



# Asamblea General

Distr. general  
24 de febrero de 2004  
Español  
Original: inglés

---

## Asamblea General

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 12 de la lista preliminar\*

Informe del Consejo Económico y Social

### **Carta de fecha 17 de febrero de 2004 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas**

Siguiendo instrucciones de mi Gobierno, tengo el honor de transmitir por la presente el resumen de los debates del Foro Europeo sobre la Población, aprobado por su Presidente, el Sr. Walter Fust, Director General de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (véase el anexo).

El Foro Europeo sobre Población, de 2004 fue una reunión de expertos de alto nivel celebrada en Ginebra del 12 al 14 de enero de 2004 y organizada conjuntamente por la Comisión Económica para Europa y el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Su anfitrión fue el Gobierno de Suiza. El Foro representó la contribución regional europea al examen y la evaluación decenales de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, que se había celebrado en El Cairo en septiembre de 1994.

En el resumen de las deliberaciones constan las opiniones expresadas en las ponencias y debates que tuvieron lugar en el Foro, así como en los documentos de antecedentes preparados para la reunión.

El Gobierno de Suiza, en representación de los organizadores, agradecería que la presente carta y su anexo se distribuyeran como documento del quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General, en relación con el tema 12 de la lista preliminar, y estuvieran disponibles en el 37º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

(Firmado) Jenö C. A. **Stahelin**  
Embajador

---

\* A/59/50 y Corr.1.



## **Anexo de la carta de fecha 17 de febrero de 2004 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas**

### **Resumen**

El Foro Europeo sobre Población de 2004 fue una reunión de expertos de alto nivel celebrada en Ginebra (Suiza) del 12 al 14 de enero de 2004. Actuó como anfitrión el Gobierno de Suiza, la Comisión Económica para Europa (CEPE) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) organizaron conjuntamente el Foro en el marco del examen y la evaluación decenales de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), que se había celebrado en El Cairo (Egipto) en septiembre de 1994.

En el presente resumen de las deliberaciones se reseñan las opiniones expresadas en las ponencias y debates que tuvieron lugar en el Foro, así como en los documentos de antecedentes preparados para la reunión.

#### *Cumplimiento de los compromisos asumidos y nuevos desafíos*

En la región de la CEPE existe un sólido compromiso con el Programa de Acción de la CIPD y con su planteamiento de las cuestiones relativas a la población, el desarrollo y la salud sexual y reproductiva, basado en los derechos individuales. En el Foro se reconoció que las circunstancias nacionales y que el Programa de Acción El Cairo y otros acuerdos regionales, como las recomendaciones de la Conferencia Europea sobre Población de 1993 y la estrategia regional de aplicación de la Conferencia ministerial sobre el envejecimiento de 2002, seguían teniendo gran importancia para la región. En las exposiciones se afirmó el derecho de todas las personas y las parejas, en especial los jóvenes, a una vida sexual y reproductiva sana y se hizo hincapié en la importancia de su papel. Los participantes consideraron que las actividades en relación con el VIH/SIDA debían ser una prioridad urgente en toda la región de la CEPE y reconocieron que la plena integración de los programas de prevención y tratamiento de infecciones con el VIH en los programas de salud sexual y reproductiva era una forma de acelerar el progreso. Se señaló que nunca se cumplieron totalmente las promesas para la financiación de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y que se necesitaban recursos adicionales para la asistencia internacional y la aplicación a nivel de los países, en el contexto de los nuevos planteamientos relativos a la financiación de la asistencia oficial para el desarrollo. Se insistió en la importancia de mantener la coherencia entre el Programa de Acción y otros objetivos internacionales de desarrollo, como, por ejemplo, la reforma del sector de la salud, los objetivos de los documentos de estrategia de reducción de la pobreza y los objetivos de desarrollo del Milenio.

#### *La libertad de elección en contextos en que el nivel de fecundidad es bajo*

La cuestión de los bajos niveles de fecundidad evidentemente era importante para la región desde un punto de vista normativo, pero no se llegó a ninguna conclusión sobre el modo de resolverla. Se señaló que el decrecimiento de la población y de la mano de obra afectarían al desarrollo sostenible en Europa y que se necesitarían nuevas estrategias para hacer frente a ese desafío. Asimismo, se hizo hincapié en que los planteamientos respecto de los bajos niveles de fecundidad que no protegieran y

respetaran los derechos y opciones del individuo no resolverían el problema. Los participantes en el Foro destacaron la importancia de eliminar una gran cantidad de obstáculos para que los hombres y las mujeres pudieran tomar decisiones libremente con respecto a la procreación. En varias ponencias se subrayó la importancia de formular políticas nacionales que apoyaran la formación de la familia y a las familias mismas. Se consideraron varios ejemplos prometedores de la región, incluidos modelos basados en la mayor responsabilidad del hombre en la crianza de los hijos y una participación más amplia de las personas de edad en la fuerza de trabajo y el cuidado de los niños. En el Foro se señaló la creciente variedad de las estructuras familiares y las tendencias de su desarrollo. Los análisis revelaban que la fecundidad se mantenía a niveles relativamente altos cuando existía un alto nivel de igualdad entre los géneros en la economía, la familia y la sociedad y cuando había actitudes tolerantes con respecto a la diversidad de estructuras familiares y acuerdos de pareja. Se recomendó que en las políticas de la región se combinaran macroestrategias y microestrategias, se diera prioridad a la igualdad entre los géneros y se respetaran los derechos y las libertades individuales. Se consideró que la adquisición de conocimientos mediante la reunión de datos y la investigación era un requisito importante para la formulación de políticas en ese ámbito y la vigilancia de su aplicación.

#### *Las desigualdades en el ámbito de la salud en la región de la CEPE*

En el Foro se señalaron varios problemas que se planteaban en toda la región de la CEPE. Había enormes diferencias en lo que respecta a la esperanza de vida. Asimismo, en muchos países de la región había grandes disparidades en lo que se refiere al bienestar, especialmente entre las personas favorecidas socialmente, por un lado, y los inmigrantes y los grupos de población excluidos y vulnerables, por otro. Seguía muy extendida por toda la región la trata de seres humanos, así como la violencia por motivos de género. En toda la región había cada vez más casos de infecciones de transmisión sexual y de VIH/SIDA. En varios países era poco lo que la población sabía de los planteamientos y políticas de salud pública y el escaso apoyo que éstas recibían. En el Foro se subrayó la necesidad de aumentar la financiación, intercambiar información sobre las mejores prácticas, fortalecer las organizaciones no gubernamentales y movilizar a las comunidades locales para hacer frente a esas cuestiones.

Además, hizo referencia a varios problemas prioritarios que eran especialmente importantes en los países de la parte oriental de la región de la CEPE. En esos países, la infraestructura de la atención de la salud estaba debilitada y el acceso de la población a una buena atención de la salud era limitado. También se veían afectados por la desigualdad, la pobreza, el desmoronamiento de los sistemas de apoyo y la degradación ambiental. En varios de esos países, había altos porcentajes de tabaquismo, alcoholismo y drogadicción y estaba muy extendida la desnutrición. Esos y otros factores eran la causa de niveles inaceptablemente altos de morbilidad y mortalidad que ponían en peligro el desarrollo económico y social. Los altos niveles de morbilidad contribuían directamente a reducir en gran medida el bienestar de grandes grupos de población. Asimismo, en muchos de esos países los jóvenes tenían poco acceso a información detallada sobre salud sexual y reproductiva, en particular el uso de anticonceptivos y el aborto sin riesgos, en los países donde éste era legal, así como a educación y servicios de esta índole. Además de todo lo mencionado, se

habían deteriorado los sistemas de reunión de datos estadísticos y de supervisión y, por tanto, la capacidad de comprender mejor todos esos fenómenos.

#### *Los beneficios de la migración*

En el Foro se reconoció que el panorama de la migración había cambiado considerablemente desde la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. La migración internacional afectaba a todos los países de la región: estaba aumentando, se estaba diversificando y se consideraba cada vez más como un recurso importante en un mundo globalizado. A pesar de que empezaba a reconocerse que la inmigración se estaba convirtiendo en una necesidad desde el punto de vista social, demográfico y económico, algunas políticas actuales de migración, basadas en gran medida en el control y la represión, no encaraban ese fenómeno de manera positiva. Se subrayó la importancia de adoptar con respecto a la migración, planteamientos globales que abarcaran todos los aspectos y tipos de migración (refugiados, personas que solicitan asilo, personas que emigran por razones económicas, la reunificación de familias, etc.), tuvieran en cuenta las dimensiones tanto humanitarias como económicas y consideraran criterios de integración y admisión. Las políticas de inmigración debían definirse de manera explícita y ser más transparentes. Las políticas de migración e integración tendrían efectos más positivos si se coordinaban en los planos local, nacional y regional y si todos los interesados, incluidos los propios grupos de inmigrantes, participaban en la formulación, aplicación y supervisión de las normativas pertinentes. Era importante que en las políticas de integración se adoptaran criterios más amplios para otorgar la nacionalidad y la ciudadanía. Se señaló la contradicción entre el hecho de que la migración internacional fuera un fenómeno mundial y que fuera al mismo tiempo el Estado-nación el que tenía una función primordial. Se reconoció que los acuerdos multilaterales eran un mecanismo para encuadrar la migración en un plano regional. Asimismo, el Foro instó a que se mejorasen las estadísticas internacionales de migración y el conocimiento de la interacción, la migración, la integración y el desarrollo.

#### *Aumento de la coherencia normativa, las asociaciones y los conocimientos*

En varias ponencias se trató de aclarar la función del Estado en el nuevo entorno institucional. Se subrayó que el Estado debía fijar marcos normativos y reglamentarios, mejorar su coherencia y promover los derechos individuales, la buena administración de los asuntos públicos y la rendición de cuentas. El entorno institucional debía alentar las asociaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Se discutió también el fortalecimiento de las asociaciones entre países a fin de hacer frente a la nueva situación demográfica de Europa y alcanzar las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y los objetivos de desarrollo del Milenio en la región de la CEPE y en el mundo. En el Foro se hizo hincapié en la necesidad de avanzar en los estudios estadísticos y la labor científica como requisito previo para la formulación de políticas de amplio alcance y la vigilancia de su aplicación.

## Resumen de las deliberaciones

### 1. Introducción

El Foro Europeo sobre Población de 2004 fue una reunión de expertos de alto nivel celebrada en Ginebra (Suiza) del 12 al 14 de enero de 2004. La CEPE y el UNFPA organizaron conjuntamente dicho Foro, cuyo anfitrión fue el Gobierno de Suiza y para el cual prestó apoyo financiero ese Gobierno, en particular la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación y la Oficina Federal de Estadística de Suiza, así como el UNFPA. La Federación Internacional de Planificación de la Familia y la Red Europea de Mujeres, ambas de Bruselas (Bélgica), y la International Foundation for Population and Development, de Lausana (Suiza) también prestaron apoyo.

