

## **INFORME SOBRE PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL UNFPA PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE ACCIÓN DE CAIRO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**Marisela Padrón Quero, Directora Regional, UNFPA**

Lo que quisiéramos hacer a continuación es una reseña de la contribución del UNFPA a la implementación del Programa de Acción de Cairo desde la finalización del XXX Período de Sesiones de la CEPAL, mantenida en San Juan, Puerto Rico.

Este es un período relativamente breve, pero significativo. Uno de los momentos claves ha sido, sin duda, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en septiembre del 2005, donde se llegó a una resolución que señala la importancia del acceso universal a los servicios de salud reproductiva para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio. Ello ha significado un cambio político favorable, pues en los debates previos no se había querido darle a los objetivos de Cairo la importancia que se merecían, porque la noción de acceso universal a los servicios de salud reproductiva no estaba consagrada entre las metas de los ODM. En cambio, ahora, no solo se ha señalado la importancia del tema desde el punto de vista de los vínculos que existen entre los ODM y el acceso a los servicios de salud reproductiva, sino que también se ha encomendado a los países miembros a desarrollar planes nacionales basados en los ODM en los que se reconozca el rol fundamental que juega la salud reproductiva. El texto de la resolución 57 inciso g) reza así:

*Lograr el acceso universal a la salud reproductiva para el 2015, según lo estipulado en la CIPD, integrar esas estrategias encaminadas a alcanzar los objetivos desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio, y orientados a reducir la mortalidad materna, mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil, promover la igualdad entre los géneros, luchar contra el VIH-SIDA y erradicar la pobreza*

Nos parecerá a todos evidente que sin acceso a los servicios de salud reproductiva no lograremos la meta de reducción de la razón de mortalidad

materna, ni la reducción de las tasas de prevalencia del VIH/SIDA, pero lo que es también muy importante recalcar es que la falta de realización de los derechos reproductivos afecta de manera negativa el objetivo de reducir la pobreza extrema. Tal como se expresa en Panorama Social 2005, existe una relación estrecha entre las desigualdades demográficas y las desigualdades socio-económicas; fenómenos como la alta fecundidad no deseada o la fecundidad temprana entre los segmentos más pobres forman parte de la "dinámica demográfica de la pobreza" ya que dificultan la acumulación de capital y activos y obstruyen las posibilidades que las mujeres tienen de colaborar en ese proceso. El caso de la fecundidad adolescente, un fenómeno de gran importancia en la región, nos remite, además, al hecho que si no le ofrecemos a los jóvenes oportunidades de desarrollo los países estarán mal preparados para aprovechar los periodos que conocemos como de *bono demográfico*.

El nuevo marco político que surgió de la Cumbre le brinda un apoyo mayor al trabajo del UNFPA, que ha invertido buena parte de sus recursos en consolidar en la región un marco normativo propicio para la realización de los objetivos del programa de acción de Cairo. Nuestra cooperación con los países esta signada por un apoyo al desarrollo de normativas legales, política publicas y programas que orientan el trabajo de los diferentes sectores llamados a colaborar en la implementación de Cairo. El apoyo a Bolivia para la formulación del Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2004-2008 es un caso, así como lo es también la Política Nacional de Equidad de Genero, elaborada por el Instituto Nacional de la Mujer, de Costa Rica, o la elaboración de la Política Nacional de la Juventud de Panamá. El acompañamiento de estos procesos de diseño y formulación de los marcos normativos y políticos no para en el momento en que los mismos adquieren el viso oficial y son aceptados por el Estado y la sociedad, sino que el trabajo continua a través de una asociación estratégica con los sectores e instituciones involucradas para estudiar las mejores maneras de implementar y hacer operativos aquellos marcos normativos. El apoyo en esta fase se hace a través del desarrollo de las capacidades de los propios individuos que conforman las instituciones comprometidas, con programas de entrenamiento, o de las capacidades de las organizaciones mediante la instalación de sistemas adecuados de monitoreo y vigilancia que les permita verificar el logro de los resultados esperados y la calidad del proceso. El trabajo de abogacía para movilizar los recursos nacionales hacia esas instituciones es también una constante, ya que una de las dificultades más duras que enfrentamos es la falta de financiamiento de los compromisos

existentes en torno a la implementación del Programa de Acción de Cairo. Hay una tendencia a crear marcos normativas y políticos, así como instituciones encargadas de aplicar las normas, pero luego la asignación de recursos no se equipara a los mandatos asignados.

