentes y los jóvenes es preciso que sus necesidades en materia de salud, educación, salud sexual y reproductiva, empleo productivo y bien remunerado, capacidad de ahorro para su futura vejez, vivienda y microcréditos, inclusión financiera y tecnológica, participación plena y derechos ciudadanos se satisfagan con medidas adecuadas e integrales. En este sentido, los jóvenes deben constituir un grupo central para las políticas públicas, que deberían enfocarlos, 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 algunos países de la región, que se han materializado 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 promover una sociedad para todas las edades. Los jóvenes y los adultos deben prepararse para el envejecimiento de la región, pues ellos serán sus protagonistas dentro de algunas décadas. Al mismo tiempo, es preciso proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas mayores; trabajar por la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia; crear redes de protección para hacer efectivos sus derechos sobre todo en el caso de las personas en situación de pobreza; ampliar los sistemas de protección social; fortalecer las capacidades nacionales, y fomentar la cooperación Sur-Sur, entre otras acciones, para avanzar de ese modo en la implementación de las recomendaciones de la Declaración de Brasilia.
5. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente han adquirido un protagonismo cada vez mayor desde la CIPD, que se debe en parte a la creciente conciencia nacional e internacional de sus condiciones de discriminación, exclusión y precariedad, pero principalmente a su propia movilización social y política. En los últimos cinco años, este protagonismo se ha consolidado con la creación de instituciones, legislaciones y políticas inclusivas y específicas en diferentes países. El desafío general consiste en revertir las marcadas inequidades en términos de pobreza, acceso a oportunidades, inclusión y afirmación positiva en servicios, políticas y presupuestos, ejercicio de derechos y reconocimiento político y cultural. En las medidas que se adopten a tal fin se deben considerar con particular atención el principio de pertinencia cultural y los mecanismos efectivos de participación económica y política, consolidando y ampliando los avances en el marco de leyes, mecanismos y políticas antidiscriminación y proinclusión de estos grupos.
6. La urbanización y la concentración de la población en grandes ciudades son rasgos distintivos de América Latina que persistieron en el período comprendido entre 2004 y 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, como la concentración de la pobreza en las zonas urbanas, la exclusión y segregación de estos grupos en áreas y viviendas precarias, con carencias de infraestructura, servicios y empleo. Los desafíos futuros tienen que ver tanto con la gobernabilidad y el aprovechamiento de esos 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 las rurales y de las brechas de pobreza y segregación, que son más agudas en los ámbitos urbanos. La reducción de la pobreza debe estar en la base de las políticas de planeación y ordenamiento territorial para las ciudades, y debe garantizarse la provisión de infraestructura, vivienda, servicios y empleo para la población pobre urbana.
7. La preocupación de los países por la migración internacional se ha incrementado y han sido varias las instancias de discusión, búsqueda y establecimiento de acuerdos. Se ha avanzado en la constitución de marcos institucionales y mecanismos para enfrentar los problemas que afectan a los migrantes. Sin embargo, estos avances contrastan con el clima desfavorable a la

- inmigración existente en muchos países desarrollados, y de la propia región, en los que hay una fuerte presencia y movilidad de migrantes latinoamericanos. Así pues, revertir este clima desfavorable constituye uno de los mayores desafíos y, para ello, es necesario impulsar una agenda mundial y regional en la que se reconozca la necesidad de proteger y promover los derechos de los migrantes intrarregionales e internacionales, en particular el acceso a los servicios de salud, educación y salud sexual y reproductiva, por conducto de acuerdos multinacionales para lograr una migración ordenada y fronteras seguras, y prevenir y combatir de ese modo el tráfico y la trata de personas, así como la explotación sexual.
8. América Latina ha avanzado en el reconocimiento de los derechos reproductivos como parte integral de los derechos humanos y, de acuerdo con la CIPD y los ODM, los países han reconocido la importancia de la meta de acceso universal a la salud sexual y reproductiva. Para seguir progresando se requiere superar la brecha de implementación, en concreto: i) consolidar el acceso a servicios integrales de salud sexual y reproductiva en el marco de los procesos de transformación de los sistemas de salud; ii) fortalecer las estrategias nacionales e incrementar el financiamiento internacional para disponer de insumos esenciales, como anticonceptivos; iii) garantizar el acceso equitativo a la atención obstétrica y neonatal de emergencia; iv) prevenir los efectos del aborto inseguro y actuar contra estos en consonancia con el Programa de Acción de la CIPD y las recomendaciones de los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos, y v) suprimir las barreras que dificultan el acceso de los adolescentes y los jóvenes a la educación sexual y a los servicios de salud sexual y reproductiva.
 9. Un desafío clave en este ámbito 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 la salud sexual y reproductiva debe tomarse en cuenta tanto en los sistemas de protección social como en las políticas de salud, educación y, sobre todo, reducción de la pobreza. En esta esfera, los retos más relevantes son la articulación sistémica y la integralidad de la salud materna; las intervenciones en VIH/SIDA; la salud reproductiva; la respuesta al aborto inseguro y a la violencia de género (y su prevención), y el aseguramiento de los insumos.
 10. La mortalidad materna y la fecundidad adolescente constituyen dos retos de gran preocupación. Los niveles de mortalidad materna por causas prevenibles en la región son inaceptables. A corto plazo, el objetivo consiste en asegurar tres pilares: la salud reproductiva, la atención calificada en el parto y los cuidados obstétricos de emergencia. Estas intervenciones deben ser culturalmente pertinentes, se debe abordar la respuesta al aborto inseguro y afrontar la inequidad de género. Un desafío especial reside en el registro adecuado de la morbimortalidad materna.
 11. El alto nivel de la maternidad adolescente y su resistencia a la baja preocupan y llaman a la acción urgente. Ampliar las opciones de proyectos de vida para los adolescentes, especialmente las mujeres, es una prioridad central. Para prevenir los embarazos en adolescentes se debe considerar una serie de medidas clave: i) ampliar el conocimiento sobre sus determinantes socioculturales; ii) promover la educación universal y de calidad, que incluya la educación sexual integral en las escuelas y en los espacios de encuentro juvenil; iii) promover el acceso de los adolescentes tanto a la información y a los servicios de salud sexual y reproductiva como a insumos anticonceptivos y de prevención del VIH/SIDA para adolescentes sexualmente activos, y iv) prevenir todo tipo de presión y abuso sexual, además de la explotación. Debe prestarse especial atención a las adolescentes menores de 15 años, que no aparecen en las encuestas, cuyo embarazo es, con frecuencia, producto de relaciones sexuales en el marco del abuso, la violencia o la coerción. La prevención de un segundo embarazo es una línea de trabajo que debe seguir fortaleciéndose. Asimismo, es preciso garantizar la permanencia escolar de las adolescentes embarazadas y madres.

