

# A DIEZ AÑOS DE EL CAIRO

Ms.C. Juan Carlos Alfonso

Director del Centro de Estudios de Población y Desarrollo

## EXAMEN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO (EL CAIRO, 1994), ASÍ COMO LA REVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE SU PROGRAMA DE ACCIÓN EN 1999 Y LOS ACUERDOS PARA REAFIRMAR LA VIGENCIA Y LA PERTINENCIA DE SU CONTENIDO PARA LA PRÓXIMA DÉCADA.

### ANTECEDENTES

En el decenio de las Conferencias Mundiales (la década del noventa) acordadas por la comunidad internacional, con el fin de que las Naciones Unidas organizaran y celebraran un grupo de éstas sobre temas trascendentales para la humanidad, las cuales culminaron con la Conferencia del Milenio en el año 2000, se celebró en septiembre de 1994 en El Cairo, Egipto, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), la cual en su continuidad cerraba un ciclo de tres Conferencias Mundiales sobre Población en veinte años: Bucarest en 1974, Ciudad de México en 1984 y la mencionada de El Cairo. Todas ellas fueron convocadas por las Naciones Unidas, con coordinación y secretaría técnica a cargo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Con la celebración de la CIPD/94, el mundo asistía, en el decenio de las Conferencias Mundiales, a un evento que se distinguió no sólo por la cantidad de participantes y días de duración, entre otras características, sino por los temas tratados y la forma novedosa de abordarlos. En esencia se trató de poner al ser humano en el centro de los debates, y la satisfacción de sus carencias más elementales y derechos humanos más legítimos como premisas para la solución de la larga lista de problemas sociodemográficos que aquejaban y aquejan a la humanidad.

Independientemente de reservas, presiones y otras maniobras de fuerzas conservadoras, lo anterior se cumplió al aprobarse por consenso un

Programa de Acción derivado de la Conferencia, en cuyos preceptos, metas, bases para la acción y principios, se destaca la importancia de definir «que los seres humanos son el elemento central del desarrollo [...] y que éste a su vez es un derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales» (UNFPA, 1994).

Lo anterior, llevado a un marco conceptual más específico, significó el consenso internacional para la aplicación de conceptos y categorías indiscutiblemente novedosos, al tratar los temas de población en su interrelación con el desarrollo económico y social con una visión más amplia e integral.

Los derechos reproductivos y la salud reproductiva, la sexualidad humana, el reconocimiento del género como expresión sociocultural, la salud de la mujer y la maternidad sin riesgo, resultan ejemplos de la anterior afirmación, a los cuales se unieron otros de igual trascendencia como las relaciones entre población, crecimiento económico sostenido y desarrollo sustentable, y familias, crecimiento y estructura de la población; temas sociodemográficos como migraciones, urbanización, mortalidad y morbilidad, y fecundidad, los cuales en su conjunto permitieron señalar, evaluar y recomendar acciones para la solución de los complejos problemas de población a nivel mundial.

En el anterior contexto Cuba tuvo una participación muy activa antes, durante y con posterioridad a la Conferencia, incluyendo los denominados procesos de El Cairo + 5 y la conmemoración en este año de los diez años de la Conferencia. En el



caso de este último proceso, nuestro país lo presidió en la región mediante el Comité Especial de Población y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre mayo de 2002 y junio de 2004 y realizó reuniones de trascendencia sobre la significación, evaluación y vigencia de este programa en los meses de marzo en Santiago de Chile y junio de este año en San Juan, Puerto Rico, en ocasión de celebrarse el XXX Período de Sesiones de la CEPAL.

En el conjunto de estos procesos desde los años 1992-1994 hasta la fecha, estuvo y está la evidencia de las diferentes realidades, percepciones y forma de encarar los llamados «problemas de población» entre los denominados por las Naciones Unidas como países desarrollados y países en desarrollo. Ello matizó la preparación de la Conferencia de El Cairo, su celebración y el período transcurrido desde la misma.

### **LA CONFERENCIA DE EL CAIRO**

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se celebró en El Cairo, Egipto, del 5 al 13 de septiembre de 1994, de conformidad con las resoluciones 47/176 de 22 de diciembre de 1992 y 48/186 de 21 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese período la Conferencia celebró catorce sesiones plenarias.