El Foro se celebró en el marco del examen y la evaluación decenales de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo que había tenido lugar en El Cairo (Egipto) en septiembre de 1994. Se examinaron los grandes problemas demográficos y las medidas normativas necesarias para hacerles frente. Entre otras cosas, se señalaron los nuevos e importantes cambios demográficos, se examinaron los problemas que planteaban y se determinaron las medidas de política más apropiadas para encararlos. En ese contexto, se examinó la aplicación en la región de la CEPE y, especialmente, los países en transición, de los acuerdos regionales y mundiales del decenio de 1990 relacionados con la Conferencia. También se consideró cómo se podía promover en el futuro la aplicación de esos acuerdos en la región.

Además de las sesiones de apertura y clausura, el programa del Foro incluyó las declaraciones de cuatro oradores principales y cuatro sesiones temáticas. Los oradores principales se refirieron a la cuestión de la población y el desarrollo en Europa durante el último decenio y a las cuestiones intersectoriales que se planteaban en la esfera normativa en relación con los cambios demográficos de Europa. En las cuatro sesiones temáticas se trataron los temas siguientes: las tendencias mundiales en materia de población y desarrollo desde el punto de vista europeo; cómo asegurar la libertad de elección con respecto a los problemas relacionados con la procreación y la crianza de los hijos en países con tasas de fecundidad bajas; cómo hacer frente, en los países en transición, a los problemas relacionados con la morbilidad, la mortalidad y la salud reproductiva; y el fomento de la gestión y la integración en relación con las migraciones internacionales. A petición de los organizadores del Foro, los expertos prepararon documentos de antecedentes para cada una de las sesiones temáticas.

Participaron en la reunión expertos de las ramas ejecutiva y legislativa de los gobiernos, así como de instituciones académicas y de investigación, organizaciones no gubernamentales y el sector privado de 47 de los 55 Estados miembros de la CEPE<sup>1</sup>, así como expertos de los departamentos, organismos especializados, organizaciones

<sup>1</sup> Los Estados miembros de la CEPE son: Albania, Alemania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Canadá, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República de Moldova, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, San Marino, Serbia y Montenegro, Suecia, Suiza, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

y programas conjuntos pertinentes de las Naciones Unidas y representantes de organizaciones intergubernamentales internacionales y nacionales. En total, el Foro contó con 360 participantes.

Este resumen de las deliberaciones del Foro se transmitirá al Secretario General de las Naciones Unidas por conducto del Gobierno de Suiza, anfitrión y presidente de la reunión, para su examen y la posible adopción de medidas. Los organizadores del Foro prepararán y publicarán el informe y las actas oficiales de la reunión.

## **2. Debate sobre evolución de la población y desarrollo**

El debate internacional sobre la población y el desarrollo es casi tan antiguo como las Naciones Unidas, la organización que lo comenzó y lo ha mantenido a lo largo de los años. Desde sus inicios, la Comisión de Población de las Naciones Unidas sirvió de foro para que los Estados miembros trataran los problemas demográficos. A medida que se comprendió mejor la importancia de las cuestiones relativas a la población y el desarrollo, se organizaron conferencias internacionales (inicialmente reuniones de expertos y luego conferencias intergubernamentales) como foros complementarios y cada vez más visibles para las deliberaciones de la comunidad internacional. Las conferencias de expertos celebradas en Roma (1954) y Belgrado (1965) prepararon el terreno para las conferencias intergubernamentales que tuvieron lugar en Bucarest (1974), Ciudad de México (1984) y El Cairo (1994)<sup>2</sup>. En 2004 se celebra no sólo el décimo aniversario de la Conferencia de El Cairo, sino también el 50° aniversario de la Conferencia de Roma.

En estos últimos cincuenta años se han producido cambios profundos y multifacéticos en todo el mundo. Una de las características de este período ha sido el rápido crecimiento de la población, especialmente en los países en desarrollo. Ese extraordinario crecimiento, que continuará todavía por mucho tiempo, ha dejado una huella indeleble en el debate internacional sobre la población y el desarrollo. En Roma, la aceleración del crecimiento que se producía en aquel momento, aunque se subestimó extremadamente, se consideró con razón un resultado del alto nivel de fecundidad que se daba en muchos países en desarrollo ante la reducción de la mortalidad. Se pensó que con el desarrollo económico y la aceleración de la transición demográfica (especialmente la transición en la fecundidad) se podría hacer frente al subdesarrollo. En Belgrado se insistió en esa posición y se concedió gran importancia a las cuestiones relativas a la fecundidad y la planificación de la familia y, en particular, los programas de planificación de la familia.

Al principio, los programas demográficos eran un tema demasiado controvertido para ser tratado en un foro intergubernamental. Cuando dejaron de serlo, en 1974 en Bucarest, pasaron a ser objeto de intensos debates basados en diversas perspectivas políticas, ideológicas, religiosas y culturales. El resultado de la Conferencia de Bucarest fue el influyente Plan de Acción Mundial sobre Población, el primer documento internacional oficial sobre políticas, medidas y programas relativos a cuestiones

---

<sup>2</sup> Las cinco conferencias fueron las siguientes: Conferencia Mundial de Población, Roma, 31 de agosto a 20 de septiembre de 1954; Conferencia Mundial de Población, Belgrado, 30 de agosto a 10 de septiembre de 1965; Conferencia Mundial de Población, Bucarest, 19 a 30 de agosto de 1974; Conferencia Internacional de Población, Ciudad de México, 6 a 14 de agosto de 1984; y Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994.

demográficas. En él se reconocía que los programas de planificación de la familia eran parte de las políticas nacionales sobre población, y que éstas eran elementos constitutivos de las políticas de desarrollo socioeconómico. Se recomendaba que todos los países respetaran y aseguraran, “independientemente de sus objetivos demográficos generales, el derecho de las personas a decidir, de manera libre, informada y responsable, el número y el espaciamiento de sus hijos”, un derecho que ya se había acordado en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán (1968). En dicho Plan de Acción se trataban distintas cuestiones demográficas, incluidas la mortalidad, la migración, la estructura por edades, la urbanización, etc., desde el punto de vista de las necesidades y objetivos de la sociedad. En 1984 en Ciudad de México, se siguió desarrollando y ampliando el Plan.

En 1994 en El Cairo se produjo un cambio muy significativo. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se logró un nuevo consenso y se aprobó un Programa de Acción en el que se insistía en el derecho de las personas y las parejas de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos. La novedad de ese Programa de Acción era que, de conformidad con sus principios, metas y recomendaciones, las políticas sobre población y desarrollo debían estar centradas en el individuo y, en particular, en la mujer y la niña y en sus derechos. Ello sustituía el interés puesto en Bucarest y en Ciudad de México en el papel desempeñado por el Estado y la sociedad para lograr cambios demográficos que favorecieran el desarrollo.

Aunque el objetivo de poner la planificación de la familia al alcance de todos seguía teniendo validez, en El Cairo se decidió que este objetivo debía alcanzarse de acuerdo con un planteamiento más amplio en el que se promovieran la salud y los derechos sexual y reproductiva a lo largo de todo el ciclo vital. La potenciación de los derechos de la mujer, además de permitir que las mujeres y los hombres decidieran conjuntamente la composición de sus familias, y que mejorara la calidad de vida para todos, se convirtió en un objetivo en sí mismo. Los debates sobre la gran variedad de cuestiones relativas a la población y el desarrollo del Programa de Acción se basaron en los principios de los derechos individuales, la libertad de elección del individuo, el aumento de participación social y el respeto de las perspectivas culturales.

Desde el principio, los expertos y los gobiernos de la región de la CEPE estuvieron a la vanguardia del debate internacional sobre la población y el desarrollo. Sin embargo, sólo en 1993, en Ginebra, los gobiernos de la CEPE consideraron y acordaron por primera vez medidas de política con respecto a las cuestiones de población y desarrollo de la región. También consideraron por primera vez la cuestión de cómo fortalecer la cooperación de los países de la región en el ámbito demográfico a nivel internacional, especialmente en colaboración con los países en desarrollo. Los gobiernos negociaron y aprobaron las recomendaciones de la Conferencia, que constituyeron el primer documento oficial de la CEPE sobre políticas y programas de población.

En muchos aspectos, gran parte de la región de la CEPE es fundamentalmente diferente de las regiones en desarrollo y, debido a ello, las cuestiones de población y desarrollo que dominaron el debate en la reunión de Ginebra de 1993 y lo han seguido haciendo desde entonces, son cuestiones específicas de dicha región. Entre ellas se contaban los bajos niveles de fecundidad y los cambios de la estructura familiar, las pautas de salud y mortalidad, el envejecimiento de la población y el comienzo de su decrecimiento y la migración internacional y la integración, todo ello

en el contexto más amplio del desarrollo económico y social. La cuestión del envejecimiento y qué hacer al respecto se han convertido en un tema de especial interés: poco tiempo después de que la comunidad internacional llegara a acuerdo en Madrid en mayo de 2002, tuvo lugar en Berlín un debate, en septiembre de 2002, sobre qué medidas adoptar con respecto al envejecimiento en todo el mundo<sup>3</sup>. Los acuerdos de Berlín, que figuran en la estrategia regional de aplicación, se basaban en un enfoque global y preveían medidas de política para incorporar la cuestión del envejecimiento en todas las esferas normativas. A diferencia del planteamiento de El Cairo, centrado en el individuo y basado en sus derechos, ese enfoque abarcaba problemas sociales más amplios.

En el Foro Europeo sobre Población el debate continuó de acuerdo con los lineamientos establecidos en Ginebra y El Cairo.

### **3. Panorama general de los cambios demográficos en el mundo y en Europa**

La población mundial siguió creciendo desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: aumentó de 5.600 millones en 1994 a 6.400 millones en 2004, y actualmente se prevé que llegará a los 8.900 millones en 2050. No obstante, los incrementos anuales han disminuido durante la década y está previsto que continuará la tendencia descendente. La contribución de Asia al crecimiento demográfico mundial fue, en cifras absolutas, la más importante: tres veces superior a la de África e incluso mayor que la de otras partes del mundo. Las tasas de crecimiento en África, si bien están disminuyendo, han sido las más altas. A diferencia de lo que sucede en otras partes del mundo, han aumentado los incrementos anuales en este continente. Se prevé que la población africana seguirá creciendo y llegará a representar más del 20% de la población mundial para 2050, a pesar de las repercusiones de la epidemia del VIH/SIDA.

