

La inclusión del enfoque de derechos en la agenda de investigación de las ciencias sociales es un asunto que aún sigue siendo relativamente novedoso, aunque en la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) se le ha dedicado atención desde hace un tiempo y en el campo de la población se detectan esfuerzos importantes con antelación a la Conferencia de El Cairo de 1994, usualmente identificada como el punto de partida de las preocupaciones. Precisamente en este contexto es que cobra relieve el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe de 2013 (en adelante, CM), que reconoce la plena validez del enfoque al aludir en sus fundamentos a los avances alcanzados y desafíos por venir en la región en cuanto a la promoción, protección y garantía de los derechos humanos. De esta manera, refuerza y actualiza los compromisos asumidos en El Cairo, planteando además, explícitamente, la importancia de incluir los temas vinculados a la población en los objetivos de desarrollo sostenible y en la agenda para el desarrollo hacia 2030.

Presentamos el segundo libro que la Red de Población y Derechos publica en la Serie Investigaciones de la ALAP. En esta oportunidad nos centramos precisamente en el CM, instrumento que constituye una carta de navegación en temas de población para los próximos años. La propuesta de la obra incorpora tanto panoramas nacionales y regionales como estudios de casos desde el enfoque de derechos. Sus temas tratan de ajustarse a las ocho cuestiones comprendidas en el instrumento, lo que es una muestra de las posibilidades y la pertinencia de los estudios. Coincidentemente, los aportes fueron realizados por ocho autoras y autores, en siete capítulos que describimos más adelante.

El Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo de 2013¹

El CM nace en el contexto de la Primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe celebrada en Montevideo en 2013. En diversos círculos de opinión se reconoce que el CM es actualmente el acuerdo intergubernamental más importante en la región en materia de población y desarrollo. Sus preceptos y espíritu recogen los intereses de las sociedades de América Latina y el Caribe en la amplia materia que acoge. Sus implicancias para la investigación son evidentes, mientras que sus derivaciones para la acción serán evaluadas con el transcurrir de los años, proceso en el cual se acompañará de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible aprobados en 2015 en las Naciones Unidas.

La conferencia citada, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno de Uruguay con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), fue una de las reuniones intergubernamentales más grandes de los últimos años en la región, congregando a los países miembros de la CEPAL, a 24 organismos regionales e internacionales y a 260 organizaciones no gubernamentales, con una audiencia total que superó las 800 personas.

El encuentro comenzó a ser planificado inmediatamente a la reunión del Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la CEPAL, celebrada en Quito en 2012, ocasión en la que los países decidieron constituir esta conferencia y acordaron su primera sesión en Uruguay en agosto de 2013. El tema central que se planteó fue, concretamente, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, después de 2014 (Programa de Acción de El Cairo 1994), trayendo el objetivo de examinar sus progresos en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años e identificar las medidas fundamentales para reforzar su implementación, poniendo énfasis en los asuntos regionales emergentes en materia de población y desarrollo.

El CM es un acuerdo relevante y pertinente. Destacado por la amplitud y riqueza de sus medidas prioritarias así como por su carácter reconocidamente visionario y progresista, que considera a la sociedad civil como activo protagonista, el CM ha logrado un reconocimiento en el escenario internacional como un texto que distingue

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013) *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* [en línea] Disponible en <http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-Consenso_Montevideo_PyD.pdf>, [acceso 12 de agosto de 2016].

a la región por sus posiciones compartidas, sirviendo como referencia para las restantes regiones. Logró posicionarse desde su origen como un instrumento que concita una adhesión general por su legitimidad y fortaleza, muy adecuada a la realidad de la región.

Desde un punto de vista general, cabe formularse varias interrogantes. ¿Qué relevancia tiene esta conferencia para la región? ¿Qué aspectos distintivos contiene el CM adoptado en ella? ¿Cómo serán capaces los países de asumir estos compromisos? ¿Será posible realizar un seguimiento para los próximos años y cómo ejecutarlo? ¿Cómo se relacionará con la agenda 2030 de desarrollo?

La agenda del Consenso de Montevideo: 120 medidas prioritarias

La Conferencia Regional incluye ocho temas para ser priorizados y reforzados en la agenda regional en población y desarrollo a contar de 2014, para hacer frente a los nuevos retos derivados de las transformaciones en curso, de orden global y, sobre todo, regional.

De esta forma, los temas del CM son los siguientes:

1. Derechos, necesidades y demandas de las y los niños, adolescentes y jóvenes.
2. Envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos.
3. Brechas en el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva.
4. Igualdad de género.
5. La migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes.
6. Desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental.
7. Pueblos indígenas: pluriculturalidad y derechos.
8. Afrodescendientes: derechos y combate a la discriminación racial.

El CM incluye más de 120 medidas sobre los ocho temas identificados como prioritarios para dar una forma de seguimiento al Programa de Acción de El Cairo 1994. No se trata de un plan de acción, porque no contiene metas ni asigna temporalidades, entre otras cuestiones.