Los días 2, 3 y 4 de septiembre de 1994 se celebraron en El Cairo consultas previas a la Conferencia, abiertas a la participación de todos los Estados invitados a asistir a ésta, a fin de examinar diversos asuntos de procedimiento y organización.

Asistieron en total representantes de alto nivel de 179 países, así como de organismos y programas de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, organismos especializados y periodistas, entre otros invitados, quienes junto a los participantes en los foros de organizaciones no gubernamentales hicieron que se estimara en total unos 10 000 participantes en los quince días de las anteriores actividades.

También a nivel regional se celebraron en 1992 y 1993 conferencias u otros reuniones, tocándole a América Latina y el Caribe realizarlos en Santa Lucía en 1992 y México en 1993, donde se aprobó un Plan de Acción Regional de

Población y Desarrollo en el que, a la vez que se fijaban las posiciones de la región en estos temas, se presentaban los mismos como insumos para el Programa de Acción resultante de la Conferencia.

En estos eventos la participación de Cuba fue sistemática e intensa. A la Conferencia de El Cairo nuestro país asistió con una delegación presidida por la ingeniera Vilma Espín Guillois, integrante del Consejo de Estado y del Comité Central del PCC y presidenta de la Federación de Mujeres Cubanas, y compuesta por representantes de los ministerios de Inversión Extranjera y Colaboración Económica, Relaciones Exteriores y Salud Pública, la Federación de Mujeres Cubanas y la Oficina Nacional de Estadísticas. También se asistió a las reuniones de las organizaciones no gubernamentales y los foros de parlamentarios con la representación de una diputada a la Asamblea Nacional.

Entre los trabajos preparatorios de la Conferencia, estuvo la conformación de informes nacionales que, en el caso de Cuba, contenían los avances y realidades que en materia de población y desarrollo, salud, salud reproductiva y sexual, distribución espacial y urbanización, migraciones, medio ambiente y las premisas de altos niveles de educación, asistencia social, seguridad ciudadana y otras dimensiones condicionantes de los procesos de población, contribuían no sólo a que Cuba cumpliera en esos momentos una buena parte de las metas y los acuerdos de El Cairo, sino que su concepción de atención a los «problemas de población» se vinculaban directamente con los elementos del Programa de Acción de esa Conferencia. En otras palabras, lo avanzado, en 1994, del proceso de transición demográfica cubano resultaba una evidencia de los altos niveles de desarrollo social alcanzados.

Para 1994 Cuba tenía crecimientos poblacionales muy bajos; una alta esperanza de vida al nacer; una baja mortalidad general e infantil (al igual que su fecundidad); una población con altos niveles de educación, protegida por regímenes de asistencia y seguridad social; un desarrollo que, a partir de El Cairo, tomó mucha fuerza y vigencia y que concuerda con la visión integral de la salud reproductiva y los derechos para ejecutarla; una alta equidad de género (criterio potenciado a partir de El Cairo y de la Conferencia Mundial de la Mujer de

Beijing de 1995); una atención priorizada por planes y programas a grupos vulnerables de la población, como niños, mujeres y ancianos; y otros aspectos no menos importantes que posibilitaban que, en su conjunto, apoyar, aprobar e implementar el Programa de Acción de El Cairo fuera para Cuba refrendar aspectos de sus políticas nacionales, que en no pocos casos se implementaban desde décadas anteriores.

Por su contenido, el Programa de Acción de El Cairo, a partir de su aprobación, fue considerado como el marco orientador, por un período de veinte años, de las políticas nacionales e internacionales, en materia de población y desarrollo, con un contenido que abarcó dieciséis capítulos, de los cuales el V sobre «La familia, sus funciones, derechos, composición y estructura»; el VII, «Derechos reproductivos y salud reproductiva»; el VIII, «Salud, morbilidad y mortalidad»; el XIV, «Cooperación internacional»; y el XV, «Colaboración con el sector no gubernamental», estuvieron entre los más novedosos e importantes en relación con conferencias anteriores. También por ese carácter, estos capítulos estuvieron entre los más controvertidos y dilatados para su aprobación y fueron también a los que algunos países (fundamentalmente de América Latina, islámicos y la representación del Vaticano) plantearon reservas el último día de la Conferencia en la sesión de aprobación del Programa de Acción.