La dinámica del crecimiento demográfico en Europa fue diferente a la de las demás regiones. Fue el único continente en el que la población disminuyó durante el quinquenio 1999-2004, ya que cada año hubo casi medio millón de personas menos. A diferencia de América del Norte, donde se prevé que la población seguirá creciendo hasta mediados de este siglo, Europa bien podría perder hasta 96 millones de habitantes, o un 13% de la población, entre 2000 y 2050, con lo cual la proporción de europeos en la población mundial se reduciría del 12% al 7%.

La desaceleración del crecimiento de la población mundial se debió, en gran parte, a que la fecundidad continuó disminuyendo en muchos países en desarrollo y, en menor medida, a que aumentó la mortalidad por la epidemia del VIH/SIDA, en particular en el África subsahariana. Algunos de los países más populosos han contribuido fuertemente a esta tendencia, entre ellos China, la India, Indonesia, el Brasil y México; en estos países, las tasas totales de fecundidad ya son inferiores al nivel de reemplazo (2,1 hijos por mujer), están acercándose a ese nivel o se prevé que lo harán en un futuro próximo. Se prevé que esta tendencia se mantendrá en la mayor parte de los países en desarrollo, siempre y cuando no cambien las preferencias en

<sup>3</sup> Esas dos conferencias fueron las siguientes: Conferencia Ministerial sobre el Envejecimiento de la CEPE, Berlín, 11 a 13 de septiembre de 2002, y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002.



cuanto al número de hijos y que la disponibilidad de servicios de salud reproductiva se mantenga a la par de la creciente demanda, en particular en materia de servicios de planificación de la familia.

Entre los países que no está previsto que integren este grupo se encuentran los 24 que en la segunda mitad de la década de 1990 tuvieron tasas de fecundidad totales de 6 hijos por mujer o más altas y para los que se calcula que la población conjunta aumentará de 300 millones (según una estimación reciente) a 1.000 millones de aquí al año 2050. Todos salvo uno, son países menos adelantados; la mayoría se encuentra en el África subsahariana, varios están gravemente afectados por la epidemia del VIH/SIDA y otros han sufrido conflictos civiles e inestabilidad política en los últimos años. Es evidente que, en el futuro, estos y otros países menos adelantados deberían ser los principales beneficiarios de la asistencia bilateral y multilateral para actividades de población.

Los problemas de población que enfrentan los países de la CEPE son muy diferentes a los de la mayoría de los países de las regiones en desarrollo. Pero también hay diferencias importantes entre los países de América del Norte y la parte asiática de la región de la CEPE y, en particular, entre los propios países europeos. En Europa, las tasas de fecundidad han disminuido en todas partes y están por debajo de los niveles de reemplazo. En muchos casos, en particular en Europa meridional, central y oriental, las tasas de fecundidad han descendido a niveles bajos (menos de 1,5 hijos por mujer) o muy bajos (menos de 1,3 hijos por mujer). Esto es el resultado de las decisiones que millones de individuos y parejas han venido tomando en los últimos tiempos. En los países en transición, estas decisiones se tomaron en circunstancias en que la situación económica empeoró y luego experimentó una recuperación lenta o más rápida, mientras que en otros países el contexto se caracterizó por la desigualdad en la distribución de la riqueza y la existencia de otros importantes problemas sociales. En contraposición, las decisiones reproductivas actuales de los estadounidenses están manteniendo la tasa de reemplazo en los Estados Unidos. En algún momento, las bajas tasas de fecundidad en Europa conducirán no sólo a una disminución de la población a largo plazo, sino también a más corto plazo, lo cual es aún más importante, así como al envejecimiento de la fuerza de trabajo.

En la parte occidental de la región de la CEPE, las condiciones de salud son generalmente buenas y las tasas de mortalidad son más bajas que nunca. En la parte oriental, en particular en la Comunidad de Estados Independientes, el atraso en materia de salud y reducción de la tasa de mortalidad es considerable o moderado en comparación con la región occidental. El sector de la salud y la sociedad en su conjunto deberán enfrentar grandes retos: la mejora de las condiciones de salud reproductiva y general y el aumento del número de años de vida (en particular, de vida sin discapacidad). Además, la rápida propagación de la epidemia del VIH/SIDA en algunas partes de Europa oriental y de la Comunidad de Estados Independientes pondrá a prueba la infraestructura sanitaria y la capacidad de la sociedad para hacer frente a las repercusiones de la epidemia. Las deficiencias de la infraestructura y las dificultades que plantean las actuales reformas de los servicios de salud y su administración financiera tornan incierta la posibilidad de mejorar en el futuro los servicios de salud, incluida la salud reproductiva.

La migración internacional, que por lo general contribuye claramente al desarrollo tanto en los países de origen como de destino, aumenta la complejidad de la dinámica de la población. En Europa occidental, septentrional y meridional, sirvió

para aumentar o compensar levemente la diferencia negativa entre nacimientos y defunciones. Pero, a menudo, ha incrementado el saldo negativo en Europa central y oriental y en algunos de los países asiáticos de la Comunidad de Estados Independientes. En términos generales, la variación de las cifras y tasas demográficas presenta una pendiente de oeste a este; algunas de las diferencias más importantes entre nacimientos y defunciones se observan en la parte oriental de la región. En la parte occidental y, en particular, en los países de América del Norte, pero también en otros países, el crecimiento demográfico continúa pero, como es habitual, con tasas muy bajas. En muchos casos, el aumento de las poblaciones nacidas en el extranjero ha impulsado este crecimiento. Como la inmigración neta aparentemente aumentará en el futuro para satisfacer las necesidades de mano de obra previstas en algunos países, esta tendencia se convertiría en una característica permanente de muchas sociedades de la región. Los gobiernos, así como la población local y los inmigrantes, deberán enfrentar el reto de integrarse con éxito, para aumentar al máximo su contribución positiva a la sociedad y reducir las posibles tensiones entre la población local y extranjera.

Los diferentes antecedentes y las características actuales de las tasas de fecundidad y mortalidad no sólo generan grandes variaciones en la dinámica del crecimiento de la población sino también en la de la estructura por edades de las poblaciones. Debido a las tendencias actuales y pasadas de las tasas demográficas, los países de la CEPE ocupan los primeros lugares en cuanto al envejecimiento de la población. Estos países presentan variaciones considerables en cuanto al nivel y ritmo de envejecimiento; los países de la parte oriental de la región están, en general, más rezagados que el resto. No obstante, para la mayor parte de los países de la CEPE, la “ventaja demográfica” (oportunidad económica de las últimas décadas, creada por el escaso número de familiares a cargo), ha desaparecido o está en vías de desaparecer. Es más, como las bruscas disminuciones de los últimos tiempos y las bajas tasas de fecundidad actuales generan un mayor envejecimiento, la población de algunos países de Europa meridional, central y oriental va a envejecer rápidamente en las próximas décadas, lo que planteará problemas para los programas de pensiones y de atención médica.

En cambio, la “ventaja demográfica” puede beneficiar durante cierto tiempo a los países de Asia y América Latina, donde la fecundidad ha descendido a niveles bajos o medios. En otras partes, donde la reducción de la fecundidad ha tenido lugar tardía o lentamente o donde todavía no ha disminuido, esta ventaja potencial se desarrollará o aparecerá recién en las próximas décadas. Un requisito esencial para aprovecharla es la rápida elaboración de marcos normativos de apoyo en los sectores económico y social. La reducción de las disparidades de acceso a los servicios de salud y a la enseñanza, existentes en cada país y motivadas por la ubicación geográfica, el nivel económico y el género, será un elemento determinante para que todos los habitantes puedan sacar provecho de esta oportunidad.

Las variaciones demográficas recientes en la región de la CEPE y el resto del mundo han ocurrido y seguirán ocurriendo en un contexto de complejos cambios políticos, económicos y sociales. En algunas partes de la región de la CEPE y en otras regiones del mundo, los cambios son mucho más rápidos que en cualquier otro lugar. El final de la guerra fría trajo consigo nuevas e importantes oportunidades, en particular en Europa, para que se realinearan las relaciones internacionales, se extendiera la globalización y aumentara la cooperación internacional. En la parte oriental de la región de la CEPE, la transición hacia la democracia y hacia una economía de

mercado llevó más de una década y preparó el terreno para la integración europea, especialmente para la inminente expansión de la Unión Europea. No obstante, en gran número de países de esa parte de la región, el proceso ha sido muy lento y no es seguro que puedan surgir democracias de base sólida ni que se pueda volver a un crecimiento económico sostenido, se reduzca la pobreza, se mejoren los programas sociales o se fortalezca la sociedad civil.

La transformación de las antiguas economías de planificación centralizada agravó, entre otras cosas, las condiciones laborales, especialmente para los jóvenes y las mujeres. Incluso en algunos países en que la recuperación económica fue más rápida, la reestructuración de la economía condujo a niveles muy altos de desempleo y subempleo juvenil. Pero en los países que no lograron avanzar tanto hacia un crecimiento sostenido, los cambios en el mercado de trabajo perjudicaron aún más a los jóvenes. Si no se toman medidas correctivas, muchos jóvenes estarán desempleados por largo tiempo y, como resultado de esto, será muy grande el riesgo de que no consigan trabajo nunca. Si esto sucediera, podría resultar muy difícil la aplicación de programas para reducir la pobreza, con lo cual se deteriorarían aún más las condiciones sociales y de salud de este sector de la población, del que tanto depende el futuro de esas sociedades.

En la esfera de la población y el desarrollo, los problemas antiguos y nuevos son muchos. Seguirán constituyendo desafíos para los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, así como para las familias, las parejas y los individuos. Para superar con éxito las dificultades y aprovechar las oportunidades que ofrezcan ahora y en el futuro la interacción de la población y el desarrollo en todos los niveles (local, regional, nacional e internacional), todas las partes interesadas tendrán que seguir sus políticas y su comportamiento.

#### **4. Principales retos en materia de población y desarrollo**

##### **4 a) Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo: logros y retos**

###### *Una amplia gama de acciones*

Un examen de los 10 primeros años del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo ha puesto de manifiesto importantes avances en las políticas y programas, tanto a nivel mundial como en la región de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE). Los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado han emprendido una amplia gama de acciones dirigidas a ejecutar el Programa de Acción. Además, la atención de la comunidad internacional se ha volcado sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, las estrategias de reducción de la pobreza y, cada vez más, sobre las reformas del sector de la salud que hacen hincapié en las decisiones descentralizadas y en la planificación y gestión de todo el sector. La relación de esas prioridades con los objetivos internacionales de desarrollo todavía está siendo objeto de análisis a nivel mundial, regional y nacional.