El CM refleja una singular postura común entre los países, de cara a los asuntos involucrados en los ocho temas prioritarios. Esta visión compartida fue el resultado de largas deliberaciones que, como era de esperar, contaban con el respaldo pleno de algunas delegaciones y con recurrentes observaciones de otras tantas.

Se acordó un aspecto crucial que constituye el punto de partida de su implementación, esto es, que la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos es el marco general que debe guiar la profundización de las políticas públicas y acciones necesarias para erradicar la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Es en este ámbito en que tiene cabida la imperiosa utilización de un enfoque de derechos humanos con perspectiva de género e intercultural en el tratamiento de los asuntos de población y desarrollo, lo que da sentido al propósito de garantizar un patrón de producción y consumo sostenible, evitando el agravamiento de los cambios climáticos indeseados, entre otras medidas.

El enfoque adoptado por el CM realza la construcción de agendas futuras apropiadas, legítimas y que se ocupen de las personas, al mismo tiempo que rescaten la consecución de la igualdad como imperativo de desarrollo. Se ocupa de la lucha contra la discriminación, la violencia y la xenofobia como problemáticas que se están instalando con fuerza en numerosos ámbitos. En tal sentido, la defensa de los derechos humanos, las discusiones sobre los instrumentos internacionales, las normativas y políticas nacionales, y los acuerdos bilaterales, subregionales y regionales en materia de derechos de las personas resultan fundamentales y no son, bajo ningún pretexto, temas polémicos para eludir.

¿Qué persiguen los ocho temas?

1. En el primer tema prioritario, *derechos, necesidades y demandas de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes*, los países acordaron garantizar a todos estos grupos las oportunidades para tener una vida libre de pobreza y de violencia, sin ningún tipo de discriminación. También se acordó invertir más en juventud, especialmente en educación pública, así como implementar programas de salud sexual y reproductiva integrales y dar prioridad a la prevención del embarazo adolescente y eliminar el aborto inseguro, entre otras.
2. Sobre el segundo, *envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos*, los delegados pactaron formular políticas con enfoque de género que aseguren un envejecimiento de calidad, además de incorporar a las personas mayores como foco prioritario de los programas públicos y ampliar los sistemas de protección y seguridad social.

3. El tercero se relaciona con el *acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva*. Se contempla promover políticas que aseguren que las personas puedan ejercer sus derechos sexuales y tomar decisiones al respecto de manera libre y responsable, con respeto a su orientación sexual, sin coerción, discriminación ni violencia. Asimismo los países se comprometen a revisar las legislaciones, normas y prácticas que restringen el acceso a los servicios de salud reproductiva, y garantizar su acceso universal. En el mismo sentido, acordaron asegurar la existencia de servicios seguros y de calidad de aborto para las mujeres que cursan embarazos no deseados en los casos en que el aborto es legal, e instar a los Estados a avanzar en la modificación de leyes y políticas públicas sobre la interrupción voluntaria del embarazo para salvaguardar la vida y la salud de mujeres y adolescentes.
4. En el cuarto tema prioritario, sobre *igualdad de género*, los delegados acordaron, entre otras medidas, cumplir con el compromiso de incrementar los espacios de participación igualitaria de las mujeres en la formulación de las políticas en todos los ámbitos del poder público, hacer efectivas las acciones preventivas que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, y garantizar la corresponsabilidad del Estado, el sector privado, la comunidad, las familias, las mujeres y hombres en el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, integrándolo en los sistemas de protección social.
5. Sobre *la migración internacional y la protección de los derechos de todas las personas migrantes*, se acordó garantizar la plena inclusión de todos los asuntos relacionados con este asunto en las agendas y estrategias mundiales, regionales y nacionales para el desarrollo pos-2015, brindar asistencia y protección a las personas migrantes, respetando cabalmente sus derechos, y promover la suscripción de convenios bilaterales y multilaterales de seguridad social que incluyan a los trabajadores migrantes.
6. En el sexto punto, vinculado a *la desigualdad territorial, movilidad espacial y vulnerabilidad ambiental*, los representantes acordaron construir territorios más articulados y cohesionados, mediante el diseño y ejecución de planes de gestión urbana con una visión centrada en las personas, y planificar el desarrollo territorial con perspectiva de derechos humanos y de género.
7. Sobre el séptimo —*pueblos indígenas, interculturalidad y derechos*— se acordó respetar las disposiciones de la Declaración de

las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como las del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), exhortando a los países a ratificarlo. Asimismo, se insta a garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas y a prestar especial atención a su movilidad y desplazamientos forzados y desarrollar políticas que permitan el consentimiento libre e informado en los asuntos que les afecten.

8. Con relación a los *afrodescendientes, derechos y combate al racismo y la discriminación racial*, los países concertaron en aplicar las disposiciones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia de 2001 y abordar las desigualdades de género, raza y generacionales, especialmente la discriminación que sufren las mujeres y jóvenes de este grupo poblacional.