12. Las acciones en materia de salud sexual y reproductiva deben combatir las persistentes brechas de acceso a estos servicios, que redundan en mayores tasas de mortalidad materna y embarazo adolescente entre las mujeres pobres, indígenas, afrodescendientes y de menor nivel de educación. Para revertir esta situación es fundamental reconocer que los promedios de la región y de los países esconden enormes desigualdades y actuar de manera especial y contundente en esos grupos, lo que significa garantizar sus derechos y su inclusión social en los servicios, insumos, presupuestos y políticas de salud sexual y reproductiva.
13. El panorama auspicioso de la respuesta al VIH/SIDA no muestra las profundas desigualdades existentes dentro de los países y entre ellos, y persiste un déficit acusado en materia de prevención. Merece especial atención la implementación de la Declaración Ministerial “Prevenir con educación”, acordada en México, D.F., en agosto de 2008, en el marco de la primera Reunión de ministros de salud y educación para detener el VIH e ITS en Latinoamérica y el Caribe. Los gobiernos deben elaborar respuestas más estratégicas y mejor coordinadas, enfatizando la prevención en el diseño de las 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. Es preciso mostrar especial empeño en la recolección de datos; además, aún hay muchas lagunas de información sobre el comportamiento sexual y las conductas preventivas, en particular, entre adolescentes y jóvenes.
14. La lucha contra la violencia de género ha sido testigo de grandes avances que se reflejan en el surgimiento de una tercera generación de leyes contra este tipo de violencia. El gran desafío sigue siendo la implementación de dichas leyes, sobre todo en lo que se refiere al acceso a la justicia y la sanción oportuna y adecuada, en particular, de la violencia sexual. A tal fin, se requiere dotar de capacidad técnica y financiera a las instituciones pertinentes para la prevención, el control y la sanción de la violencia contra las mujeres, incluida la sexual. Otro reto consiste en la puesta en marcha de políticas y programas de prevención y tratamiento de las víctimas.
15. La participación política de las mujeres en América Latina ha crecido; sin embargo, el desafío continúa siendo lograr la paridad. Para avanzar hacia su consecución se necesita adoptar leyes e implementar mecanismos que la hagan efectiva. Aunado a esto, se requiere fortalecer las organizaciones de mujeres, dotarlas de recursos y proporcionarles espacios efectivos para la participación en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas.
16. 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, 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 el trabajo productivo y el reproductivo y lograr una mayor participación de los hombres en este último. Un segundo reto radica en formular políticas y estrategias de corresponsabilidad que articulen a las familias, el Estado y el mercado para intervenir de manera simultánea en la reorganización de los tiempos, la distribución del trabajo reproductivo en las familias y la creación de una infraestructura social del cuidado.
17. Se constatan progresos importantes entre las instituciones para lograr la igualdad de género en los países de la región. Asimismo, se ha avanzado en la elaboración 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 existe la posibilidad de retrocesos. Por ello, se requiere el compromiso de los Estados para mantener y fortalecer las instituciones, los mecanismos y los recursos para avanzar en este campo y lograr la implementación de la legislación y las políticas. No se cumplirán los ODM a menos que la igualdad de género se convierta en una prioridad política y financiera en la región.
18. Con respecto a la institucionalidad y la política en materia de población, es muy necesaria la 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 en la institucionalidad emergente (por ejemplo, los consejos de ministros del área social y los encargados de las estrategias y programas de reducción de la pobreza), dotándola de capacidad técnica y presupuestaria para coordinar las políticas sectoriales, integrando las cuestiones de población y desarrollo en la gestión pública.
19. Deberá hacerse un esfuerzo adicional 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, cabe destacar la pertinencia de los programas de transferencias condicionadas, cuyas contraprestaciones tienen efectos variados y complejos en materia de población y que, además, podrían ampliarse en materia de salud sexual y reproductiva. Es necesario recordar, eso sí, que en el seminario se concluyó que aún hay que mejorar en profundidad estos programas pues, por ejemplo, en ellos se pone de manifiesto una concepción tradicional de las relaciones de género y no reemplazan a las políticas de desarrollo de largo plazo, necesarias para terminar con la pobreza y lograr una equidad social sostenible.
 20. Además, se necesita asegurar una base de recursos humanos calificados para incorporar las variables de población a las políticas y los programas nacionales y subnacionales; de hecho, a pesar de que se han abierto nuevas oportunidades de formación y de especialización de posgrado en la población, esta base aún es débil en muchos países y, a veces, inexistente a escala subnacional. Por ello, debería instrumentarse una estrategia de formación y capacitación de recursos humanos acorde con las nuevas demandas que se plantean a los especialistas en población y desarrollo.
 21. Se requiere que los países inviertan en el establecimiento y la mejora de sistemas de información sociodemográfica y poblacional, en los que se contemple el desarrollo y la difusión de instrumentos de recopilación y análisis de datos sobre aspectos poblacionales donde se constatan claras limitaciones de información y conocimiento, como la mortalidad materna, y que presenten los niveles de desagregación adecuados para la formulación de políticas públicas en todos los ámbitos territoriales. Entre estos instrumentos cabe destacar los censos, las estadísticas vitales y las encuestas de demografía y salud, así como su disponibilidad oportuna, accesibilidad e integración en otros sistemas de información útiles para la toma de decisiones y el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas.

C. El camino a seguir: hasta 2014 y en adelante

En los cinco años que restan para que el Programa de Acción de la CIPD llegue a su término, esto es, en 2014, la mayor parte de los países de América Latina no van a cumplir todos sus objetivos, a pesar de que muchos han logrado importantes avances en materia de población y desarrollo. Lo mismo sucede con las metas establecidas en los ODM. Por eso, es necesario hacer un llamado urgente a la acción de los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, para alcanzar las metas tanto de la agenda de El Cairo como de la Cumbre del Milenio, reforzando las acciones ya puestas en práctica 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 2015, en particular por medio de la superación de las brechas que reflejan grandes desventajas para los grupos pobres, indígenas, afrodescendientes y de menor nivel educativo, lo que convierte a dicha meta en una prioridad para la región, que requiere un sólido compromiso en términos de voluntad política y de recursos financieros.

En la CIPD se estimaron y acordaron los flujos financieros que, en su momento, se consideraban necesarios para la implementación del Programa de Acción. No obstante, con el correr del tiempo estas estimaciones resultaron insuficientes y los acuerdos financieros se cumplieron parcialmente. Las necesidades actuales son muy superiores a las calculadas en 1994. La falta de

fondos sigue siendo un grave obstáculo para la plena consecución de los objetivos derivados de la Conferencia de El Cairo y de la Cumbre del Milenio.

América Latina enfrenta en los próximos cinco años el reto de reforzar las acciones para alcanzar los objetivos todavía no cumplidos de la CIPD, superar la desigualdad persistente en la región y, al mismo tiempo, responder a los desafíos emergentes. En este contexto, es imperativa la definición de una estrategia para el próximo quinquenio, liderada por los países y con mecanismos de coordinación entre ellos que permitan un mayor impacto de las acciones que se implementen. Una fuerte alianza de los gobiernos, los parlamentos, las organizaciones de la sociedad civil, el medio académico y los organismos de desarrollo es el procedimiento apropiado para alcanzar mayores progresos en el período que se abre por delante, priorizando los desafíos clave identificados en este examen quinquenal, aplicando las lecciones aprendidas y las buenas prácticas identificadas, compartiendo el conocimiento y reforzando las capacidades, el empoderamiento y la participación de múltiples actores en los temas abordados en la CIPD. Para eso será indispensable que el UNFPA promueva el fortalecimiento de las organizaciones comprometidas con el Programa de Acción de la Conferencia y la institucionalización de alianzas y mecanismos de cooperación entre los gobiernos, el medio académico y la sociedad civil, en particular la cooperación Sur-Sur en materia de población y desarrollo a nivel regional, subregional y nacional para las siguientes décadas.

Es fundamental que el compromiso que han mostrado los países de la región con la agenda de la CIPD se reafirme, continúe y se plasme de forma acelerada en medidas concretas y resultados tangibles durante los próximos cinco años. Para lo que viene después, es necesario ir perfilando desde ahora una agenda en materia de población y desarrollo para las siguientes décadas, tanto a nivel mundial como regional, subregional y nacional. A tal efecto, la secretaría técnica del Comité Especial de Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL, con apoyo del UNFPA, debería elaborar una propuesta y presentarla en su próxima reunión. En esta agenda para el futuro se deben considerar las deudas y los asuntos pendientes identificados en esta evaluación quinquenal, entre ellos, la desigualdad, la fecundidad adolescente y la mortalidad materna. También se deben incluir los temas emergentes como el creciente envejecimiento de la población, la existencia de sociedades con relaciones de género e intergeneracionales más complejas, los efectos de la segunda transición demográfica, el cambio climático, las crisis humanitarias, la atención a poblaciones desplazadas y afectadas por conflictos y desastres, la crisis económica y alimentaria, la expansión de la “nueva epidemia” del VIH/SIDA, la articulación entre la función productiva y la reproductiva, la segregación urbana, el creciente peso de la migración internacional y la interculturalidad.

En suma, de cara a las próximas décadas se deberán negociar nuevos acuerdos, fijar nuevas metas y poner en práctica nuevas medidas. Junto con esa agenda, es preciso identificar y establecer, en el momento oportuno, los instrumentos y mecanismos necesarios para continuar avanzando en el proceso iniciado por el Programa de Acción de la CIPD.

Conclusions and recommendations on the evaluation of the implementation in Latin America of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development

A. Background and context of the review

In the framework of the celebration of the fifteenth anniversary of the International Conference on Population and Development, and in compliance with resolution 644(XXXII) of 2008 of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), the Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE)-Population Division of ECLAC and the United Nations Population Fund (UNFPA) held a technically-oriented regional seminar in Santiago on 7 and 8 October 2009 to analyse progress in implementing the Programme of Action which came out of the Conference held in Cairo in 1994. Also considered at the seminar was the link between the Programme of Action and the Millennium Development Goals, particularly the issue of universal access to sexual and reproductive health services.