El 87% de los países del mundo han adoptado medidas para ejecutar el Programa de Acción, efectuado cambios de carácter legislativo e institucional, o tomado otras medidas a nivel nacional para proteger y hacer efectivos los derechos sexuales y reproductivos. Se ha concedido mayor reconocimiento y prioridad a la promoción

de la igualdad entre los géneros en la ley y en la práctica. En dos tercios de los países se han promulgado leyes nacionales para proteger los derechos de las mujeres y de las niñas. Se ha constatado un cierto descenso en las disparidades en la matriculación en las escuelas primarias y, en menor medida, en las secundarias. En la mayoría de los países se han establecido instituciones nacionales encargadas de los asuntos de la mujer, y en la mitad de los países se han elaborado planes de acción nacionales.

El envejecimiento de la población y la migración internacional, aunque sólo fueron objeto de una breve mención en el Programa de Acción, han recibido mayor atención en la última década, tanto a nivel mundial como dentro de la región de la CEPE. En los foros internacionales y regionales se ha dado mayor prioridad a estas cuestiones. A nivel mundial, una significativa minoría de países ha elaborado estrategias nacionales para hacer frente a la cuestión del envejecimiento.

#### *Retos pendientes y nuevas cuestiones*

En la región de la CEPE se ha venido prestando atención a cuestiones como la violencia de género y la trata de personas, especialmente mujeres y menores de edad. En la mayoría de los países de la región se han instituido o reforzado prohibiciones legales de la violencia de género. Sin embargo, su ratificación y aplicación han ido a la zaga.

La salud y los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes han recibido mayor atención de la comunidad internacional y de los países de la CEPE. En algunas partes de la región de la CEPE se ha logrado en gran medida que los jóvenes vivan su sexualidad en forma positiva, alcanzándose también una reducción del número de embarazos entre las adolescentes. En la última década se ha venido prestando más atención a los métodos de prevención controlados por las mujeres, como por ejemplo el preservativo femenino y los microbicidas. Sin embargo, en otras partes de la región queda mucho por hacer en este ámbito. A pesar de la mayor prioridad que se les ha otorgado, las cuestiones de la salud sexual y reproductiva de los adolescentes continúan siendo sumamente delicadas y muy pocos países han establecido estrategias amplias y movilizado recursos para aplicarlas.

Deben hacerse mayores esfuerzos para dar una educación sexual, así como información y servicios en ese ámbito, que tengan en cuenta el género y sean amplios, confidenciales y accesibles. Además, no ha existido un compromiso político suficientemente firme, a pesar de la obvia necesidad de la prevención del VIH y de la represión de la trata de mujeres jóvenes y adolescentes. Debido a la limitación de recursos, los programas dirigidos a los jóvenes suelen estar insuficientemente financiados y no se ejecutan cabalmente. Resulta necesario adoptar nuevas medidas que garanticen la participación plena de los jóvenes en la elaboración, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas y programas de salud sexual y reproductiva.

La prevención de la transmisión del VIH/SIDA se ha convertido en una cuestión cada vez más preocupante en casi todos los países, a nivel mundial y regional. El aumento significativo de los casos de infecciones transmitidas por vía sexual entre los jóvenes representa un claro indicio de la incidencia cada vez mayor del VIH, en particular en Europa central y oriental, así como en algunos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Sin embargo, el tratamiento del VIH como una enfermedad infecciosa no solamente lo excluye del programa amplio de salud sexual y reproductiva sino que supone también dejar de lado el contexto social de los factores que influyen sobre la prevención. Existe además el riesgo de que la

atención prioritaria prestada a las nuevas fuentes de recursos para el tratamiento del VIH/SIDA separe aún más a esta enfermedad del amplio conjunto de necesidades de la salud reproductiva (por ejemplo, la planificación familiar y la maternidad sin riesgo) y dificulte el desarrollo de servicios de salud sexual y reproductiva plenamente integrados.

En algunos países las mujeres siguen encontrando obstáculos de carácter jurídico, ideológico y económico para tener acceso a abortos sin riesgos, lo que pone en peligro su salud y aumenta el riesgo de la morbilidad y la mortalidad maternas. No obstante, en la última década se han registrado importantes avances en la capacitación de personal y la prestación de servicios para afrontar las complicaciones resultantes de los abortos realizados en condiciones peligrosas.

Dos cuestiones que no fueron abordadas en El Cairo pero que desde entonces han recibido una mayor atención, en particular en algunos países de la CEPE, son la reproducción asistida y la orientación sexual. A la luz de las crecientes tasas de infertilidad, numerosos países de la región han reconocido la necesidad de preparar políticas y servicios que faciliten el acceso a las nuevas tecnologías reproductivas. La orientación sexual y la identidad de género como motivos de discriminación están siendo objeto de mayor atención por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y el derecho de todas las personas de expresar su sexualidad sin verse expuestas a discriminación, violencia y coerción es reconocido por los juristas internacionales como uno de los derechos humanos. Los analistas políticos y los legisladores de países de Europa occidental se ocupan cada vez más de las cuestiones relativas a las uniones entre personas del mismo sexo, y de la paternidad por parte de ese tipo de parejas.

#### *Llamamiento a los donantes para lograr una mayor apoyo y financiación de los programas*

Resulta encomiable que los compromisos en favor de los programas de población y de salud reproductiva se mantengan firmes en los países donantes de la CEPE, que conceden gran importancia a la equidad y a la justicia social, así como en la Comisión Europea y en el Consejo de Europa. No obstante, a pesar de una mayor determinación por parte de la mayoría de los países receptores y donantes, no se han logrado los objetivos de financiación para la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, lo cual ha influido en los resultados. Según el Programa de Acción, en el año 2000 se iban a necesitar 17.000 millones de dólares de los EE.UU. para un plan básico de población y salud reproductiva, y un tercio de los cuales, o sea 5.700 millones de dólares, debía provenir de la asistencia prestada por donantes externos. Sin embargo, sólo se proporcionó poco más del 45% de esa cantidad, lo que dio lugar, por ejemplo, a una continua escasez de anticonceptivos. Para 2005, se estimaba que los recursos se incrementarían a 18.500 millones de dólares (total) y 6.100 millones (asistencia de los donantes), respectivamente. Se necesitarán más recursos para realizar una serie de intervenciones más amplias respecto al VIH/SIDA, que estaban previstas pero cuyo costo no se incorporó específicamente a las estimaciones de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.

Puesto que es probable que continúen las restricciones presupuestarias, adquieren una importancia decisiva el compromiso político de alcanzar las metas y objetivos del Programa de Acción y el uso eficaz de los fondos disponibles. Todos los donantes

y los encargados de ejecutar los programas deberán reforzar su apoyo al Programa de Acción y asegurarse de que las prioridades y planes de acción se definan con arreglo a pruebas científicas y se gestionen con una orientación basada en los resultados que fomente la difusión de criterios de probada eficacia. Una mayor atención al aumento de la eficiencia y la eficacia de la asistencia, incluida la creación de capacidad y las reformas de la gestión, permitiría además responder a las inquietudes de los países donantes y acelerar los progresos a nivel nacional. Las actividades y las asignaciones en el plano nacional se deberían guiar por principios similares. Es necesario que continúe y se amplíe el diálogo político en los parlamentos y en la sociedad civil, a fin de seguir de cerca los progresos realizados y lograr que las instituciones rindan cuentas de sus actividades, en especial teniendo presente la reanudación en 2001 de la llamada “Política de Ciudad de México” por parte del Gobierno de los Estados Unidos<sup>4</sup>.

Las actividades encaminadas a la aplicación de las recomendaciones de las conferencias internacionales del último decenio y de la Cumbre del Milenio abren la posibilidad de generar una mayor aportación de recursos internos e internacionales. La voluntad política y un mayor grado de apoyo interno e internacional pueden contribuir a aplicar con éxito los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y, a conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio, así como importantes resultados relacionados con las conferencias. Un mayor empeño en dirigir los beneficios de los programas a los pobres y a las poblaciones marginadas, así como en lograr su máximo efecto posible sobre la reducción de la pobreza, podría reforzar el compromiso político, tanto entre los donantes como en los países beneficiarios de los programas.

#### **4 b) Mayores opciones para la procreación y la crianza de los hijos en sociedades de baja fecundidad**

##### *Transformación de la conducta familiar*

La región de la CEPE se encuentra inmersa en una profunda transformación de la conducta y las pautas familiares. Los elementos clave de esa transformación varían de un país a otro, al igual que los aspectos más relevantes del contexto en el que se están produciendo los cambios. Los principales protagonistas de la transformación son millones de personas y parejas que, a lo largo de su vida, toman opciones que conciernen a la familia. Entre esas opciones cabe destacar las siguientes: si forman o no pareja; si se separan y forman otra pareja; si deciden o no ser padres (ya se trate de padres biológicos, adoptivos o de otro tipo), y cuándo lo hacen; cómo criar a sus hijos y cuándo y a qué ritmo alentar a sus hijos a que vayan asumiendo las responsabilidades y los derechos propios de los adultos. Esas opciones suelen ser el producto de reflexiones sobre las oportunidades y limitaciones que les presenta el contexto económico, social y cultural.

Las diferentes manifestaciones de las transformaciones son numerosas pero no tienen carácter universal. Comprenden el aplazamiento del matrimonio, la llegada

<sup>4</sup> La Política de Ciudad de México prohíbe a las organizaciones no gubernamentales extranjeras que reciben fondos para la planificación familiar de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) utilizar sus propios fondos (no provenientes de la USAID) para realizar cualquier tipo de actividades relacionadas con el aborto. La Política de Ciudad de México fue aplicada por primera vez por el Presidente Ronald Reagan en 1984, luego rescindida por el Presidente Bill Clinton en 1993 y vuelta a imponer por el Presidente George W. Bush en 2001.

del primer hijo y posiblemente de otros hijos, y en general su crianza. El aplazamiento del matrimonio se ha convertido en un fenómeno de alcance prácticamente universal, y dentro de la región de la CEPE está más generalizado en los países occidentales que en los orientales. En algunos países, especialmente de Europa septentrional, la tendencia a contraer matrimonio es baja y están muy extendidas la cohabitación, la procreación y la crianza de hijos fuera del matrimonio. En algunos países que parecen más tradicionales que los demás, el matrimonio y la procreación dentro de él continúan siendo la norma, pero sus tasas de fecundidad son muy bajas. En otras partes de la región se observan combinaciones muy diferentes de cohabitación y de procreación y crianza de hijos fuera del matrimonio. En algunos casos la cohabitación alcanza cotas muy altas, y sin embargo pocas de las parejas que cohabitan optan por tener hijos fuera del matrimonio. Existen también otras diferencias. Por ejemplo, en partes de Europa meridional casi todas las parejas tienen hijos, mientras que es muy común la situación opuesta en algunos países de Europa occidental, en especial Austria, Alemania y Suiza. La decisión voluntaria de no tener hijos también parece estar extendiéndose rápidamente a grandes partes de Europa central y oriental.