En lo que concierne a los sistemas de salud, el UNFPA ha venido participando en los debates en torno a los cambios requeridos, insistiendo fundamentalmente en la incorporación de los temas de salud reproductiva y de la existencia de servicios diferenciados para jóvenes. Mediante una alianza con el Instituto del Banco Mundial (World Bank Institute) hemos introducido un curso regional de alto nivel para técnicos nacionales, que se ocupa de crear una masa crítica que pueda participar en el debate público nacional sobre los cambios del sistema de salud. En algunos casos estos grupos de referencia han podido influir de manera importante para que se incluyan los elementos de la salud reproductiva en la prestaciones de servicios. En esa línea de acción el UNFPA está dedicada a asegurar que las prestaciones básicas incluyan servicios de planificación familiar. También hemos insistido en la existencia de servicios de consejería e información para la prevención de las infecciones sexualmente transmitidas, incluyendo el VIH/SIDA, que incluya a los varones y a los jóvenes. Debemos aquí tomar nota del hecho de que existe en la región una feminización de la epidemia del VIH/SIDA, así como una mayor incidencia en los grupos jóvenes de la población. Esto pone a la orden del día el tema de la integración de los servicios de salud reproductiva y los programas de VIH/SIDA, y de la necesidad de incluirlos en las primeras líneas del sistema de salud. El instituto GHESKIO, en Puerto Príncipe, Haití, es un modelo de cómo se pueden integrar estas dos vertientes de la salud reproductiva y el UNFPA se enorgullece de poder estar colaborando con ellos de manera constante.

La perspectiva de género y la inclusión del varón es aquí de fundamental importancia. En muchos países los servicios de salud reproductiva están subsumidos dentro de los servicios materno-infantiles y tienen poco espacio para tratar los temas de relación de género y como estos afectan la salud reproductiva de las personas.

Evidentemente, uno de los puntos centrales del trabajo con los sistemas de salud sigue dándose en torno al objetivo de reducir la morbi-mortalidad materna. En ese sentido, el UNFPA sigue participando en la estrategia regional inter-agencial (OPS, BM, USAID, UNICEF, BID, Population

Council, UNFPA y Family Care International) en la que se recomienda a los países aumentar el acceso a los servicios de salud reproductiva de calidad para las poblaciones más pobres, ofreciéndoles cuidados obstétricos esenciales, atención al parto por parte de personal calificado y acceso a la planificación familiar. Debido a que existen enormes disparidades en la manera como la morbi-mortalidad afecta las mujeres de diferentes estratos socio-económicos e identidad étnica, el UNFPA hace un gran esfuerzo por lograr un dialogo constructivo con los movimientos de mujeres indígenas y los propios sistema de salud con el fin de que mejorar las capacidades de los sistemas de salud de garantizar una atención culturalmente adecuada, sobre todo en los países andinos y Guatemala. En Ecuador, en el marco de los esfuerzos por una adecuada implementación de la Ley de Maternidad Gratuita, el UNFPA ha estado apoyando el trabajo de la organización Jambí Huasi para recoger información y datos sobre la mortalidad en mujeres indígenas con el fin de desarrollar un componente intercultural que oriente la adaptación cultural de los servicios de salud. En Chile, el UNFPA ha estado apoyando la revisión nacional de los estudios e investigaciones realizadas sobre la salud sexual y reproductiva de los pueblos indígenas.

Otra de las grandes áreas de preocupación del UNFPA en la región es el trabajo con la juventud. Gran parte de los esfuerzos de la agencia, tanto en el ámbito de la región como al nivel de país, se están dando en el trabajo con jóvenes. El desafío que enfrentamos es lograr colocar nuestros temas dentro de un enfoque de derechos que busque crear condiciones favorables para la promoción y protección de los derechos de los jóvenes, desde un punto de vista mas integral. Queremos participar en los movimientos de jóvenes y al servicio de jóvenes para que estos puedan influir en la formulación y aplicación de políticas de juventud que apunten a realizar los derechos de los jóvenes a la participación, la salud, la educación, el trabajo, etc.. Es imperioso mantener esta visión mas integral, pues hay una tendencia preocupante de ver a los jóvenes ya sea como amenaza a la seguridad o como sujetos en situación de riesgo. Existe una creciente asociación entre violencia y juventud en el imaginario colectivo latinoamericano. En la región de Centroamérica, el fenómeno de las *maras* ha, sin duda, influido para que dichas percepciones adquieran predominancia. Ello esta provocando un crecimiento de las propuestas de carácter represivo que descuidan el trabajo social a largo plazo y que será el que al fin y al postre podrá atacar las causas mas profundas del problema. Es muy importante forjar alianzas en este campo, con el fin de ofrecer a los jóvenes espacios de participación en los que ellos debatan sus problemas y se empoderen de