En esencia se trataba de incorporar derechos, conceptos y medidas que si bien en Cuba y otros países eran realidades desde hacía décadas, en otros por el contrario no se aceptaban. Un ejemplo elocuente en este sentido resultó el referente 8.25 en el capítulo VIII de «Salud, morbilidad y mortalidad», el cual planteaba textualmente:

8.25 En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los Gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la presentación de más amplios y mejores servicios de planificación de la

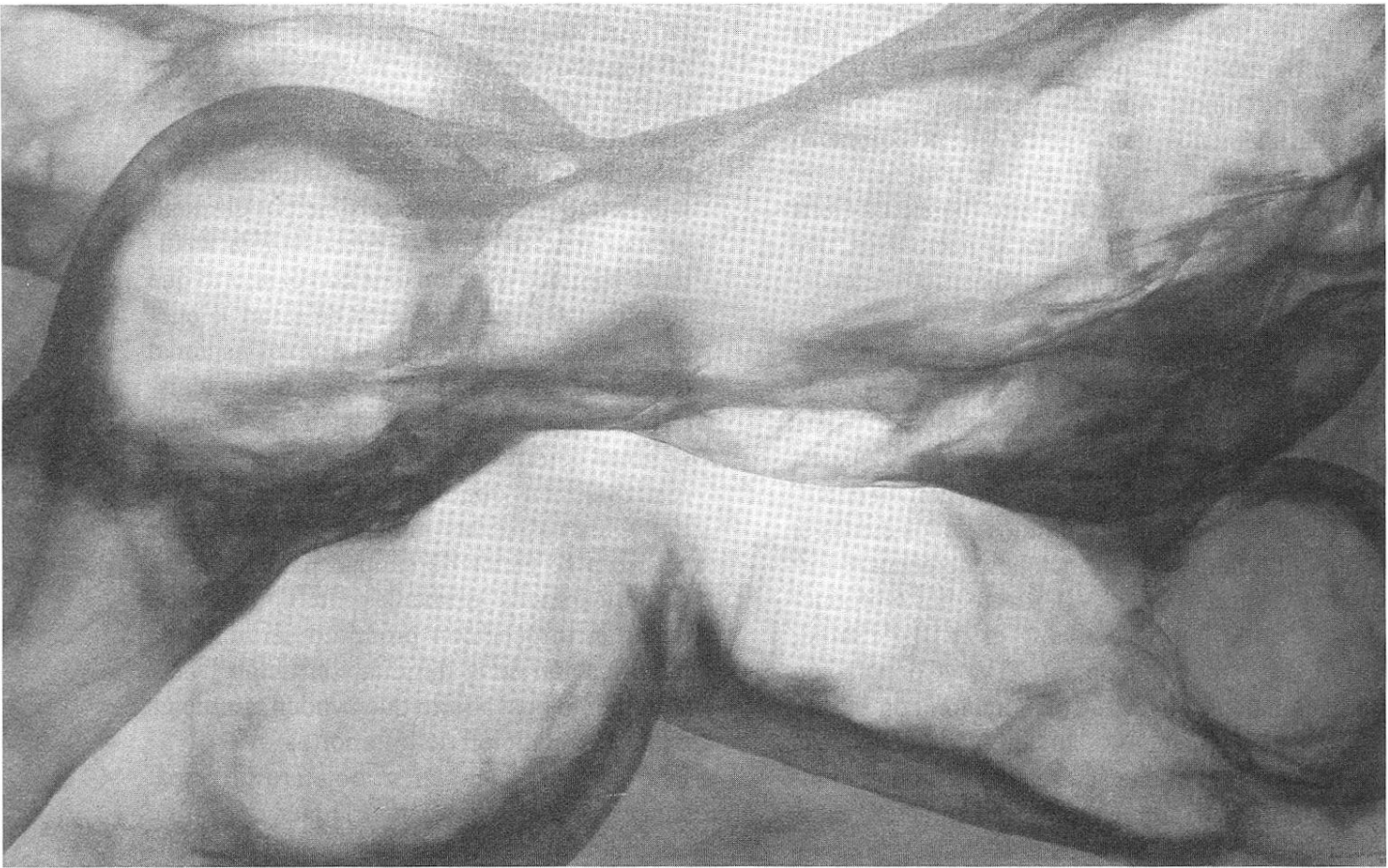
familia. Las mujeres que tienen embarazos no deseados deben tener fácil acceso a información fidedigna y asesoramiento comprensivo. Se debe asignar máxima prioridad a la prevención de los embarazos no deseados y habría que hacer todo lo posible por eliminar la necesidad del aborto. Cualesquiera medidas o cambios relacionados con el aborto que se introduzcan en el sistema de salud se pueden determinar únicamente a nivel nacional o local de conformidad con el proceso legislativo nacional. En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento post aborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos.