#### *Consecuencias de la transformación en la sociedad y en la familia*

Las transformaciones mencionadas tienen dos consecuencias principales. En primer lugar, las tasas totales de fecundidad se encuentran por debajo de los niveles de reemplazo en todos los países de la CEPE, pero no en los Estados Unidos de América ni en algunos de los países asiáticos de la Comunidad de Estados Independientes. En Europa septentrional y occidental (con la excepción de algunos países como Austria, Alemania y Suiza), las tasas de fecundidad son significativamente más altas que en los países de Europa meridional, central y oriental. En estas últimas zonas, alcanzan solamente la mitad de la tasa de reemplazo. En muchos de esos países, los bajos niveles de fecundidad que se registran actualmente se deben al aplazamiento de la procreación. Por lo tanto, la recuperación de la fecundidad es posible. Si eso sucede, sin embargo, numerosos expertos prevén que será débil, por lo cual la existencia de niveles de fecundidad bajos y muy bajos constituye una perspectiva muy probable para el futuro.

En segundo lugar, también se están ampliando las modalidades y relaciones familiares, algunas de las cuales son relativamente nuevas para la región. El porcentaje de familias compuestas por parejas unidas en un matrimonio para toda la vida está disminuyendo, al tiempo que aumenta la proporción de familias caracterizadas por la cohabitación extramatrimonial, o en las que uno o los dos miembros de la pareja se han vuelto a casar. Esta situación tiene diversas consecuencias para la estabilidad y otros aspectos de las relaciones. Además, un número creciente de personas está optando por no vivir bajo el mismo techo que su pareja. Como las uniones son frágiles (en especial las extramatrimoniales), también va en aumento el porcentaje de familias monoparentales, por lo cual ser padre o madre y ejercer la función de tal ya no es sinónimo de tener un hijo biológico y criarlo hasta que llegue a la edad adulta. La región de la CEPE presenta importantes variaciones en cuanto a la combinación de diversos tipos de familias y a la experiencia de ser padre o madre.

*La cuestión de la sostenibilidad de las consecuencias*

Reviste cada vez mayor importancia examinar la sostenibilidad de esos cambios a nivel de la sociedad y de la familia en diversos ámbitos, como por ejemplo el científico y el normativo, así como a nivel de la opinión pública. La persistencia de niveles de fecundidad bajos y muy bajos es y seguirá siendo una de las causas principales del descenso de la población, aun en los casos en que una inmigración neta lo contrarreste parcialmente. Además, contribuye al envejecimiento de la población. Con el tiempo, conforme se registre un envejecimiento de la estructura de la población por edades, la tendencia demográfica negativa continuará afirmándose y aumentando y será más difícil de invertir. Sin embargo, no se debe olvidar que ese descenso puede resultar beneficioso para algunos países, en particular para los que están densamente poblados y desearían un mejor equilibrio entre población y medio ambiente.

Al envejecimiento y descenso de la población en general corresponden un envejecimiento y descenso de la población en edad laboral, lo que en el futuro afectará la fuerza de trabajo y los niveles de empleo. Para numerosos países de la CEPE una reducción del empleo no constituye necesariamente una perspectiva inmediata, ya que hay actualmente varios grupos que representan reservas de recursos humanos infrutilizados, como por ejemplo adultos de mediana edad, mujeres y jóvenes desempleados. Sin embargo, en el futuro, a medida que se vayan agotando esas reservas, más y más países europeos enfrentarán situaciones de escasez de mano de obra. Para afrontarlas, deberá contemplarse una combinación de mayores niveles de inmigración y la eliminación de barreras para alcanzar las más altas tasas de fecundidad deseadas, especialmente en los casos en que los niveles observados son bajos o muy bajos. De otro modo se verá comprometido el potencial de crecimiento económico futuro, lo que a su vez limitará la capacidad redistributiva del Estado asistencial, condición *sine qua non* para el mantenimiento de la cohesión social de los países europeos. La Comisión Europea está comenzando a examinar esas opciones.

La creciente diversidad de tipos de familias y relaciones familiares conllevará cada vez más problemas de adaptación de los sistemas de apoyo social, como la vivienda subvencionada por el Estado, las prestaciones para la infancia y el cuidado de los niños, especialmente los que se deben al aumento de las familias monoparentales. En la medida en que así suceda, surge la pregunta de si el Estado asistencial será capaz de hacer frente a esa situación, además de la resultante del envejecimiento de la población.

*Respuestas a nivel normativo*

Hay sociedades que ocupan una posición de vanguardia en cuanto a ofrecer diversas opciones para la formación de parejas, la procreación y la paternidad y maternidad, incluidos la crianza y la educación de los hijos. La normativa de esas sociedades prevé medidas que concilian el trabajo con las responsabilidades familiares. Entre los ejemplos cabe citar: escuelas de doble horario en Francia; programas que promueven la equidad entre los géneros, a todos los niveles, desde los individuales hasta los sociales, como en Noruega; y exenciones fiscales, servicios subvencionados y ayudas económicas, como prestaciones familiares y para niños, en varios países. Con esas medidas se garantiza que las parejas que eligen tener hijos no terminen viéndose en una situación económicamente desfavorecida, y se contribuye al mismo tiempo a luchar contra la pobreza de las familias y de los niños. También hay



otras políticas que van más allá de lo que habitualmente se considera como políticas en favor de la familia, como las relativas al empleo y la vivienda, que crean un entorno seguro para los jóvenes, permitiéndoles de esa forma asumir compromisos familiares a largo plazo. En algunos de los países occidentales de la CEPE, en el transcurso de los 10 últimos años se han venido observando mejoras en esas diversas políticas.

Países como Francia y los países nórdicos transmiten un mensaje político claro: hay que poner en marcha un conjunto de políticas coherentes e interrelacionadas que faciliten la elección en lo que respecta a la formación de parejas, la procreación y la paternidad y maternidad, incluidas políticas en apoyo de la crianza y la educación de los hijos. En concreto, debe procurarse que estas políticas promuevan la igualdad entre los géneros mediante una mayor participación del hombre en el ejercicio de las funciones parentales y, en términos más generales, en la vida familiar. Además, debe ofrecerse a las familias un apoyo financiero y jurídico sustancial, así como prestar asistencia a los padres en su intento de conciliar la vida familiar con la laboral. Si eso se consigue, y en consecuencia se crea una sociedad que favorezca a los hijos y a la familia, entonces es probable que las experiencias de Europa septentrional y Francia se repitan en otras partes de Europa y eso dé lugar a la existencia de familias algo más grandes, como es típico de esas sociedades. Se trata de una tarea ímproba: exige voluntad política, un compromiso a largo plazo y un apoyo a diversas modalidades y conductas familiares, y supone una disposición a aprender de los demás. Sin embargo, tal como lo han demostrado esas sociedades, la tarea es viable. Para realizarla es necesario dar a conocer mejor las políticas adecuadas en la región de la CEPE, como las que se adoptaron recientemente en Austria.

En términos generales, en los países en transición las políticas en favor de la familia se han visto debilitadas en la última década. Tras la caída de los regímenes comunistas, las diversas prestaciones y servicios disponibles en forma gratuita o muy subvencionada, que solían hacer posible que las personas satisficieran sus necesidades básicas a pesar de las bajas remuneraciones, desaparecieron, se redujeron considerablemente, o se permitió su deterioro durante los períodos de inflación o hiperinflación. Se vieron afectados varias prestaciones y servicios para las familias, que habían estado entre los más generosos de Europa antes de la caída del comunismo, así como otras políticas de apoyo a la familia, como por ejemplo la vivienda social subvencionada. En la actualidad, muchos de los países en transición procuran introducir políticas familiares coherentes e integradas; sin embargo, la mayoría de ellos están lejos de lograr ese objetivo. Las listas de medidas adoptadas pueden ser engañosas, ya que los niveles de prestaciones y servicios que proporcionan pueden ser bajos. Estas políticas aparentemente generosas de apoyo a las parejas, la procreación y la paternidad y maternidad quizás no cuenten con suficiente financiación. Esos países tienen que caer en la cuenta de que invertir en la infancia y en las familias y proteger los derechos de las personas y de las parejas equivale a invertir en la sociedad y, en términos más amplios, que dar preferencia a las reformas económicas a expensas de las reformas de los programas sociales es, a la larga, una política con poca visión de futuro.

#### *Necesidad de ampliar los conocimientos*

Existen importantes diferencias de opinión respecto a los motivos de los cambios en el comportamiento familiar en general, en el comportamiento reproductivo que da lugar a una baja fecundidad en particular, y en los efectos de las políticas

adoptadas sobre dichos comportamientos. Ninguna de esas opiniones tiene una base teórica sólida ni se fundamenta en conclusiones de carácter empírico. Por consiguiente, las actividades competentes siguen basándose en las opiniones bien fundadas de los investigadores de la conducta familiar y reproductiva y en sus propios criterios acerca de qué políticas pueden ser apropiadas para facilitar las opciones en materia de formación de parejas, procreación y ejercicio de la paternidad o la maternidad. También se ven obligados a depender de su propio criterio acerca de qué políticas en particular pueden contribuir a mantener o elevar los niveles de fecundidad (cuando así se considere deseable).

Resulta fundamental que la elaboración de políticas se fundamente cada vez más en los resultados de investigaciones con una base teórica y empírica. Más que nunca, se debe avanzar en el conocimiento de los factores que influyen en las personas, las familias, las relaciones sociales y las sociedades, incluidos los efectos de las políticas y programas sobre la formación de parejas, la procreación y el ejercicio de la paternidad o la maternidad. Puesto que esos avances están supeditados a las innovaciones teóricas y a la recolección de datos apropiados tanto a nivel general como a nivel particular, incluidos los referentes a las políticas y programas pertinentes, las inversiones en el trabajo teórico, la recolección de datos y la investigación empírica tienen alta prioridad. Por lo tanto, los gobiernos de los Estados miembros de la CEPE y las organizaciones e instituciones intergubernamentales de la región deberían otorgar prioridad a financiar la ampliación de los conocimientos en esa esfera. A ese respecto, el programa de investigación debería comprender un examen del grado de apoyo y solidaridad intergeneracionales, incluido el intercambio de cuidados y servicios y un estudio de los efectos de las interacciones entre distintas generaciones en la procreación y el ejercicio de la paternidad o la maternidad.