The regional seminar on the progress made and key actions taken towards implementing the Cairo Programme of Action 15 years after its adoption brought together experts from Governments, civil society, parliaments and universities from all of the Latin American countries. Also participating were specialists and authorities from the English- and Dutch-speaking subregion, who shared the conclusions of the Caribbean subregional meeting held in August in Antigua and Barbuda. The seminar provided an opportunity to analyse the progress that the countries of the region had made towards fulfilling the mandates of the Cairo Programme of Action, as well as to reaffirm the importance of these mandates, analyse proposals for speeding up their implementation over the next five years, and define what path to follow up to and beyond 2014. In the past five years, Latin America has made major strides in improving the living conditions of its people. In 2008, the region ended its most important cycle of economic expansion since 1970. Poverty and indigence —as well as, in some cases, inequality— were reduced. Nevertheless, there continue to be unacceptably high levels of inequality and of labour informality and precariousness. Latin America, with more than 180 million poor and more than 70 million indigent, continues to be the most unequal region in the world.

Currently, the global economic crisis looms as a major threat to the gains already achieved. Since the onset of the crisis, poverty indicators in some of the region's countries have worsened. One

of the harshest lessons of previous crises was that social losses can be recovered only slowly, in subsequent growth cycles. It took 24 years to return to the levels of poverty that prevailed prior to the crisis of the 1980s —double the time it took for GDP to regain its earlier levels.

All of this is occurring in the context of democratic Governments, although these are not without their conflicts. The task of implementing medium- and long-term State policies continues to be a difficult one. At the same time, social movements are strong and politically active in the region. As was pointed out in the seminar, the progress achieved in implementing the Cairo Programme of Action cannot be fully understood without taking account of the contribution of the women's movement.

In recent years, the demographic transition in Latin America advanced and further changes were seen in the age structure of the population. The resulting temporary window of opportunity —or demographic dividend— has also contributed to an improvement in social indicators, and will continue to provide further opportunities for the region during the coming decades. The high degree of urbanization in the region, along with the establishment of a more robust system of cities, is making it increasingly easy to implement social-protection and poverty-reduction policies, linking these issues with appropriate urban planning and land-use regulations. International migration from nearly all of the region's countries —to a multiplicity of destinations— has increased, despite greater legal and regulatory restrictions. This has led to situations of risk, vulnerability and discrimination for migrants. Multilateral agreements for regulating migration and security at borders are seeking to protect migrants and guarantee their rights.

B. The five-year review process in Latin America: conclusions and recommendations

1. Given the progress achieved in reducing poverty and socio-economic inequality during the past five years, as outlined in this examination of the Cairo Programme of Action, two important challenges come to the fore. The immediate challenge is to ensure that this progress continues and is sustained, despite the current economic crisis. This requires political will and resources to maintain the policies and programmes that have made progress possible. Investment in people must focus on adolescents and young people, with emphasis also on the rights of adults and older persons and special efforts to include indigenous, Afro-descendent and poor people, as well as those with little schooling. The broader challenge —that of reducing socio-economic inequality in a significant and lasting way— requires ensuring universal access to high-quality social services and promoting the massive creation of decent jobs, while guaranteeing the inclusion of the groups cited above, who face greater social, demographic and economic disadvantages as well as discrimination and restrictions on their rights and full participation in society.
2. The demographic dividend currently being enjoyed by Latin America —the product of earlier decades of political will and investing in population issues— contributed to the achievements of the last five years. The stabilization, or even reduction, in the number of births per year, resulting from the exercise of reproductive rights, has made it possible to raise social spending targeted to the early stages of life, while affording women the opportunity to participate in the labour market. The challenge for the coming years is to continue to take advantage of the growing number of people of economically active age, while increasing investment in social programmes and plans, creating jobs and enhancing security and social protection.
3. Latin America, which currently has the largest population of adolescents and young people in its history, is enjoying a unique opportunity which, in turn, has immediate challenges that must be given priority attention. Indeed, providing adolescents and youth with real opportunities means addressing their needs in the areas of health, education, sexual and reproductive health, productive (and well-paid) employment, capacity to save for old age, housing and microcredit, financial and technological inclusion, full participation and citizen

- rights, and establishing appropriate and comprehensive measures to deal with these issues. Thus, young people must be a major focus of public policy, as emphasized in the seminar, taking account of their potential and rights in ways that are culturally relevant and which, through a variety of mechanisms, draw on their participation and representation in order to give voice to their concerns.
4. The consequences of the rapid growth of the older adult population are already being felt in a number of countries in the region. This has led to reforms in pension and health systems, social protection regimes, public institutions and the allocation of resources. The challenge of promoting a society for all ages, as advocated in the Brasilia Declaration, is a significant one. Young people and adults must prepare themselves for the ageing of the region, since they themselves will be its leaders within a few decades. At the same time, it is essential to protect the human rights and fundamental freedoms of all older persons; work to eliminate all forms of discrimination and violence; create protection networks to ensure respect for these rights, particularly for those living in poverty; expand social protection systems; strengthen national capacities; and foster South-South cooperation, among other activities —and thus move towards implementation of the recommendations of the Brasilia Declaration.
 5. Indigenous people and people of African descent have played an increasingly important leadership role since the Cairo conference. Although this is attributable, in part, to growing national and international awareness of the discrimination, exclusion and precariousness under which they live, it is primarily the result of their own social and political mobilization efforts. In the last five years, these efforts have led to the creation of specific, inclusive institutions, laws and policies in different countries. The overall challenge is to extinguish the marked inequalities in terms of the incidence of poverty, access to opportunities, inclusion and the benefits of affirmative action with regard to services, policies and budgets, the exercise of rights, and political and cultural recognition. Measures for accomplishing this must give prominence to the principle of cultural relevance. Effective mechanisms must be developed to enhance economic and political participation, thus consolidating and expanding progress on laws, mechanisms and policies to combat discrimination against, and promote inclusion of, these groups.
 6. The process of urbanization and population concentration in large cities constitutes a distinctive feature of Latin America, and this pattern continued between 2004 and 2009. This has, in general, helped to advance social goals and increase the well-being of the population, though with it come problems such as the concentration of poverty in urban areas, the exclusion and segregation of disadvantaged groups in precarious areas and housing, and lack of infrastructure, services and employment. The challenges of the future concern governance and the full realization of the benefits of these processes. At the same time, it is vital to overcome the vast deficiencies that have built up over time and narrow the differences in well-being between urban and rural areas, and income disparities, especially in urban settings where poverty and segregation are more acute. Poverty reduction should be a major factor in shaping urban land-use and planning policies, and should be designed to ensure the provision of infrastructure, housing, services and employment for the poor urban population.
 7. There has been growing concern —and increased debate— regarding international migration, with attempts, in various forums, to establish agreements on this issue. Progress has also been made towards constructing institutional frameworks and mechanisms to deal with problems affecting migrants. However, accompanying this has been a climate hostile to immigration in many developed countries and within the region itself, which has a large mobile and migrant population. Altering this climate represents one of the major challenges, and therefore there needs to be a push for a global and regional agenda that recognizes the need to protect and promote the rights of intraregional and international migrants. This includes ensuring them access to health, education and sexual and reproductive health services, through multinational