manera tal que puedan tener su propio liderazgo. En República Dominicana, por ejemplo, se ha venido trabajando en barrios urbano-marginales para alentar que los jóvenes se informen y se apropien de los objetivos que tienen las unidades de cuidado de la salud de los adolescentes, mientras que en Nicaragua se ha venido trabajando con un enfoque multi-sectorial e interdisciplinario con los gobiernos municipales para instalar las Casas de los Adolescentes. En ellas se han incorporado programas de educación sexual no formales, entre otros temas que hacen al desarrollo de los jóvenes. Es importante señalar, además, que recientemente, el UNFPA ha suscrito un proyecto con la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) que tiene entre sus componentes el apoyo a la implementación de la Convención Iberoamericana de la Derechos de los Jóvenes.

Muy estrechamente asociado al tema de juventud esta la cuestión de la educación en sexualidad, salud reproductiva y género. Este es un campo de particular importancia para el UNFPA y los programas de país han estado activos intentando incorporar la educación sexual en el currículo de los programas de educación formal. En la Argentina se observó con beneplácito el hecho de que el Consejo Federal de la Educación haya incorporado la educación sexual en los currículos de ciencias sociales y ciencias naturales en todo el país. En Colombia, el UNFPA ha apoyado los esfuerzos innovadores del Ministerio de Educación por desarrollar un módulo sobre educación sexual para el currículo de educación formal y no formal, pero integrándolo al concepto de desarrollo de competencias para el ejercicio de la ciudadanía que se le trasmite a los alumnos de las escuelas de formación docente. El trabajo que apunta integrar la educación sexual en los currículos nacionales no es una labor fácil, pues como todos saben el tema siempre concita acciones y reacciones que muchas veces paralizan los esfuerzos iniciados. Todavía está por descubrirse la manera en que las sociedades puedan encontrar un consenso básico que les permita brindar a los jóvenes y a las personas en general una visión ecuaníme y objetiva de los desafíos que enfrenta la persona en el campo de la sexualidad y los cuidados de la salud reproductiva.

Otro de los pilares del trabajo del UNFPA en la región es la conformación de un sistema de protección de la mujer contra la violencia. Este trabajo ha venido evolucionando, desde el apoyo a los mecanismos de la mujer y las organizaciones de mujeres para elaborar y abogar por la adopción de leyes contra la violencia hasta la concentración en los procesos implementación de las leyes. En este trabajo se puede observar la

importancia que tiene el trabajo intersectorial, donde los mecanismos de la mujer convocan a los servicios de salud, la policía, los agentes de justicia, los medios de comunicación, y otros actores relevantes para diseñar un sistema de protección y atención de las víctimas. En ese proceso se lleva adelante no sólo un trabajo de sensibilización sobre el contenido y objetivos de las leyes, sino además se logra una toma conciencia respecto a las relaciones de género más amplia, en estamentos en los que por lo general impera un machismo que poco favorece la consecución de espacios de seguridad ciudadana. En Guatemala, donde la violencia basada en género se ha transformado en un problema de gran importancia, la Secretaria de la Mujer de la Presidencia, ha estado implementando esta estrategia y estaremos atentos ante las lecciones que se pueden extraer de dicho proceso.