#### **4 c) Superación de la crisis de salud en los países en transición**

##### *Las profundas diferencias entre el Este y el Oeste en materia de salud*

La esperanza de vida aumentó considerablemente tras la segunda guerra mundial en los países de la región de la CEPE, tanto en la zona oriental como en la occidental. Este aumento correspondió a un diferente pero constante ritmo de crecimiento económico y a mejoras en la calidad de vida. A mediados del decenio de 1960 las diferencias de desarrollo económico y social entre los dos bloques se hicieron más pronunciadas. En los países occidentales continuaron los progresos en el desarrollo económico y en la salud, lo cual se tradujo en muy bajos niveles de mortalidad infantil y en la primera edad, un descenso continuado de la mortalidad en las edades más avanzadas, cambios en las tendencias de la morbilidad y una convergencia entre los diferentes países. Sin embargo, en los países del bloque oriental, la ralentización del crecimiento económico y el incipiente estancamiento, además de las crisis políticas y la inestabilidad social, trajeron consigo reducciones del nivel de vida y de salud y tuvieron como resultado un exceso de morbilidad y mortalidad, sobre todo entre los hombres y, en menor grado, las mujeres en edad de trabajar.

El fracaso de las economías de planificación central, el deterioro de los servicios sociales y de salud, la degradación del medio ambiente y la ausencia de instituciones y servicios alternativos viables y de bajo costo provocaron un mayor aumento generalizado de los niveles de morbilidad y mortalidad y, en algunos casos, grandes fluctuaciones. La esperanza de vida de los varones siguió disminuyendo, sobre todo durante la primera mitad del decenio de 1990, mientras que en el caso de las mujeres

quedó estancada. Hoy en día existen diferencias abismales entre la zona occidental de la región de la CEPE y la oriental, debidas a la doble carga de enfermedades infecciosas y degenerativas que afectan a esta última. Las diferencias entre la esperanza de vida de los hombres y la de las mujeres son más marcadas en determinados países de la zona oriental de la región, mientras que disminuyen en las repúblicas de Asia central.

Los indicadores de la salud sexual y reproductiva reflejan asimismo las mismas diferencias. A excepción de unos pocos países de Europa central, se calcula que las tasas de mortalidad relacionadas con el embarazo y el parto son el doble de altas en los países en transición que en los países occidentales. En algunos países como Rumania el uso de anticonceptivos experimentó un rápido aumento al tiempo que disminuía el número de abortos practicados; no obstante, el recurso al aborto frente al uso de anticonceptivos modernos sigue estando muy extendido y es un factor preocupante. En algunos lugares no se dispone de anticonceptivos modernos, o bien sólo pueden adquirirse a un precio muy elevado, por lo que los abortos resultan en comparación menos costosos. El asesoramiento posterior al aborto, a fin de fomentar el uso de métodos de contracepción modernos y más eficaces y evitar futuros abortos, no suele estar incluido en los servicios de salud ni en las prácticas habituales. Las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA se están extendiendo en la mayor parte de los países en transición. Se calcula que, de los 1,5 millones de personas seropositivas de Europa, 1 millón se encuentra en los países en transición. El consumo de drogas inyectables se considera uno de los principales medios de transmisión. Entre una quinta y una tercera parte de los adultos afectados por el VIH/SIDA son mujeres en edad fértil. Los jóvenes no disponen de información suficiente sobre la prevención del VIH y el porcentaje de los infectados con el VIH/SIDA es alarmante. La media de jóvenes que contraen el VIH/SIDA en esta región es de cinco por minuto.

### *Problemas y prioridades*

Las tendencias actuales de la salud y la mortalidad son claro reflejo de la situación económica y social. En general, la mortalidad masculina (sobre todo entre la población activa) está estrechamente relacionada con el consumo de alcohol y tabaco y con un régimen de alimentación poco saludable. Las principales causas de defunciones evitables son los accidentes y la violencia, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer (sobre todo el de pulmón) y la tuberculosis. Estas enfermedades guardan correlación con un bajo nivel de instrucción y altos niveles de desempleo, pobreza, exclusión social y desarrollo, y con la lentitud del desarrollo económico. La menor esperanza de vida y la reducción del tamaño de la familia acentúan el descenso de la población y sus consecuencias.

Entre mediados y finales del decenio de 1990 la situación sanitaria comenzó a mejorar gradualmente en prácticamente todos los países en transición, excepto en algunos países de la CEI y en aquellos países afectados por la inestabilidad social y política. Los habitantes de los países asiáticos de la CEI son los más afectados por las enfermedades de toda la región y además están expuestos a las consecuencias negativas de factores medioambientales como el agua no apta para el consumo, la falta de higiene y la exposición al plomo. En algunos grupos de la población se observa una mayor vulnerabilidad, entre los que figuran las minorías étnicas, como los romaníes, la población rural, los jóvenes y los ancianos. El empobrecimiento, asociado al declive económico, el desmoronamiento de las redes de seguridad estatales, la carencia de sistemas de seguros y el aumento de las conductas peligrosas (como el

consumo de sustancias nocivas y el comercio del sexo) han tenido una importante influencia como factores de riesgo. El deterioro económico ha afectado a hombres y mujeres de diferente manera. Los hombres perdieron a menudo su situación social y económica, mientras que las responsabilidades económicas y familiares de las mujeres aumentaron al tiempo que se debilitaba su condición jurídica. Volvieron a hacer su aparición la violencia de género y las prácticas discriminatorias, y la trata de seres humanos (relacionada sobre todo con la explotación sexual) se convirtió en una fuente importante de ingresos para los grupos delictivos y suponía un atentado contra los derechos humanos.

Algunos aspectos de la salud reproductiva de la mujer han mejorado; por ejemplo, hoy en día las mujeres recurren con más frecuencia a métodos anticonceptivos para evitar embarazos no deseados. No obstante, las tasas de morbilidad y mortalidad de resultas de la maternidad y la reproducción y las tasas de mortalidad infantil de la región siguen siendo demasiado altas y están relacionadas con las deficiencias de la infraestructura sanitaria, la carencia de suministros y la mala calidad de los servicios ofrecidos, sin olvidar la práctica muy extendida de exigir pagos no oficiales. Los abortos practicados sin condiciones de seguridad siguen siendo una causa importante de mortalidad derivada de la maternidad en la zona oriental de la región, concretamente en Asia central. La falta de información sobre el uso de anticonceptivos, la salud maternal y la prevención de infecciones del sistema reproductor es una causa importante de morbilidad derivada de la reproducción y constituye una violación de los derechos reproductivos. La falta de información es consecuencia de la ausencia de servicios de educación y asesoramiento sexual y de las actitudes culturales, así como del aumento de obstáculos de naturaleza ideológica que afectan a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos y que influyen en las medidas administrativas y políticas.

#### *Respuestas a nivel normativo*

En los países en transición nunca se dio alta prioridad a las reformas del sector social, incluidas las reformas de la atención de la salud, durante el período inicial tras el inicio de la transición a una economía de mercado y la democracia, tanto en el plano nacional como en el internacional. Las reformas económicas se llevaron a cabo a expensas de las reformas sociales y dejaron tras sí un importante programa inconcluso en materia de salud pública. No se ofrecieron programas internacionales específicos para ayudar a los países en transición a adaptarse a las exigencias de los mecanismos del mercado en los sectores sociales, incluido el sector de la salud. Si bien las conferencias internacionales del decenio de 1990 proporcionaron directrices para promover los derechos de las personas, la calidad de vida de los ciudadanos y el fomento de la capacidad de acción de la mujer, las medidas adoptadas para crear condiciones favorables al crecimiento económico, el fortalecimiento institucional basado en principios democráticos y las reformas eficaces del sector social y de la salud resultaron insuficientes. Por ello las respuestas a nivel normativo fueron incompletas y fragmentadas. Para aplicar con eficacia los acuerdos alcanzados en las conferencias internacionales, es necesario que se adopten medidas de fomento de la capacidad de la nueva sociedad civil y que los dirigentes políticos aboguen por la salud pública y el desarrollo social.

El fomento de estilos de vida sostenibles y saludables y de sistemas de salud pública eficaces requiere un apoyo político, legislativo e institucional, además de inversiones a largo plazo. Entre éstas últimas se incluyen las inversiones en infraestructuras

sanitarias y en actividades de fomento de la capacidad, las medidas para el fomento de la salud pública, la atención preventiva de la salud, los programas multisectoriales dirigidos a objetivos de la salud pública, el apoyo a la seguridad social y los marcos normativos para la importación de productos farmacéuticos y otros productos (incluidos los anticonceptivos). Algunos de los países en transición se incorporarán en un futuro próximo a la Unión Europea y esto sin duda tendrá importantes repercusiones en el desarrollo de sus políticas sociales y de salud. Sin embargo, dado que los asuntos sociales y las cuestiones de salud se consideran responsabilidades nacionales según el principio de subsidiariedad, la financiación de los tan necesarios cambios estructurales será un elemento clave para el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Es probable que el ingreso en la Unión Europea dé lugar a mejoras en la condición jurídica de la mujer y la promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos reproductivos y sexuales. Las minorías étnicas pueden beneficiarse también de la aplicación de la normativa europea.

Los países que no ingresen en la Unión Europea se enfrentarán a un reto mayor. Sus progresos dependerán de un crecimiento económico sostenible y del fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como de una distribución más equitativa de la riqueza y la creación de servicios sociales y sanitarios de bajo costo y accesibles. En lo que respecta a las políticas de salud sexual y reproductiva, deberán dar prioridad a la lucha contra la violencia de género y la trata de seres humanos, especialmente con fines de explotación sexual. Asimismo, deberán facilitar el acceso de los jóvenes, las minorías y los pobres a los anticonceptivos modernos, el aborto legal en condiciones de seguridad, la educación sexual y los servicios de salud de bajo costo. La intervención de los dirigentes políticos y la movilización de los recursos exteriores y nacionales son necesarios para facilitar la clara integración de las cuestiones relacionadas con la juventud en las políticas sociales y de salud y la adopción de objetivos amplios para frenar la propagación del VIH/SIDA, y para fomentar modos de vida más saludables.

#### *Promoción de los conocimientos*

La falta de datos fiables y coherentes acerca de las tendencias de la morbilidad y la mortalidad y de la salud sexual y reproductiva constituye un obstáculo considerable para definir las necesidades más acuciantes, promover la conciencia pública y mejorar los programas y servicios. En varios países de la región, los datos sobre la mortalidad que ofrecen los organismos nacionales e internacionales no reflejan fielmente la realidad ni ponen de relieve las crecientes desigualdades económicas y sanitarias ni la situación de los grupos y las regiones desfavorecidos. Por ejemplo, en algunos países de la zona oriental de la región se tiene constancia de que las tasas de mortalidad infantil son muy superiores a las que se reconocen oficialmente.