- agreements designed to provide for orderly migration and secure borders, and prevent and combat trafficking in persons, human smuggling and sexual exploitation.
8. Latin America has moved forward in recognizing reproductive rights as an integral part of human rights. In accordance with the Cairo Programme of Action and the Millennium Development Goals, the countries recognized the importance of the goal of universal access to sexual and reproductive health. To advance further in this direction will mean overcoming the implementation gap and, in combination with this: (i) establishing access to comprehensive sexual and reproductive health services in the framework of efforts to bring about change in the health systems; (ii) strengthening national strategies and increasing international financing for essential inputs, such as contraceptives; (iii) guaranteeing equitable access to emergency obstetric and neonatal care; (iv) preventing the effects of unsafe abortion and countering them in ways consistent with the Cairo Programme of Action and the recommendations of bodies charged with monitoring treaty and human rights compliance; and (v) removing the barriers that adolescents and young people face in obtaining sexual education and accessing sexual and reproductive health services.
 9. A key challenge in this area is to protect the achievements already gained, guarantee the sustainability of policies and programmes, and avoid backtracking, in terms of access to, and availability, quality and cultural relevance of services. Social protection systems and policies on health, education and, particularly, poverty reduction must take account of the need for universal access to sexual and reproductive health services. The most important challenges are to provide a well-integrated, comprehensive maternal health-care system; treatment for HIV/AIDS and reproductive health care; a solution to the problems of unsafe abortions and gender violence; and a reliable supply of inputs.
 10. Maternal mortality and adolescent fertility pose particularly worrisome challenges. Regional levels of maternal deaths from preventable causes are unacceptable. In the short term, the objective is to secure three pillars: reproductive health, attendance at birth by skilled professionals and emergency obstetrical care. These efforts must have cultural relevance, address the problem of unsafe abortion, and deal with gender inequity. The task of properly recording maternal morbidity and mortality represents an additional and important challenge.
 11. Adolescent maternity rates, which remain stubbornly high, are a cause for concern and require urgent action. One major priority is to give adolescents, especially girls, a broad range of choices in terms of their plans for the future. To prevent adolescent pregnancies, a series of key measures must be considered: (i) expanding knowledge of sociocultural determinants that underlie the problem; (ii) promoting universal quality education that includes integrated sexual education provided in schools and places where youth gather; (iii) promoting access by adolescents to relevant information and to sexual and reproductive health services, as well as to contraceptive devices and HIV/AIDS-prevention tools; and (iv) preventing all types of sexual pressure and abuse, including exploitation. Special attention should be paid to adolescents under the age of 15, who are not included in sexual and reproductive health surveys and whose pregnancies are often the result of sexual relations that involve abuse, violence or coercion. One area of work that needs to receive more attention is the prevention of second pregnancies. Furthermore, school attendance by pregnant adolescents or adolescent mothers should be guaranteed.
 12. Actions in sexual and reproductive health must seek to narrow the persistent gaps that exist when it comes to accessing these services. These gaps lead to higher maternal mortality rates and higher adolescent pregnancy rates among poor, indigenous, Afro-descendent, and less-educated women. In order to turn this situation around, it must be recognized that regional and country averages mask enormous underlying inequalities and that specific and vigorous action is required on behalf of these groups. This means protecting their rights and ensuring social inclusion in services, inputs, budgets and policies for sexual and reproductive health.

13. The favourable features of the response to HIV/AIDS conceal deep inequalities within and among countries and prevention is still acutely deficient. The implementation of the Ministerial Declaration “Preventing Through Education”, signed in Mexico City in August 2008 at the first Meeting of Ministers of Health and Education to Stop HIV and STIs in Latin America and the Caribbean, deserves special attention. When formulating policies, Governments should develop more strategic and better-coordinated responses through policies that are designed with an emphasis on prevention and carry greater financial commitment than currently is the case. Attention should be paid to the new phase of the epidemic, which has a particular effect on the youth and female population. Special effort should go into data-collection; as there are still many areas in which information about sexual behaviour and preventive practices is lacking, particularly as it relates to adolescents and youth.
14. Great strides have been made in the fight to end violence against women. These are reflected in the appearance of a third generation of legislation against gender-based violence. The great challenge continues to be the implementation of these laws, especially those that address access to the justice system and timely and appropriate penalties, particularly in the case of sexual violence. To this end, technical and financial capacity-building should be provided to institutions that work in prevention, law enforcement, and prosecution of violence against women, including sexual violence. Another challenge is the implementation of policies and programmes of prevention and treatment for victims.
15. The political participation of women in Latin America has increased. However, achieving parity continues to be a challenge. To move forward towards this objective, new legislation is needed, as are mechanisms for implementation that will make it a reality. Also, women’s organizations should be strengthened and provided with the resources and opportunities they need to become involved in designing and implementing public policies.
16. In Latin America, women invest much more time than men in performing unpaid labour tasks —caring for the ill, children, older persons, and others. An initial challenge, when seeking to build egalitarian and symmetrical gender relations, is that of overcoming the sexual divide that exists between productive and reproductive labour and of getting men to participate more in the latter. A second challenge has to do with developing policies and strategies of co-responsibility that cause families, the State, and the market to engage simultaneously in reorganizing time use, distributing reproductive labour within the household and creating a social infrastructure for care.
17. Important progress has been made in mainstreaming gender equality into the institutions of the countries of the region. Advances have also been made in crafting legislation and policies that guarantee the human rights of women and promote gender equality. However, those gains could be reversed and there is a possibility that ground that has been gained could be lost. Therefore, the commitment of the States is needed to maintain and strengthen institutions, mechanisms and resources that move this issue forward, as well as to implement legislation and policies. The Millennium Development Goals will not be met unless gender equality becomes a political and financial priority in the region.
18. In terms of institutions and population policy, a huge effort must be made to adapt to new political and sociodemographic situations. This involves reinforcing the bodies that work on actions relating to population variables and specific population groups and strengthening the forums created by emerging institutions (for example, councils of ministers who oversee social issues and those responsible for poverty-reduction strategies and programmes). These need to be given technical and budgetary capacity to coordinate policies that cut across sectors and integrate population and development issues into public administration.
19. Special efforts should also be made to mainstream the use of knowledge and data on population variables into public policy and Government institutions. In this context, conditional transfer programmes are vital as they have varied and far-reaching benefits for the

- population and could also be extended to sexual and reproductive health. It is important to recall the conclusion reached in the seminar: these programmes can still be greatly improved. For example, they utilize traditional conceptions of gender relations and are not a substitute for the type of long-term development policies needed for ending poverty and achieving sustainable social equity.
20. Furthermore, a skilled human resources base is needed to ensure that population considerations are factored into national and subnational policies and programmes. Despite new opportunities for specialized graduate studies in population issues, this area is still weak in most countries and, in some cases, is non-existent at the subnational level. This calls for a strategy in the teaching and training of human resources that reflects the new demands being placed on population and development specialists.
 21. Countries must invest in establishing and improving sociodemographic and population data systems. These efforts should include the development and propagation of data-collection and analysis instruments that focus on population issues, such as maternal mortality, for which information and knowledge are still lacking. These improved systems should provide enough disaggregation levels to allow public policies to be tailored to address the variety of situations that exist in any given territory. These data instruments include censuses, vital statistics, and demographic and health surveys. It is also a priority that these data be accessible, available on a timely basis and integrated into data systems that are used for decision-making, designing, implementing and evaluating public policies.

C. The road ahead: 2014 and beyond

In the five years remaining before the Cairo Programme of Action comes to a close in 2014, most of the countries of Latin America will not have met all of their goals, although many will have made important progress on matters of population and development. The same is true for the targets that have been set for the Millennium Development Goals. Therefore, Governments, civil society organizations and international bodies should be urged to act without delay to achieve the targets, both of the Cairo Agenda for Action and those deriving from the Millennium Summit, reinforcing actions that have already been taken and responding to emerging issues. The Millennium Development Goals will not be met if the target of universal access to reproductive health is not met by 2015, namely, by overcoming the disadvantages faced by poor, indigenous, Afro-descendent and lesser-educated groups. This must be a priority for the region, one that will require solid commitment in terms of political will and financial resources.

At the Cairo conference, an estimate was made and agreement was reached on the financial flows which, at that time, were considered necessary for implementing the Programme of Action. But with the passing of time, those estimates are no longer accurate, and the financial agreements have only been partially fulfilled. Current needs are much higher than those calculated in 1994. The lack of sufficient funds continues to be a serious obstacle to the full compliance with the goals that arose out of the Cairo Conference and the Millennium Summit.

Over the next five years, Latin America will have to step up its actions in order to reach the yet-unfulfilled goals of the International Conference on Population and Development, bringing to an end the inequality that persists in the region while at the same time responding to emerging challenges. In this context, it is imperative that a strategy be defined for the upcoming five-year period, led by the countries and based on mechanisms that will enable cooperation and enhance the impact of the actions they take. The best mechanism for maximizing progress in the period ahead will be a strong partnership between Governments, parliaments, civil society organizations, academia and development organizations. These should come together to prioritize the key challenges identified in this five-year assessment, applying lessons learned and best practices, sharing knowledge and building capacity while empowering multiple actors so they can participate in the issues addressed at the

Conference. For this to happen, the United Nations Population Fund (UNFPA) must strive to strengthen organizations committed to the Programme of Action of the Conference and to establish partnerships and cooperation mechanisms between Governments, academia and civil society. This is particularly true of South-South cooperation on regional, sub-regional and national population and development issues for the coming decades.