Este párrafo —que en su objetivo principal pretendía en primer lugar llamar la atención sobre un problema universal como la mortalidad materna, derivada del aborto en condiciones de inseguridad desde todo punto de vista, por lo cual decenas de miles de mujeres pierden su vida y otras tantas quedan con secuelas físicas y psicológicas para toda su existencia— se convirtió en uno de los elementos de mayor discusión, ya que sus detractores aducían que con el mismo se reconocía y promovía el aborto, lo cual con una simple lectura del párrafo se evidencia lo contrario.

Otros elementos parecidos se pudieran señalar, pero en última instancia la mayoría de la comunidad internacional hizo suyos estos principios y recomendaciones y los ha venido implementando y evaluando, primero en los cinco años subsiguientes a El Cairo y en la actualidad a los diez años.

### **LOS PROCESOS DE EL CAIRO + 5 Y + 10**

Nuevamente y aunque no en una conferencia de las dimensiones y magnitud de la de El Cairo, pero con una representación de la casi totalidad de los Estados miembros de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, así como organismos intergubernamentales y con la activa participación de las organizaciones no gubernamentales, en 1999 se



acometió una revisión de la aplicación del Programa de Acción de El Cairo a nivel internacional y nacional.

Momentos culminantes de ese proceso fueron el Fórum Internacional de Población y Desarrollo, celebrado en La Haya, Holanda, en febrero de 1999, y la conmemoración, examen y evaluación como un tema sustantivo en septiembre de ese propio año en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De ese proceso surgió un documento de referencia titulado «Medidas claves para seguir ejecutando el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (UNFPA, 1999)», que en sus 51 páginas analiza la evolución de la población en el período de 1994-1999 y la aplicación del Programa de Acción.

En el mismo, aunque se reconoce que se avanzó al declararse que «el examen de los programas realizado en los últimos cinco años demuestra que la aplicación de las recomendaciones del Programa de Acción 1999 ha dado resultados positivos» (UNFPA, ref. 9, p. 8), también se

acepta y destaca que no se avanzó lo suficiente, por lo que era preciso en el documento la siguiente afirmación:

En algunos países y regiones los progresos han sido limitados y en algunos casos se ha retrocedido. La mujer y la niña siguen siendo objeto de discriminación. La pandemia del virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) ha provocado el aumento de la tasa de mortalidad en numerosos países. La mortalidad y morbilidad de adultos y niños producidas por enfermedades infecciosas, parasitarias y transmitidas por el agua, como la tuberculosis, el paludismo y la esquistosomiasis, siguen haciendo estragos. La morbilidad y la mortalidad materna se mantienen en un nivel inaceptablemente elevado. Los adolescentes siguen particularmente vulnerables a los riesgos de la salud reproductiva y de la salud sexual. Millones de parejas e individuos siguen sin acceso a los servicios y a la información en materia de salud reproductiva. El aumento de

la tasa de mortalidad de adultos, especialmente hombres, preocupa especialmente a los países con economía en transición y algunos países en desarrollo. Las repercusiones de las crisis financieras en los países del Asia oriental y en otras partes, así como los programas ambientales a largo plazo y en gran escala en Asia central y en otras regiones, afectan la salud y al bienestar de los individuos y limitan los progresos en la ejecución del Programa de Acción. Pese al objetivo del Programa de reducir las presiones que provocan los movimientos de refugiados y de personas desplazadas, su situación sigue siendo inaceptable [UNFPA, 1999, ref. 10, p. 9].

A estas tristes realidades acompaña (lo cual se mantiene en la actualidad) la insuficiencia de recursos financieros internacionales para llevar adelante el Programa de Acción de El Cairo. La ayuda oficial para el desarrollo en sus distintas variantes, los compromisos adquiridos en la propia Conferencia y otras acciones, simplemente no se han cumplido, y tampoco en muchos países las prioridades nacionales han estado a la altura de lo acordado y sobre todo de lo requerido.