Los estudios en profundidad realizados por los investigadores tienden a ser incoherentes e imposibles de cotejar debido a las discrepancias en los métodos utilizados, las definiciones, el planteamiento de las encuestas y el tamaño insuficiente de las muestras. Las tendencias de la morbilidad resultan aún más difíciles de observar y a menudo se carece completamente de datos fiables. Una acción coordinada con la participación de una red de grupos de investigación bajo los auspicios de las instituciones de las Naciones Unidas podría mejorar la situación. La cooperación internacional debería contribuir asimismo a mejorar el seguimiento estadístico rutinario (el registro de acontecimientos vitales y causas de defunción, las estadísticas

demográficas actuales, los censos de población y las encuestas por muestreo), sobre todo en el Asia central y en el Cáucaso.

También sería necesario llevar a cabo investigaciones relacionadas con los factores que determinan la mala salud, la elevada mortalidad y la violencia de género, junto con las medidas que pueden mejorar las condiciones de salud, ya que aportarían información esencial para la adopción de políticas y la formulación de programas. El estudio de la influencia que ejercen las políticas adoptadas sobre las actitudes y comportamientos relacionados con la salud, incluidas las políticas que hacen referencia a la igualdad entre los géneros, puede aportar información que sirva de base a respuestas posteriores.

#### **4 d) Aprovechamiento de los beneficios de la migración**

##### *Un contexto en rápida transformación*

Desde la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el contexto de la migración ha cambiado mucho en el mundo y en la región de la Comisión Económica para Europa. En la actualidad, la migración internacional afecta a todos los países de la región: está aumentando y diversificándose y se percibe cada vez más como un recurso importante en el actual proceso de mundialización.

El origen de los migrantes recientes y su acervo social y cultural han cambiado: han pasado de ser mayoritariamente europeos a proceder también de otras regiones y de estar poco cualificados a tener muy buena formación. Hoy en día no sólo los países de América el Norte, que fueron tradicionalmente los países de inmigración, sino también muchos países europeos, tienen una población de inmigrantes numerosa. Además, los hijos de los inmigrantes constituyen una parte considerable de la población joven europea. El criterio decisivo para determinar el éxito o el fracaso de una política de integración es la situación de la “segunda generación”. Actualmente, algunos países europeos atraviesan un proceso de transición en el cual las comunidades de inmigrantes están dando paso a las minorías étnicas estables. Cada vez está más claro que la política de inmigración es un factor determinante de la composición de los flujos migratorios y que ha de ir unida a una política de integración coherente y eficaz que respete los derechos humanos de los migrantes y ofrezca una concepción de la ciudadanía basada en el pluralismo y la diversidad.

La llegada de inmigrantes de diferentes orígenes puede ocasionar tensiones cuando sus prácticas culturales están en conflicto o en contradicción con las costumbres o los sistemas jurídicos locales. Las migraciones crean la necesidad de formular y aplicar políticas que equilibren correctamente el pluralismo cultural, el respeto por el Estado de derecho y las consideraciones relativas a los derechos humanos. Tanto la población inmigrante como la sociedad de acogida tienen que hacer frente a ese desafío.

Al mismo tiempo, se está prestando más atención a la repercusión de la migración en los países de origen y, en el caso de la migración circular, en los países de retorno. Por otro lado, las políticas, en lugar de centrarse sólo en los flujos netos, conceden cada vez más importancia a los efectos que la emigración y la inmigración tienen para el desarrollo de todos los países afectados.

### *La presión de la migración y la futura demanda de inmigrantes*

Las circunstancias demográficas y económicas actuales parecen indicar que la región experimentará un incremento de la presión migratoria y del flujo de trabajadores para satisfacer la demanda del mercado de trabajo. El crecimiento económico disparado de las regiones que pueden ser fuente de migrantes servirá de motivación y permitirá que más personas y familias organicen y financien su traslado. No obstante, las proyecciones demográficas indican que, en los próximos 50 años, numerosos países europeos sufrirán una reducción considerable e incluso espectacular de la población en edad de trabajar, unida al aumento progresivo de la cantidad de jubilados que dependerán de pensiones y otras prestaciones. La disminución de la población en edad de trabajar puede contrarrestarse parcialmente con mano de obra extranjera. Simultáneamente a estos cambios, se producirá el envejecimiento de la población de la región.

La admisión de más migrantes en la región será una reacción necesaria, aunque no suficiente, al envejecimiento de la población y a la reducción de la población activa. Los posibles beneficios fiscales que para las sociedades que envejecen rápidamente tiene la inmigración de trabajadores son potencialmente considerables. Pueden incrementarse aplicando una política de admisión selectiva que clasifique a los inmigrantes potenciales según sus cualificaciones y que favorezca la integración del mercado laboral.

Gran parte de la demanda futura de inmigrantes será de mano de obra muy cualificada, y este factor agudizará la competencia entre los países desarrollados. Aunque el proceso de envejecimiento generará también la necesidad de trabajadores poco y medianamente cualificados, por ejemplo en el sector de la atención de la salud, es posible que los trabajadores poco cualificados tengan cada vez más dificultades para inmigrar legalmente a los países de la región. No obstante, los flujos migratorios no se componen únicamente de trabajadores, sino también de familiares de migrantes que ya viven en los países de acogida y de refugiados. En el último decenio, han llegado a la región muchos inmigrantes de condición socioeconómica relativamente baja por medio de procesos de reunificación familiar, así como refugiados de diverso nivel económico.

### *Un planteamiento integral de las políticas de migración e integración*

Si bien cada vez hay una mayor conciencia de que la inmigración es necesaria por motivos sociales, demográficos y económicos, algunas de las políticas de migración actuales, basadas en su mayor parte en el control y la represión, no están regulando las migraciones de forma positiva. Por otro lado, es contradictorio que la migración internacional sea un fenómeno mundial y que los Estados-naciones sigan desempeñando un papel preeminente en la formulación de las políticas de migración.

Los distintos países de la región aplican enfoques diferentes a la inmigración y la integración. En América del Norte, las políticas parten de la aceptación de la inmigración como una característica permanente de la sociedad y planifican y fomentan activamente el asentamiento permanente y la obtención de la residencia oficial y de la ciudadanía. Los programas de inmigración oficiales de los Estados Unidos se basan principalmente en la reunificación familiar, la contratación de migrantes muy cualificados y la regularización de los trabajadores indocumentados. La política canadiense consiste en favorecer la inmigración de trabajadores seleccionados mediante un sistema de puntos, seguida de una política de integración.

La mayoría de los países europeos, incluidos los Estados miembros de la Unión Europea, no se consideran países de inmigración y por ello siguen políticas ad hoc que hacen hincapié en los controles, en vez de fomentar la inmigración de manera explícita y activa. La Unión Europea empezó a abordar las cuestiones de la migración y el asilo de forma sistemática hace sólo muy poco tiempo. Por el contrario, los resultados recientes de la adopción de políticas de migración e integración en algunos países de Europa central y oriental son prometedores. Los inmigrantes reciben una amplia variedad de servicios, por ejemplo de educación y capacitación, ayuda para ingresar en el mercado laboral, alojamiento adecuado y apoyo social y financiero.

La aplicación de una política de inmigración deliberada y sistemática que concilie los derechos humanos, las necesidades de recursos humanos y las cuestiones de integración es la mejor manera de asegurar que las migraciones futuras sean beneficiosas tanto para los migrantes y sus hijos, como para los países de acogida y los países de origen. En el futuro, es posible que los regímenes de admisión basados en las cualificaciones sean la principal modalidad de entrada en la Unión Europea para los ciudadanos de otros países. Sin embargo, una mejor selección de los migrantes de acuerdo con las necesidades de los países de destino es sólo una solución parcial. El éxodo intelectual continuo, y a veces hasta fomentado, planteará problemas graves a los países en desarrollo con recursos humanos limitados y dificultades internas para la movilización de capital. La persistencia y el aumento de las diferencias en los niveles de bienestar entre Europa y América del Norte, por un lado, y las subregiones vecinas, por el otro, seguirán siendo causas de inmigración ilegal, incluida la de trabajadores poco cualificados. La regulación de los flujos migratorios exigirá la formulación de políticas innovadoras que promuevan el aumento de los niveles de bienestar y empleo mediante políticas comerciales más equitativas, la cooperación en los ámbitos de la educación y la capacitación y medidas de asistencia técnica y financiera. Estas políticas deben basarse en consideraciones a largo plazo y no en intereses políticos inmediatos.

Recientemente, se puso en marcha un proceso consultivo (conocido como la “Iniciativa de Berna”) destinado a promover la cooperación entre los Estados con el fin de potenciar al máximo los beneficios de la migración. Como resultado, se estableció una comisión mundial sobre migración internacional que presentará sus recomendaciones a las Naciones Unidas en 2005.

Organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones, el Centro Internacional de Formulación de Políticas Migratorias, la Comisión Económica para Europa y el Consejo de Europa han propuesto y elaborado marcos integrados de políticas de migración. En ellos se abordan las siguientes cuestiones: el ofrecimiento de posibilidades legales de inmigración; requisitos menos exigentes para obtener la ciudadanía; el control eficaz de la seguridad y las fronteras; el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos de los migrantes; las políticas de integración para los inmigrantes y sus hijos; las medidas contra la discriminación y el racismo; el intercambio de información y datos sobre los procesos migratorios; la armonización de la legislación relativa a la migración y el asilo; la lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos; y, por último, estrategias que aborden las causas principales de la emigración mediante el fomento del comercio y de la inversión, el desarrollo y la política exterior.



La trascendencia de las políticas de migración y de integración será máxima si se coordinan a nivel local, nacional y regional y si todas las partes interesadas, incluidos los propios grupos inmigrantes, participan plenamente en su concepción, aplicación y seguimiento. Las comunidades locales realizan gran parte de la labor de integración mediante una coalición de agentes, en particular en las áreas metropolitanas y las ciudades. Además, juegan un papel importante en la creación de nuevas prácticas de integración y formas de participación que deberían tenerse en cuenta en las políticas nacionales y regionales.

*La información, indispensable para la formulación de políticas*

Ya en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se hizo hincapié en que muchos aspectos de la migración y la integración no se entienden bien pese a ser cuestiones prioritarias en materia de política. Todavía no se dispone de series cronológicas a largo plazo de datos coherentes y fiables sobre las cantidades de migrantes y su movilidad internacional y no hay estadísticas sobre la migración irregular ni sobre la situación de los migrantes indocumentados. En los programas de las políticas de investigación, deberían ocupar un lugar preeminente las medidas para mejorar las estadísticas de la migración internacional y promover un mejor conocimiento de la dinámica de la integración y de la interrelación de la migración, la integración y el desarrollo. Asimismo, deberían estudiarse los flujos migratorios, incluida la migración circular, y su dinámica a lo largo del ciclo vital.