The countries of the region must reaffirm and fulfil their commitment to the Cairo Programme of Action, and ensure that this commitment translates quickly into concrete measures and tangible outcomes during the next five years. In preparation for the period beyond 2014, work should now begin on an agenda of population and development issues for subsequent decades, at global, regional, subregional and national levels. To this end, the technical secretariat of the ECLAC sessional Ad Hoc Committee on Population and Development, with support from UNFPA, should prepare a draft agenda and present it at the next meeting. This agenda for the future must consider the outstanding challenges identified in this five-year assessment, which include: inequality, adolescent fertility and maternal mortality. It should also include emerging issues, such as: the acceleration in population ageing; the existence of societies with more complex gender and intergenerational relationships; the effects of the second demographic transition; climate change; humanitarian crises; attending to the needs of populations displaced or affected by conflicts and disasters; the economic and food crisis; the spread of the "new" HIV/AIDS epidemic, the interaction between productive and reproductive functions; residential segregation; the growing pressure of international migration and multiculturalism.

In summary, the coming decades call for new agreements to be negotiated, new targets to be set and new measures to be implemented. In addition to this agenda, instruments and mechanisms must be identified and put in place at the opportune time to ensure continued gains in the process initiated by the Cairo Programme of Action.

III. Conclusiones del Caribe sobre la implementación del Programa de Acción de El Cairo a 15 años de su adopción

Como parte de las actividades para conmemorar el decimoquinto aniversario de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en colaboración con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), organizó la “Reunión subregional para evaluar la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 15 años después de su adopción”, que tuvo lugar en Antigua y Barbuda del 20 al 21 de agosto de 2009.

Esta reunión convocó a representantes de los gobiernos de 15 países del Caribe y a un número importante de organizaciones no gubernamentales y expertos en las áreas de población y desarrollo, salud sexual y reproductiva, derechos reproductivos y género. Su objetivo fue analizar los logros, retos y brechas experimentados en la implementación del Programa de Acción resultante de la CIPD, así como definir el camino a seguir.

A. Contexto

En el Caribe de habla inglesa y holandesa, el crecimiento demográfico ha disminuido de una forma efectiva y las tasas de natalidad se encuentran a niveles de reemplazo, mientras que la expectativa de vida se mantiene relativamente alta. La interacción entre la población y el desarrollo ha llevado a una mejora en la vida de millones de personas de la subregión.

Con la mayoría de los países clasificados como economías de altos ingresos y casi todo el resto como de ingresos medios, se la considera una región con un nivel alto de desarrollo. La pobreza extrema no es un fenómeno común en el Caribe, sin embargo, aún existen focos de población en esa situación. Los datos regionales actuales sobre el tema no son accesibles, y los que están disponibles no son comparables entre los países debido a la ambigüedad de los métodos utilizados para la medición. A pesar de clasificarse como de ingresos medios y altos, los países caribeños son altamente vulnerables, debido a sus grandes deudas externas y a una alta exposición a los desastres naturales, sus recursos naturales limitados, una diversificación económica restringida y retos para sus capacidades

institucionales. Estos y otros factores los ponen en una posición de vulnerabilidad frente a la pobreza, a no ser que se implementen medidas para fortalecer estas áreas.

La mayoría de los países de la región aún está en un período especialmente favorable para el desarrollo, en el que la población en edad laboral aumenta en relación a aquella en edades económicamente dependientes. Sin embargo, los beneficios de esta situación no son automáticos; es preciso seguir invirtiendo en el desarrollo de la juventud. Muy pronto esta ecuación se invertirá, en la medida en que la porción de personas mayores aumente, y la sociedad caribeña tendrá que enfrentar los retos relacionados a un envejecimiento de la población.

Las tendencias actuales y los efectos negativos de la crisis económica a nivel global pueden implicar desafíos adicionales a los países de la región para alcanzar los objetivos y los compromisos acordados en el Programa de Acción de la CIPD y la mayoría de las metas de desarrollo consensuadas internacionalmente, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En efecto, existe un riesgo de que parte de los logros regionales en términos de desarrollo se reviertan, debido a factores externos.

B. Logros

Los países del Caribe de habla inglesa y holandesa han conseguido progresos significativos en su desarrollo económico y humano. La mayoría de los gobiernos ha implementado programas y políticas de protección social para atender las necesidades de los grupos más vulnerables, tales como los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas mayores, los indígenas, las personas con discapacidades, aquellas viviendo con VIH y sida y sus familias. Sin embargo, la sostenibilidad de tales programas podría peligrar, como resultado de la crisis financiera global.

Muchos países de la región han hecho esfuerzos para integrar los asuntos ligados a la población en la planificación y el desarrollo de marcos y estrategias. Respecto de la migración, varios han tomado medidas para incluir este tema en la planificación para el desarrollo y han avanzado hacia la formulación de políticas en la materia. Las medidas tomadas procuran atender y manejar esta temática, relacionada al movimiento de trabajadores calificados.

En el Caribe existe un reconocimiento general de la importancia de enfocarse en los retos que representa una población que está envejeciendo. Todos los gobiernos han desarrollado programas e intervenciones para la protección social de las personas mayores.

En cuanto a la información, se han hecho esfuerzos para incrementar la capacidad de recolección y análisis de datos de alta calidad, particularmente sobre la población y los hogares, mediante la capacitación, el desarrollo de capacidades y la cooperación sur-sur. Otra área que ha experimentado avances es la armonización y estandarización de definiciones y metodologías concernientes a los datos censales, dentro del contexto de la ronda de 2010.

La mayoría de los países de la región ha logrado o sobrepasado el objetivo de alcanzar una educación primaria universal y ha introducido en el currículo de la mayor parte de los niveles educativos, con el apoyo de la CARICOM (Comunidad del Caribe), la educación en salud y vida familiar (HFLE), incluyendo en su formación a los jóvenes que no asisten a las escuelas. Los servicios de planificación familiar están altamente desarrollados, y todas las asociaciones de planificación familiar de la región ofrecen anticonceptivos de emergencia. En el área del VIH y sida se realizan esfuerzos nacionales para aumentar la prevención y los medicamentos antirretrovirales son accesibles en todos los países y a muy bajo costo. Se ha progresado también en la reducción de la transmisión del VIH de la madre al hijo y ha aumentado el uso de preservativos tanto en los hombres como en las mujeres.

También se han puesto en marcha mecanismos para el adelanto de la mujer en casi todos los países caribeños, y existen sanciones penales para los delitos sexuales, las violaciones, la trata y el secuestro de mujeres. Sus marcos legales contienen medidas civiles y penales para los casos de asalto y violencia de género, incluyendo sanciones rápidas como medidas cautelares y órdenes de protección.

Algunos países han introducido leyes específicas sobre la violencia de género. Sin embargo, la violencia contra las mujeres y las niñas continúa existiendo, particularmente la de tipo sexual. Considerando las necesidades de las personas y las familias, algunos países también están adoptando medidas que buscan articular la vida productiva y la reproductiva de las mujeres, al ofrecer una extensión de los períodos de maternidad y paternidad, arreglos de tiempo flexible e instalaciones para el cuidado de los niños.

C. Retos y oportunidades

Aunque las políticas de corto plazo son necesarias para lidiar con la crisis económica internacional, los gobiernos deben evitar reducir los gastos sociales y no perder de vista la perspectiva de largo plazo para los planes de desarrollo. En este contexto, resulta crítico mantener y reforzar los compromisos políticos asumidos con los objetivos de la CIPD, así como ofrecer apoyo financiero adecuado para preservar los niveles de implementación requeridos.

La mayoría de los países del Caribe aún puede beneficiarse de los dividendos demográficos y prepararse para los retos de invertir en la juventud y responder a las necesidades de una sociedad que envejece; también enfocarse en el desempleo entre los jóvenes, al extender la cobertura y la calidad de la educación secundaria y terciaria y promover su participación en los procesos nacionales. Existe una tendencia de rendimiento escolar deficiente entre los jóvenes, a la que no se le ha dado suficiente importancia. El papel de los hombres como padres y los modelos a seguir en las esferas pública y privada están muy relacionados a este problema.