Al mismo tiempo que se va pasando a esta segunda fase del trabajo en el tema de violencia contra la mujer, el UNFPA esta incursionando en otros aspectos de la cuestión de género en la región. En los estudios realizados por la CEPAL, y auspiciados por el UNFPA, sobre el cambio en las estructuras familiares en la región se ha podido observar el crecimiento de hogares bi-parentales en los que ambos cónyuges trabajan y hogares monoparentales con mujeres jefas de hogar que trabajan. En general, este tipo de estructuras familiares, sobre todo cuando están en etapa de formación, con niños pequeños, son las más vulnerables ante eventuales crisis económicas y el Fondo esta auspiciando debates sobre el tema de las políticas conciliatorias con el fin de influir en la adopción de medidas que apoyen a las mujeres-madres trabajadoras mediante servicios de cuidado infantil y legislación laboral favorables al cumplimiento de los roles laborales y domésticos. Los resultados del debate son hasta ahora favorables, pero el Fondo no quisiera perder de vista el hecho de que el progreso en las políticas conciliatorias no debería hacernos olvidar que otro importante pilar en el apoyo a la mujer-madre trabajadora es la transformación de las relaciones de género en el mismo hogar, incrementando la participación del varón en las labores domésticas y en la crianza de los niños. Existen indicios de que ese fenómeno se está dando y que nuevos modelos de masculinidad van emergiendo en ciertos segmentos sociales, pero el cambio es mucho menos difundido de lo que uno pudiese esperar. Es importante señalar que inclusive en el caso de las familias transnacionales, cuando la mujer emigra a los países industriales avanzados en busca de mejores horizontes y envía las remesas, es común que los hijos queden al cuidado de la abuela, y el marido, que permanece en el país de

origen, se desprende del núcleo familiar y frecuentemente forma una nueva pareja.

El trabajo con los datos constituye otro de los quehaceres del Fondo en la región. El UNFPA sigue brindando asistencia técnica a los Institutos y Direcciones de Estadísticas y Censos para la recolección y procesamiento de los datos censales, así como para el fortalecimiento de las relaciones entre las fuentes y usuarios de la información. Uno de los puntos de contacto entre las fuentes y los usuarios que el Fondo está ayudando a fortalecer es el gobierno local. Este trabajo se hace mediante la capacitación de los funcionarios y usuarios locales y en algunos casos la entrega de terminales con el fin de que estos agentes del desarrollo local se apropien de la información disponible para la planificación. El Fondo también colabora de manera importante en encuestas, desde las más establecidas, como las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud Reproductiva y Encuestas de Hogares, hasta las emergentes tales como las Encuestas de Juventud. El mejoramiento de los sistemas de información de salud es otro de los puntos centrales.

El análisis de los datos es un aspecto importante. En estos dos últimos años, el Fondo ha enfatizado el trabajo de análisis de los datos con el fin de alimentar los procesos de toma de decisiones políticas con proyecciones y construcción de escenarios futuros. Este trabajo estaba antes muy estrechamente ligado a la formulación de políticas de población, pero actualmente experimentamos un cambio importante, en el sentido de que el análisis de las dinámicas poblacionales apunta a colaborar con el desarrollo de programas de reducción de la pobreza y planes nacionales basados en los ODM. Esto nos ha llevado a la elaboración de marcos conceptuales para establecer los vínculos entre las dinámicas poblacionales y los ODM, demostrando la incidencia positiva que tienen estas últimas en el logro de las metas. Por otro lado, se está en el proceso de usar el *know how* del análisis de los datos para ayudar a los programas de reducción de la pobreza y a los planes y programas sectoriales a hacer un mapeo de la población pobre (donde están, qué características tienen, qué tipo de servicio es el más adecuado) . El ejercicio de mostrar la distribución espacial de la población pobre incluye el análisis de los desplazamientos, las migraciones internas y las características de los procesos de urbanización.

Por ultimo, debemos decir que una de las aspiraciones actuales del Fondo es impulsar la generación de análisis de situación que fortalezcan la

capacidad nacional de tener una visión de conjunto de las relaciones entre población, derechos reproductivos y desarrollo con el fin de orientar las inversiones públicas, pero tal aspiración tiende a chocar con una realidad en la que faltan recursos humanos adecuado para hacer ese trabajo técnico de construir las relaciones entre el análisis demográfico y el análisis socio-económico, dentro del contexto de los ODM y todo el cometido de NNUU con apoyar a los países a lograr dichas metas. De ahí que el Fondo siga interesado en ofrecer cursos de alto nivel para mantener una masa crítica que tenga el potencial en el dialogo político informado y basado en evidencias que tanta falta hace para el desarrollo de políticas sociales efectivas.