La inmigración trae consigo la diversidad y la necesidad de hacer frente al aumento del pluralismo cultural y del carácter multiétnico de la sociedad. Sin embargo, prácticamente no hay estudios comparativos sobre la integración de los “inmigrantes de segunda generación” y su situación, ni sobre la evolución de los conceptos de nación y de ciudadanía como consecuencia de la inmigración en Europa. En particular, el racismo y la discriminación afectan de manera desproporcionada a determinados grupos de inmigrantes y minorías, por lo que es necesario contar con leyes y medidas antidiscriminatorias para contrarrestar esas tendencias. Para ello, se necesitan datos actualizados sobre los inmigrantes (de primera y segunda generación), los grupos étnicos y las minorías y las actitudes de la población residente hacia los inmigrantes. Sin esa información, es imposible formular medidas de política y leyes eficaces y realizar su seguimiento.

## **5. Promoción y expansión de las asociaciones**

*Promoción de la sostenibilidad*

El Foro reconoció que en las políticas y las medidas estratégicas sobre la población y el desarrollo se deben tener en cuenta las cuatro dimensiones siguientes:

1. En el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se hace hincapié en que las cuestiones demográficas son de índole intersectorial y que hay una influencia recíproca entre ellas y todos los otros sectores de la sociedad, como la política, la economía, la educación y la información, la salud y la seguridad social, etc. Lo que se haga o deje de hacerse en uno de estos ámbitos puede, a corto o largo plazo, tener consecuencias para la dinámica demográfica, al igual que los cambios demográficos pueden modificar los parámetros de esos otros ámbitos. Las cuestiones demográficas y otros asuntos de política

estrechamente relacionados con ellas deben examinarse y abordarse de manera integrada, como parte de un enfoque multisectorial e integral.

2. Las políticas actuales y futuras deben respetar plenamente la necesidad de que al aprovechar los recursos y las posibilidades disponibles se vele por que las próximas generaciones no vean coartada la satisfacción de sus propias necesidades ni su capacidad de elegir con responsabilidad.

3. Para elaborar, vigilar y evaluar políticas sostenibles se precisa una base sólida de conocimientos, incluso investigaciones interdisciplinarias y estadísticas de rutina, para poder vigilar las tendencias. Debe prestarse especial atención a la interdependencia de los diferentes sectores de política y la interrelación entre el micronivel y el macronivel en la economía y la sociedad.

4. A largo plazo, no se puede poner en práctica con éxito ninguna visión de la sociedad ni proyecto para el futuro sin la participación, el apoyo y la interacción totales de los integrantes del “triángulo mágico”, es decir el Estado, el mercado y la sociedad civil.

#### *Asociaciones más amplias y más claras*

Desde que se celebró la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo las asociaciones se han ampliado y han evolucionado. En la alianza triangular, el Estado es responsable, sobre todo, de la coordinación y la coherencia de las políticas, la salvaguardia del interés general y público y la garantía de que los derechos fundamentales de la población se apliquen y respeten. Si bien los representantes del mercado tienen como objetivos la eficiencia económica, el progreso tecnológico y la inversión de las utilidades, sobre ellos también pesa una gran responsabilidad hacia la sociedad. A la sociedad civil organizada le compete dar a conocer las preocupaciones, las necesidades y las opciones de la población, y velar por que se habilite a las personas y los grupos y se les permita disfrutar de sus derechos. El principal desafío consiste en crear un ambiente propicio para que todas las personas participen activamente en la formulación y la aplicación de las políticas pertinentes, así como en su vigilancia y evaluación.

El Foro reconoció que el Estado y, en especial, los gobiernos tienen varias funciones clave a diferentes niveles:

- a) Asegurar que las cuestiones demográficas se conozcan suficientemente en todos los sectores de política con los que se influyen recíprocamente, y crear conciencia en las autoridades públicas regionales y locales sobre las cuestiones relativas a la población, los derechos reproductivos y la igualdad entre los géneros;
- b) Alentar y apoyar las políticas basadas en información objetiva y seguir investigando la relación mutua y la interdependencia entre los sectores de política pertinentes;
- c) Asegurar que la financiación de las políticas y las medidas relativas a la población se determine aplicando un enfoque coherente que tenga en cuenta los diversos factores y protagonistas;
- d) Promover el diálogo en la sociedad civil sobre las cuestiones de población, dando participación, en particular, a las organizaciones no gubernamentales, los interlocutores sociales y otros agentes de la sociedad civil y el sector privado;

e) Crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos y la sociedad civil organizada puedan participar plenamente en la formulación, la ejecución y la vigilancia de las políticas demográficas.

El Foro reconoció las funciones fundamentales que el sector privado puede desempeñar en la elaboración y la ejecución de políticas. Entre ellas figuran:

a) Crear un interés fuerte en las cuestiones relativas a la población y el desarrollo y tenerlas en cuenta en la planificación estratégica y las estrategias de recursos humanos y gestión;

b) Crear un ambiente propicio para compatibilizar el trabajo y la familia, en particular mediante leyes y políticas que promuevan la igualdad entre los géneros, las oportunidades para los jóvenes, la integración de los inmigrantes y el empleo de los grupos menos favorecidos;

c) Adoptar medidas de apoyo para que se respeten los derechos sexuales y reproductivos de los empleados;

d) Apoyar los programas y servicios de las organizaciones públicas y de la sociedad civil relativos a la población y la salud.

El Foro ofreció una tribuna y prestó atención a las organizaciones de la sociedad civil, reconociendo la importancia de sus funciones de promoción, ejecución, vigilancia y mediación. Las posibles formas de acción incluyen:

a) Facilitar la función de la sociedad civil en la vigilancia y promoción del respeto de los derechos humanos fundamentales en las políticas y los programas públicos de población;

b) Asegurar que los ciudadanos participen directamente en la formulación, ejecución y vigilancia de las políticas y los programas de población;

c) Contribuir a un amplio debate público sobre los objetivos de las políticas de población y proporcionar información pertinente a los ciudadanos;

d) Definir enfoques innovadores para tratar las cuestiones demográficas tanto en el plano teórico como el práctico y formular las propuestas correspondientes sobre políticas y medidas concretas;

e) Velar por que se supere la fragmentación, incluso entre las organizaciones no gubernamentales, según ámbitos de política o grupos sociales, con miras a promover la coherencia de las políticas de población.

Sin embargo, el Foro reconoció que los progresos en el desarrollo social y económico, la reducción de la pobreza, la calidad de vida y la salud sexual y reproductiva dependen decisivamente de las actitudes y las conductas individuales. Reconoció la importancia del contexto y los valores sociales, así como la necesidad de contar con capacidad, oportunidades y recursos. Para ejecutar el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se necesitan una mejor participación social y un cambio positivo de conducta, fundados en información pertinente, educación adecuada y respeto de los derechos humanos.

## 6. Un nuevo régimen demográfico en Europa

El Foro destacó que los principios y los objetivos de la Conferencia seguían siendo pertinentes e importantes y que se necesitaba urgentemente ejecutar en forma más completa el Programa de Acción a nivel mundial y en la región de la CEPE. También reconoció que era necesario que el Programa de Acción se ejecutara en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio. De hecho, para alcanzar plenamente los objetivos de desarrollo del Milenio es imprescindible avanzar en la ejecución del Programa de Acción, incluso cumpliendo con los compromisos financieros necesarios correspondientes.

Al mismo tiempo, el Foro reconoció que en la región de la CEPE está comenzando a delinearse un nuevo régimen demográfico, que puede ser anuncio de lo que ocurrirá en otras regiones del mundo. Aunque hay una amplia diversidad de pautas demográficas en la región, hay dos novedades que se destacan. En muchos países europeos se observa ahora una disminución de la población, tendencia que, según se prevé, se propagará a muchos otros países de la CEPE en los próximos 10 ó 20 años. Al mismo tiempo, el envejecimiento de la población está a punto de empezar a acelerarse en el decenio que corre, especialmente en los países donde hubo un gran auge de la natalidad después de la segunda guerra mundial. Se avecina una etapa nueva del envejecimiento de la población que planteará problemas más difíciles.

La causa fundamental de la reducción de la población y su envejecimiento es el descenso reciente de la fecundidad a niveles muy bajos. En amplias zonas de Europa, las tasas de fecundidad han disminuido hasta niveles nunca tan bajos. Estos son una manifestación clave de una nueva conducta respecto de la familia y la procreación de la que los europeos han sido precursores. Además, son el resultado de las elecciones que los europeos más jóvenes han hecho en los últimos años en lo atinente a la formación de la pareja, la reproducción y el cuidado de los hijos, elecciones en que han influido las limitaciones y las oportunidades de índole económica, social y cultural. El desafío consiste en comprender cómo esas limitaciones y oportunidades siguen influyendo en su comportamiento y si los diversos agentes de las políticas, en especial el Estado, pueden y deben influir en sus elecciones, teniendo en cuenta las consecuencias de largo plazo.

Al igual que América del Norte, gran parte de Europa se ha transformado, de hecho, en una región de inmigración. Se prevé que la inmigración neta aumentará en el corto y mediano plazo, tanto de resultas de las presiones inmigratorias que se originan en otras partes del mundo, como de la reducción de la mano de obra y su consiguiente escasez en Europa. El desafío consistirá en ordenar de la mejor manera las futuras corrientes inmigratorias e integrar eficazmente a los migrantes actuales y futuros. También será necesario aprovechar mejor las corrientes migratorias circulares con miras a conseguir los máximos beneficios para los países de origen, de destino y de retorno.

Europa considera que su única opción es adoptar una política de desarrollo social y económico sostenible a largo plazo, cimentada en el crecimiento económico. Teniendo en cuenta la experiencia anterior y posterior a la caída del comunismo, esto se aplica con más fuerza aún a los países en transición que a los países occidentales. El crecimiento sostenible de largo plazo se hará realidad sólo si las sociedades europeas aseguran un aumento relativamente estable de su capital humano, independientemente de que sea de origen interno o externo. Cuál será la procedencia

de esos recursos humanos será una cuestión que Europa tendrá que sopesar para luego tomar las decisiones que correspondan.

Las opciones que garanticen un desarrollo sostenible de largo plazo tendrán que equilibrarse con el respeto de los derechos humanos y las decisiones individuales. Éste será un desafío primordial para las sociedades europeas, no sólo para sus gobiernos, sino también para todas las partes interesadas y el público en general. La adopción de decisiones en el momento oportuno dará a todas las partes interesadas un mayor grado de libertad cuando se trate de definir y ejecutar políticas. Es significativo que la Comisión Europea esté comenzando a explorar diferentes opciones y a formular respuestas innovadoras para la nueva situación demográfica de los Estados miembros de la Unión Europea. La inmigración y la integración, al igual que la familia y la fecundidad, se consideran ahora ámbitos importantes de influencia de las políticas.

---