Los países también enfrentan el reto de ofrecer provisiones sociales adecuadas para las personas mayores en el contexto de una creciente demanda de cuidados de largo plazo, particularmente para las mujeres pobres. Esto requerirá un fortalecimiento de los mecanismos de solidaridad intergeneracional. Es importante que los gobiernos del Caribe sigan las recomendaciones de la Declaración de Brasilia, incluyendo el desarrollo de una Convención internacional para la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

Una parte significativa de la población caribeña vive con discapacidades, sin embargo, la infraestructura física está muy atrasada en relación a los niveles requeridos para garantizar su participación equitativa en todos los aspectos de la vida social, económica y cultural. Es preciso un aumento en las inversiones para crear las condiciones que permitan su autovalencia y una vida digna para las personas con discapacidad.

La población subregional está entre las más móviles en el mundo, y el tema de la fuga de cerebros en los campos de la salud y la educación es uno de los retos principales a enfrentar. Se deben crear oportunidades para incentivar a los trabajadores capacitados, especialmente a los jóvenes, a permanecer en la región. Si esto no se logra, la fuga de aquellos vinculados al área de la salud puede limitar el logro de los ODM relacionados a ese ámbito. Los inmigrantes indocumentados también tienen impacto en la capacidad de algunos países receptores de planificar debidamente y ofrecer protección social adecuada a este grupo. Por lo tanto, se hace un llamamiento a los países de la región a ratificar la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Aunque se han logrado progresos en la implementación de medidas contra el tráfico internacional para los propósitos de explotación sexual y servidumbre doméstica forzada, aún se necesitan muchos esfuerzos en este sentido.

En reconocimiento del nuevo ODM de lograr un acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva para 2015, los países del Caribe deberán promover las correlaciones entre la salud reproductiva, los programas y los servicios de VIH, poniéndolos al alcance de las poblaciones más vulnerables. Esto podrá incrementar la eficacia general y la calidad de los servicios culturalmente pertinentes para satisfacer las necesidades sexuales y reproductivas de la población, incluyendo las de aquellas personas con discapacidades, liberándolos de estigmas y de discriminación.

En las últimas dos décadas, las mejoras en la reducción de la mortalidad materna, y de la mortalidad infantil en algunos países, se han mantenido al mismo nivel. Es preciso comprender los factores y las causas que producen esta situación, evaluando además las mejoras experimentadas en la calidad de los cuidados prenatales y obstétricos de emergencia de los hospitales. También se debe priorizar a un mayor acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva para las poblaciones rurales y otras poblaciones marginadas, mediante enfoques de derechos y culturalmente pertinentes.

El Caribe tiene la generación de adolescentes más grande de toda su historia. Por ende, debe prepararse para satisfacer las necesidades de salud sexual y reproductiva de este grupo. Aún existe una falta de conexión entre la edad del matrimonio y aquella requerida para tener relaciones con consentimiento en muchos países, lo que limita el acceso de los jóvenes a los servicios de salud sexual y reproductiva y a los productos relacionados. Existe un reconocimiento generalizado de que los jóvenes tienen relaciones sexuales a una edad temprana y que hay una necesidad de protegerlos de los embarazos no planificados y la infección por VIH. Este tema deberá atenderse en el contexto de la protección social y del acceso de la juventud a la educación, al empleo y a la participación.

En este contexto, los embarazos entre las adolescentes continúan siendo un tema crítico en la región. El impacto socioeconómico del alto nivel de maternidad entre las muchachas contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza. La maternidad en la adolescencia también tiene una incidencia en las oportunidades de las jóvenes de progresar en su educación y su vida profesional. Para hacer frente a esta situación se debe considerar una serie de medidas: entender los determinantes culturales de la iniciación sexual y la maternidad temprana; promover una educación sexual completa en las escuelas; promover el acceso a información sobre los servicios de salud sexual y reproductiva, servicios de consejería y productos para los adolescentes sexualmente activos, y prevenir todo tipo de presión y abuso sexual, además de la explotación.

A pesar de los avances logrados en el área del VIH y sida, aún existen algunos retos clave: los programas de prevención no llegan a los grupos vulnerables con programas de educación, de comunicación para el cambio de comportamiento y de uso de profilaxis después de la exposición, y el vínculo de los programas sobre VIH con los servicios de salud sexual y reproductiva no está todavía transversalizado en varios países. El estigma y la discriminación permanecen extendidos e impactan sobre el acceso al seguimiento de la prevención, el tratamiento, el cuidado y los servicios de apoyo para las personas viviendo con VIH y sida, además de incidir en el reconocimiento de sus derechos de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Las desigualdades de género se manifiestan en términos de feminización de la pobreza, vulnerabilidad al VIH y sida y violencia de género.

En el área de la igualdad de género, la mayoría de los países ha desarrollado políticas y validado convenciones internacionales clave. A pesar de esto, los escasos recursos asignados a los programas de esta naturaleza constituyen un problema significativo. Las mujeres continúan teniendo una baja representación en la gobernabilidad y en los niveles decisorios de la estructura política en toda la subregión. La creación reciente del Instituto de Mujeres Líderes del Caribe (CIWIL) quizás pueda abordar este reto. El apoyo político y financiero debe formar parte de esta iniciativa. Las tasas de abuso sexual aún se mantienen altas, y aunque existen los marcos legales para responder a estas violaciones, hay desafíos importantes en cuanto al cumplimiento de las políticas. Los cuidados familiares ha sido altamente feminizados, en la medida en que las mujeres siguen siendo las cuidadoras principales de los niños y otros dependientes, incluyendo a las personas mayores. Los hogares constituidos por madres solteras representan la mitad de todos los hogares en muchos lugares de la subregión, y la mayoría de ellos es más vulnerable a la pobreza.

Asegurar una disponibilidad consistente de datos es un reto que comparten muchos países del Caribe. Hay una ausencia notable de estadísticas relacionadas con la migración y las personas con discapacidades. Esto tiene un impacto directo sobre la planificación basada en evidencias y en otras iniciativas de desarrollo. Para poder trabajar en estos desafíos socioeconómicos y sociodemográficos de manera apropiada es muy importante contar con datos precisos y de buena calidad, así como con metadatos adecuados. Esto es relevante no solo para entender la magnitud y las dinámicas de las variables, sino también para promover procesos de adopción de decisiones basados en evidencia, y

para el desarrollo de políticas y programas que mejoren la calidad de vida de todos. En este sentido, existe una necesidad de producir resultados censales de buena calidad, evitando la situación que se generó durante la última ronda. Asimismo, es importante mejorar los registros existentes y su uso, y es esencial en este proceso incrementar las capacidades analíticas y fortalecer la coordinación y la comunicación entre varios ministerios, agencias y la sociedad civil.

Hace falta reconocer que las acciones clave para la total implementación del Programa de Acción de la CIPD están integradas con los esfuerzos globales para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Las dinámicas de la población son por lo tanto factores importantes para alcanzar las metas de desarrollo acordadas internacionalmente, incluyendo los ODM, ya que estos objetivos se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, el incremento de los esfuerzos financieros para implementar el Programa de Acción de El Cairo deberá considerarse una contribución clave a la vida y los derechos de las personas, así como también una inversión inteligente, con altos retornos económicos y sociales.

D. El camino hacia adelante: más allá de 2014

El impacto de la crisis económica y financiera, junto con el escaso tiempo restante para llegar a 2014, generan una urgente necesidad de llamamiento a la acción para lograr los objetivos del Programa de Acción de la CIPD. Más que nunca, los ODM no podrán alcanzarse al menos que se garantice un acceso universal a la salud reproductiva antes de 2015.

En vista de esta meta, la consolidación de los logros es imperativa. Hay demasiado en juego para que la gente del Caribe permita que los adelantos conseguidos se pierdan. Los retos críticos en cuanto a los derechos humanos y al desarrollo que los gobiernos identificaron durante los dos días de deliberaciones del seminario representan un llamado a priorizar acciones respecto de las que deben establecerse resultados claros y metas identificables.