En el anterior contexto, se encuentran países como los Estados Unidos, cuya actual administración ha suspendido su contribución al UNFPA, con el pretexto de que esta agencia de las Naciones Unidas promueve el aborto, afirmación negada hasta por una comisión del Congreso de ese país, pero que se inscribe en el propósito gubernamental de restarle validez a los acuerdos de El Cairo y revisar el contenido de su Programa de Acción. Esta visión conservadora o neoconservadora ha fracasado en el contexto de la conmemoración del décimo aniversario de la Conferencia; sobre todo en América Latina y el Caribe la reafirmación de la vigencia de El Cairo ha sido rotunda y absolutamente mayoritaria.

El proceso de El Cairo + 10 no ha tenido ni tendrá una reunión, foro o conferencia similar a los ocurridos en 1994 o 1999. Este año, sobre todo a causa de las complejas condiciones internacionales, se ha acordado no abrir un proceso de debate sobre el documento de El Cairo en el sentido de una reactualización del mismo y, por el contrario, reafirmar la vigencia y la pertinencia de su conte-

nido para la próxima década, tal como ya se había acordado en 1994 y ratificado en 1999. Por tanto, ello presupone valorar lo que se ha hecho y, lo más importante, lo que queda por hacer para cumplir con el Programa de Acción de la CIPD/94.

En ese sentido, conferencias y reuniones se han celebrado en Asia, Europa y América Latina y el Caribe, y la Comisión de Población de las Naciones Unidas también trató el tema de forma central. En todos los casos se reafirmó la vigencia del Programa de Acción y se acordaron nuevas medidas y acciones para su desarrollo e impulso, sobre todo a partir de los avances requeridos y los recursos para alcanzarlos.

En el anterior contexto, por su significado y relevancia, debe destacarse el proceso de conmemoración de los diez años de la Conferencia de El Cairo en América Latina y el Caribe.

Trinidad Tobago en noviembre de 2003, Santiago de Chile en marzo de 2004 y San Juan, Puerto Rico, en junio de este año, fueron las reuniones en las que se valoró la Conferencia de El Cairo a partir de documentos preparados al efecto y resoluciones y declaraciones con contundente apoyo a la misma. Las reuniones de Santiago y de San Juan se realizaron en el marco del Comité Especial de Población y Desarrollo de la CEPAL, mecanismo institucional creado por los países de la región para el seguimiento de temas relacionados con su denominación y muy en especial para la cumbre de El Cairo.

En Santiago de Chile, la reunión del Comité Especial tuvo una significativa trascendencia por tratarse del primer momento en que, con toda la fuerza institucional de una organización regional de las Naciones Unidas, se iba a analizar por la totalidad de sus Estados miembros el proceso de la CIPD/94 a los diez años de realizada, entre los cuales se encuentran no sólo los países de América Latina y el Caribe, sino otros países de América y Europa.

La reunión creó grandes expectativas. En total participaron treinta y ocho países con delegaciones de alto nivel presididas por ministros, viceministros, jefes de oficinas, directores nacionales de organismos e instituciones vinculados con el tema; también estuvieron representados parlamentarios, agencias y organizaciones de las

Naciones Unidas y un numeroso grupo de organizaciones no gubernamentales.

Después de dos días de intensos debates se aprobó la Declaración de Santiago, en la cual por aclamación (con la sola excepción de la delegación de los Estados Unidos) no sólo se reafirmó el compromiso de los países de la región con los principios, objetivos y acciones de la CIPD/94 y su proceso de El Cairo + 5, sino también en particular el reconocimiento de la necesidad de políticas para superar la pobreza como un requisito indispensable de eliminación de las inequidades en materia de salud reproductiva, equidad de género y empoderamiento de la mujer.

Al tiempo quedaron claros y explícitos en el texto de la Declaración los efectos sociales negativos de las políticas de ajuste estructural (léase neoliberales) en la fragmentación de las políticas sociales y por la pesada carga del servicio de la deuda externa, así como la persistencia en la región de altos niveles de pobreza y profundas desigualdades sociales, asociadas con el género, la raza y otras dimensiones.