La subregión del Caribe está en una posición única para solicitar la definición de una estrategia de cinco años con mecanismos nacionales y subregionales para evaluar el progreso y corregir las acciones. Una fuerte alianza entre los gobiernos, los miembros de los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil, junto con las agencias de desarrollo, permitiría un mayor progreso en los años por venir. Es crucial priorizar los retos clave determinados en esta reunión. La identificación de las lecciones aprendidas y de las mejores prácticas puede ayudar a las iniciativas para compartir conocimiento entre los países a través de la cooperación sur-sur, y se pueden implementar otras prácticas de colaboración.

Dado que las prioridades identificadas serán relevantes en las décadas próximas, los gobiernos de la subregión deberán ratificar su compromiso de llevar a cabo la agenda de la CIPD más allá de 2014. Se necesita un proceso de reflexión para preparar la agenda de seguimiento de la conferencia de El Cairo para los caribeños.

La oficina subregional del UNFPA en los países del Caribe de habla inglesa y holandesa, con asistencia de las oficinas subregionales de la CEPAL, está lista para utilizar todos sus recursos humanos, técnicos y financieros en apoyo a los gobiernos y la sociedad civil en esta causa.

Conclusions of the Caribbean on the implementation of the Programme of Action of Cairo 15 years after its adoption

As part of the activities to commemorate the 15th anniversary of ICPD, ECLAC in collaboration with UNFPA, organized a Subregional Expert Meeting to assess the implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD) held in Antigua and Barbuda, 20-21 August 2009.

This meeting involved the participation of government representatives of fifteen Caribbean countries and a number of NGOs and experts in the areas of Population and Development, Sexual and Reproductive Health and Rights, and Gender. The objective of this meeting was to discuss achievements, challenges and gaps experienced in the implementation of the Programme of Action resulting from the ICPD and the way forward.

A. Context

In the English and Dutch-speaking Caribbean subregion, population growth has effectively declined and fertility rates are now around replacement levels while life expectancy is relatively high. The interaction between population and development has led to the improvement of the lives of millions in the Caribbean subregion.

With the majority of the countries being classified as high-income economies and nearly all of the rest as middle income, the region is one of the more developed in the world. Abject poverty is not a wide spread phenomenon in the Caribbean, however, pockets of poverty still exist. Current accurate data on poverty in the region are not readily available or accessible and where data are available, it is not comparable between countries due to the fact that the method of measuring poverty data is ambiguous. In spite of being middle and high income countries, Caribbean countries are highly vulnerable due to huge debt burdens and high exposure to natural hazards, limited natural resources, limited economic diversification and challenges with institutional capacities. These and other factors keep the Caribbean vulnerable to poverty unless measures are put in place to enhance resilience in these areas.

Most countries in the region are still in a particularly favourable period for development in which the working-age population increases relative to the population of economically dependent ages. However, the benefits of this situation are not automatic; we need to continue to invest in youth

development. Soon, this equation will be reversed as the share of older persons steadily increases, and the Caribbean society will have to face the challenges related to population ageing.

Current trends and the negative effects of the global financial and economic crisis, may present countries with additional challenges of achieving the agreed goals and commitments of the Programme of Action of the ICPD, as well as most of the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals (MDGs). Indeed, there is a risk that some of the development gains in the region may be reversed due to external effects.

B. Achievements

The English and Dutch Speaking Caribbean countries have made significant progress in achieving economic and human development. Most governments have put in place programmes and policies on social protection to address the needs of the most vulnerable populations, such as children and youth, women, the elderly, indigenous peoples, persons with disabilities, people living with HIV and their families. However, the sustainability of such programmes could be jeopardized as a result of the global financial crisis.

In the area of population and development, many countries in the region have made efforts to integrate population issues in planning and development frameworks and strategies. Concerning the issue of migration, several countries have taken steps to include this issue in development planning and have made efforts toward the formulation of migration policies to manage its impact. Intra-regional migration measures are being taken to address and manage this issue, particularly as it relates to movement of skilled labour in the region.

In the Caribbean, there is a general acknowledgment of the importance of addressing the challenges posed by an increasingly ageing population. All governments have developed programmes and interventions for social protection of older persons.

In regards to data, efforts have been made to increase the capacity for the collection and analysis of high quality data, particularly population and housing census data, through training, capacity building and south-south cooperation. Another area that has seen advancement is the harmonization and standardization of definitions and methodologies concerning census data within the context of the 2010 Round of Census.

Most countries in the region have met or surpassed the targets for universal primary education and have introduced with the support of CARICOM the comprehensive health and family life education (HFLE) curriculum at most educational levels including out-of-school youth. In the Caribbean family planning services are highly developed. Emergency contraception is provided by all Family Planning Associations in the Caribbean region. In the area of HIV and AIDS, national efforts to scale-up HIV prevention are being undertaken and access to antiretroviral drugs is widely available in all countries at limited or no cost. Advancements have been made in reducing mother to child transmission of HIV and the use of male and female condoms have increased.

Gender machineries have also been put in place in nearly all countries in the region. In all Caribbean countries there are criminal sanctions for sexual offences and rape, indecent assault, trafficking and abduction of women. Legal frameworks in these countries provide civil and penal measures for cases of assault and therefore gender-based violence, including speedy actions to injunctions and protection orders. Some countries have introduced specific legislation on gender-based violence. Nevertheless, violence against women and girls continues to be pervasive in these countries, particularly sexual violence. Taking into account the needs of the persons and families, some countries are also advancing measures that seek to combine productive and reproductive life by providing increased maternity and paternity leave, flexible time arrangements and child care facilities.

C. Challenges and opportunities

Although short-term policy measures are needed to deal with the international economic crisis, governments should avoid reducing social expenditures and not lose sight of the long-term vision for development planning. In this context, it is critical to maintain and reinforce political commitment to the goals of ICPD, as well as to provide adequate financial support to maintain required levels of implementation.

Most Caribbean countries can still reap the benefits of the demographic dividend to properly prepare for the challenges of investing in youth and responding to the needs of an ageing society. Addressing unemployment among youth, extending the coverage and quality of secondary and tertiary education and promoting youth participation in country-led processes are key needs to be addressed. There is a trend of underachievement of boys in the education sector that is of concern to countries. Related to this is the role of men as parents and role models in public and private spheres.

Countries also face the challenge of providing adequate social provisions for older persons in the context of enhanced demand for long-term care, particularly for poor women. This will require the strengthening of inter-generational solidarity mechanisms. It is important that Caribbean governments follow the recommendations of the Brasilia Declaration, including the development of an International Convention for the Protection of the Rights of Older Persons.

A significant part of the population in the Caribbean is living with disabilities. The physical infrastructure is far behind levels necessary to guarantee equal participation in all aspects of social, economic and cultural life. Increased investments are needed in order to create conditions that permit self-reliance and dignity for persons with disability.

The Caribbean population is among the most mobile in the world and the issue of the brain drain in the areas of health and education is one of the main challenges. Efforts should be made to create opportunities to encourage skilled workers, particularly among the youth to remain in the region. If not properly addressed, the brain drain of skilled health workers could undermine the attainment of the health-related MDGs. The human rights of undocumented migrants are also an area of concern as is the capacity of some receiving countries to properly plan and to provide adequate social protection to this group. Caribbean countries are encouraged to ratify the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Although progress has been made in implementing measures against international trafficking for the purposes of sexual exploitation and forced domestic servitude, much more efforts are needed.

In recognition of the new MDG target to achieve universal access to Sexual and Reproductive Health (SRH) services by 2015 Caribbean countries should seek to promote the linkages between reproductive health and HIV services and programmes and make them available to the most vulnerable populations. This will increase the overall effectiveness and quality of culturally-sensitive services in meeting the sexual and reproductive needs of the population, including those of persons with disabilities, devoid of stigma and discrimination.

In the last two decades, improvements in reducing maternal mortality, and in some countries additionally in infant and child mortality, have stagnated. It is recognized that there is a need to better understand the factors behind this situation. This should include an assessment of the improvement of the quality of antenatal and emergency obstetric care in hospitals. An increased access to reproductive health services for rural, hinterland and other marginalized populations through rights-based and culturally sensitive approaches should be prioritized.

The Caribbean has the largest generation of adolescents ever in history. Recognizing this, the region should prepare to meet the SRH needs of this group. There continues to be a disconnect between the age of marriage and the age of consent in many countries which inhibit access to SRH services and commodities by young people. There is a general recognition that young people are engaged in sexual activity at an early age and there is need to protect them against early unplanned

pregnancy and HIV infection. This should be addressed in the context of social protection and young people's access to education, employment and participation.