A la vez se insistió en la necesidad de políticas gubernamentales para el cumplimiento de los compromisos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, las medidas claves derivadas del proceso de El Cairo + 5 y los objetivos de desarrollo del milenio, precisando para ello la atención a temas de alta sensibilidad social como:

- equidad de género y derechos de la mujer;
- población, desarrollo y medio ambiente;
- migración internacional y derechos de los migrantes;
- adolescentes y jóvenes;
- envejecimiento;
- familias;
- derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva;
- VIH/SIDA;
- mortalidad materna, infantil y neonatal;
- violencia contra la mujer;

- información e investigación para poder documentar estos procesos.

En la reunión de San Juan en el contexto del XXX Período de Sesiones de la CEPAL, el Comité Especial hizo suya esta declaración, la cual fue ratificada por los jefes de las delegaciones. Este año sólo quedaría una sesión solemne en la Asamblea General de las Naciones Unidas de Conmemoración del X Aniversario de la CIPD/94. La Conferencia de El Cairo y su Programa de Acción siguen vigentes, lo cual es resultado del trabajo y la visión de las fuerzas más progresistas del mundo.

Para Cuba significa la ratificación de un proceso para el cual ha trabajado durante más de tres décadas, cuando se comenzó a gestar la idea de una Conferencia Mundial de Población. Nuestro país tuvo el privilegio, precisamente por sus avances en materias de población y desarrollo, su desarrollo sociodemográfico, la formación de recursos humanos en este campo y otros factores, de presidirla en estos últimos años en la región, explicarla a nombre de la misma en la Comisión de Población y Desarrollo de las Naciones Unidas y sobre todo ver cómo sus concepciones en materias de población en su interrelación con el desarrollo y sus dimensiones sociales de educación, salud, cultura, seguridad y asistencia social y otras y las políticas derivadas en estos temas, se encuentran en un avanzado cumplimiento, en correspondencia con lo que internacionalmente se recomienda y propone, hecho que sin duda es relevante a los diez años de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.

Lo anterior se ratifica en una resumida valoración de indicadores claves solicitados internacionalmente para los inicios de la década del noventa del siglo pasado y la primera de este siglo en relación con el contenido del Programa de Acción de El Cairo y en la que se evidencian significativos avances sobre todo si se toma en consideración los bajos niveles de los cuales se parte en 1990.

## Cuba. Indicadores

Indicador	1990	2000	Fuentes	Observaciones
Tasa de crecimiento del PNB per cápita	- 2,9 %	5,6 %	Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)	Se refiere al crecimiento del PIB.
Tasa de crecimiento demográfico anual	1,1 %	0,3 %	ONE	
Esperanza de vida al nacer (en años)	(1994-95) 74,83	(2001-03) 77,00		
M	72,93	75,13	ONE	
F	76,58	78,97		
Tasa de mortalidad infantil (por 1 000)	10,7 %	6,2 %	Dirección Nacional de Estadísticas, MINSAP (DNE)	
Prevalencia del uso de anticonceptivos (métodos modernos)	71 %	76 %, sólo 45 % de calidad	DNE	
Necesidad insatisfecha de planificación familiar	40 %	21 %	DNE	
Tasa de mortalidad materna (por 100 000) DIRECTA	31,6	32,8	DNE	
Proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario calificado	99,8 %	99,9 %	DNE	
Tasa de fecundidad de adolescentes: 15 a 19 años de edad (por 1 000)	77,5	49,6	DNE	
Porcentaje de recién nacidos con sífilis congénita	0,005 %	0,001 %	DNE	
Prevalencia del VIH de 15 a 24 años de edad	0,01 %	0,05 %	DNE	* **
Porcentaje de centros de atención primaria de salud que ofrecen tres o más servicios integrados de salud reproductiva directamente o por medio de un sistema de referencia	100 %	100 %	DNE	
Cifras de unidades públicas de prestación de servicios		267 hospitales 444 policlínicas 267 hogares maternos	ONE (2002)	
Tasa neta de matriculación en la escuela secundaria	94,2 %	96,3 %	ONE	
Proporción de mujeres parlamentarias		35,7 %	Estadísticas, Asamblea Nacional del Poder Popular	

**Fuente:** UNFPA: *CIPD + 10: Cuestionario para la encuesta de campo*. New York, 2003. (Respuesta de Cuba coordinada por MINVEC, ONE, MINSAP y FMC.)

\* Prevalencia año 1990 de 1986-1990.

\*\* Prevalencia año 2000 de 1986-2000.