In this context, adolescent and teenage pregnancy remains a critical challenge in the region. The socio-economic impact of the high level of adolescent motherhood contributes to the intergenerational transmission of poverty. Adolescent fertility also impacts the opportunities of girls and women to advance in the education and employment sectors. To tackle this issue a series of measures should be considered: understanding the cultural determinants of sexual initiation and early motherhood; encouraging the full implementation of comprehensive sexuality education (HFLE) in schools; promoting access to SRH information, counselling, services; including commodities for sexually active adolescents and youth; and preventing all forms of pressure and sexual abuse and exploitation.

Despite the advancements made in HIV and AIDS, some key challenges still exist: HIV prevention programmes are still not always reaching vulnerable groups with HIV education, Behavioural Change Communication (BCC), testing and counselling and post-exposure prophylaxis, and the linkage of HIV programmes with SRH services, is still not mainstreamed in several countries. Stigma and discrimination remains widespread and impacts the access to follow-up prevention, treatment, care and support services for People Living with HIV and AIDS (PLHIV) and the recognition of the rights of PLHIV to access SRH services. Gender inequalities manifest themselves in terms of feminization of poverty, vulnerability to HIV and AIDS, and gender-based violence.

In the area of gender equality, most countries have enacted legislation and ratified key international conventions. Despite this, under-resourcing of gender equality programmes is a significant problem. Women continue to be under-represented in governance and political structures at decision-making levels across the Caribbean. The recent launch of the Caribbean Institute for Women in Leadership (CIWIL) will hopefully address this challenge. Political and financial support should be provided to this initiative. Sexual assault rates remain high and while legal frameworks exist to respond to these violations, challenges remain in the enforcement of legislation. The burden of family care is highly feminized as women remain the primary caretakers of children and other dependants including the elderly. Single women-headed households account for approximately half of all households in many parts of the Caribbean. Most of these households are more vulnerable to poverty than other households.

Ensuring the consistent availability of data is a challenge faced by countries in the region. Statistics related to migration and disability are largely absent. This has a direct impact on evidenced-based planning and development efforts. In order to adequately address the socio-economic and socio-demographic challenges stated above, it is very important to have accurate and timely data of good quality with proper metadata available. This is important in order to not only understand the magnitude and dynamics of the variable but also to have appropriate evidence based decision making processes, including for the development of policies and programmes to improve the quality of the life for all. In this regard, there is a need to produce timely and good quality census results, avoiding the situation faced during the previous census round. Likewise, improving existing registers and their use is important. Increasing the analytical capacities and strengthening the coordination and communication between the various ministries, government agencies and the civil society is essential in this process.

It should be recognized that the full implementation of the Programme of Action of the ICPD and the key actions for its further implementation are integrally linked to global efforts to eradicate poverty and to achieve sustainable development. Population dynamics are thus important factors in development and in our efforts to achieve the internationally agreed development goals, including the MDGs as these goals are mutually reinforcing. Therefore increasing financial efforts to implement ICPD Programme of Action should be considered as a key contribution to the life and the human rights of the people, as well a smart investment with high economic and social returns.

D. The way forward: towards 2014 and beyond

The serious impact of the economic and financial crisis together with the five year countdown towards 2014, present the need for an Urgent Call for Action if the goals of the ICPD Programme of Action and the MDGs are to be met. More than ever, the MDGs will not be achieved unless more progress is made to guarantee universal access to reproductive health by 2015.

In this light, consolidation of achievements is imperative. Too much is at stake for the Caribbean people to allow gains to be lost. Also, the critical human rights and development challenges that governments have together identified during these two days of deliberation call for the prioritization of actions with the establishment of clear results and with identifiable targets.

The Caribbean subregion is in a singular position to call for the definition of a five year strategy with country-led and sub regional mechanisms for assessing progress and correcting actions. A strong partnership of governments, parliamentarians, civil society organizations should jointly with development agencies, join efforts to achieve further progress in the period ahead. Prioritization in key challenges identified in this meeting is a must. The identification of lessons learned and best practices can spearhead knowledge sharing initiatives through south-south collaboration among countries and other knowledge sharing practices can be put in motion.

Given the fact that the priorities here identified will be relevant in the decades to come, Governments in the sub region should ratify their commitment to carry the ICPD agenda forward, beyond 2014. A process of reflection will concomitantly need to take place in order to prepare the follow up agenda of ICPD for the Caribbean people.

The UNFPA Subregional Office of the English and Dutch speaking Caribbean, with the assistance of the Caribbean subregional headquarters of ECLAC, stands ready to use all its human, technical and financial resources to support Governments and civil society in this endeavour.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- _____ (2007), *Consenso de Quito* (DSC/1), Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto.
- _____ (2006a), *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad* [LC/G.2294(SES.31/3)], Santiago.
- _____ (2006b), *Panorama social de América Latina 2006* (LC/G.2326-P/E), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.133.
- _____ (2004), “Declaración de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la CEPAL”, en *Informe de la Reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del periodo de sesiones de la CEPAL* (LC/L.2141), Anexo 1, Santiago, 10 y 11 de marzo.
- CEPAL/CELADE y UNFPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2004), *Conmemoración del décimo aniversario de la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: acciones emprendidas para la implementación del programa de acción en América Latina y el Caribe*, serie *Población y Desarrollo*, N° 55 (LC/L.2064/Rev.1-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.78.
- Chile, Ministerio de Salud (2007), “Decreto 48/07. Normas Nacionales de Regulación de la Fertilidad”, publicado en el Diario Oficial del 03/02/07, [en línea] <www.minsal.cl/juridico/DECRETO_48_07.doc>.
- Hakkert, Ralph (2007), *Contribuciones potenciales a la agenda de los ODM a partir de la perspectiva de la CIPD: resumen e implicaciones programáticas*, IPEA y UNFPA, [en línea] <www.unfpa.org.br/lacodm/arquivos/rp5.pdf>.
- López, Luis Enrique y Ulrike Hanemann (eds.) (2009), *Alfabetización y multiculturalidad: miradas desde América Latina*, UNESCO-UIL/GTZ-PACE, Guatemala.
- Miller, Tim; Ciro Martínez; Paulo Saad y Mauricio Holtz (2008), “The Impact of the Demographic Dividend on Three Key Support Systems: Education, Health Care, and Pensions”, Expert Group Meeting on Mainstreaming Age Structure Transitions into Economic Development and Policy Planning, Viena, [en línea] <www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/0/34310/Tim_Vienna.pdf>.
- Naciones Unidas (2009), “Corriente de recursos financieros destinados a contribuir a la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Comisión de Población y Desarrollo” (E/CN.9/2009/5), Consejo Económico y Social, 42° período de sesiones, 30 de marzo al 3 de abril.

- _____ (2008), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2009*, Nueva York.
- Rodríguez, Jorge (2009), *Reproducción adolescente y desigualdades en América Latina y el Caribe: un llamado a la reflexión y a la acción*, Madrid, OIJ/CEPAL/UNFPA.
- _____ (s/f), “Anticoncepción de emergencia (AE) en Chile, un debate candente y vigente”, [en línea] www.alapop.org/2009/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=27&idSinPermiso=0&Itemid=299.
- Rodríguez, Jorge y Gustavo Busso (2009), *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*, Libros de la CEPAL, N° 102 (LC/G.2397-P), Santiago, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.14.
- Ros, Jaime (2009), “Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, *Revista CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago, CEPAL, agosto.
- Suazo, Marcela (2009), “Salud sexual y reproductiva”, presentación realizada en el Encuentro de Mujeres Parlamentarias “Hacia una agenda política para la igualdad de género en América Latina y el Caribe”, Madrid, 15 y 16 de junio.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2008), *Estado de la población mundial 2008. Ámbitos de convergencia: cultura, género y derechos humanos*, Nueva York.
- _____ (2007a), *Análisis de Situación de Población. América Latina y el Caribe: diversidad y desigualdades*, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, [en línea], <http://lac.unfpa.org/public/lang/es/pid/2504>.
- _____ (2007b), *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*, Nueva York.
- Uthoff, Andras y Simone Cecchini (2007), *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina*, serie Políticas Sociales, N° 136 (LC/L.2775-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.0X.II.G.110.