La importancia de su operatividad y la Guía operacional

Uno de los aspectos importantes del CM es la capacidad de implementación del instrumento, para lo cual se planteó, desde un comienzo, la necesidad de avanzar en formulaciones operativas de sus medidas. En tal sentido, en los intercambios con los gobiernos se perfiló una estrategia que evaluase los alcances de cara a la segunda conferencia de octubre de 2015 en México.² Con este propósito se elabora la Guía operacional del Consenso que recoge las observaciones realizadas con el objetivo de fortalecer la aplicación de las medidas adoptadas. En concreto, se apostó por un instrumento que ofrezca a los países orientaciones claras y específicas para hacer seguimiento del CM, así como los medios para monitorear dicha implementación de modo de asegurar su expresión operativa.³

La Guía es un documento técnico que busca identificar qué acciones serían posibles de diseñar, cuáles metas serían factibles de alcanzar y en qué horizonte temporal. Como el CM está basado en los ejes de los derechos humanos y la reducción de la desigualdad, su utilidad es manifiesta y le distingue en la escala global. Esta Guía

2 El informe y las observaciones realizadas durante la Segunda Conferencia sobre Población y Desarrollo, celebrada en México en octubre de 2015 pueden revisarse en: <http://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/c1600276_informe_crpd_2.pdf>, [acceso 12 de agosto de 2016].

3 <<http://crpd.cepal.org/es/documentos/guia-operacional-para-la-implementacion-y-el-seguimiento-del-consenso-de-montevideo-sobre>>, [acceso 12 de agosto de 2016].

es un instrumento que proporciona a los países de América Latina y el Caribe orientaciones específicas para lograr el cumplimiento de las medidas prioritarias del CM. La Guía constituye la contribución de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe a la Segunda Reunión de la Conferencia Regional.

La elaboración de la Guía es una actividad central de la Conferencia, pues está destinada a promover la concreción operativa del CM y la ejecución y seguimiento del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo después de 2014 en la región. Es importante destacar que, en consonancia con el principio general 3 del mismo CM, cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de El Cairo, en el CM y, consecuentemente, en su Guía operacional, de conformidad con sus leyes nacionales y con sus prioridades de desarrollo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales, universalmente acordados.

La aprobación de la Guía durante la Segunda Conferencia de 2015 ha sido un respaldo al CM y ratifica su vigencia tal cual se suscribió en 2013.

Los alcances del Consenso de Montevideo

En suma, volviendo a las interrogantes planteadas, es claro, por un lado, que al posicionar a la igualdad y a los derechos como ejes transversales, la agenda se encamina en la senda de las propuestas dominantes y deseables sobre el desarrollo hacia el 2030. También debemos reconocer que esta agenda no podrá ser realizada solamente por los gobiernos, y para ello se hace indispensable fortalecer las alianzas efectivas entre actores claves, a nivel regional, nacional y local, con la importante y valiosa participación de la sociedad civil y, por supuesto, de los investigadores.

De otro lado, la suscripción del acuerdo significa para cada país un compromiso, cualesquiera sea el gobierno de turno, que es exigible y allí se presenta un espacio inédito para la movilización de recursos. Esto es especialmente válido por los considerandos que anteceden a las medidas prioritarias en cada tema, algunos de los cuales emanan de obligaciones contraídas con antelación.

Estructura del libro

En el primer capítulo, Eleonora Rojas Cabrera analiza las posibilidades de la información oficial para monitorear el acceso a los servicios y prestaciones comprometidos por Argentina en favor de efectivizar el derecho a la salud de los niños menores de 5 años. La autora evalúa la implementación de un conjunto de indicadores que se desprenden de diferentes tratados y conferencias internacionales en el marco de los derechos humanos, centrándose en los requisitos de periodicidad, desagregación y rendición de cuentas. Entre los resultados, destaca las dificultades para dar seguimiento a los compromisos asumidos, aun cuando se evidencian esfuerzos progresivos para superarlas, conforme a los requerimientos establecidos por la comunidad internacional.

A continuación, Joice Melo Vieira describe el perfil sociodemográfico de la población carcelaria de Brasil según el Censo de 2010, relevamiento que, por primera vez, incorpora a los residentes privados de libertad. En tal sentido, explora, a partir de diferentes características (sexo, edad, color de piel, nivel educativo, condición de ocupación y religión), si la pertenencia a determinados grupos sociales conlleva un mayor riesgo de experimentar encarcelamiento. Por constituir el encarcelamiento un fenómeno afectado por la estructura etaria, utiliza algunas técnicas de descomposición para dimensionar el efecto de esta última y el de la intensidad del fenómeno en sí mismo asociado al grupo social.

Laura Calvelo relaciona el registro de nacimientos en países de América Latina y el Caribe con el derecho a la identidad en la niñez. Específicamente, la autora plantea algunas barreras de accesibilidad en la región y estrategias para asegurar el registro universal y oportuno de nacimientos y, luego, presenta estadísticas del período 2000-2013 para el caso argentino que muestran el mejoramiento en la cobertura a partir de la gratuidad del documento de identidad del recién nacido y de la remoción de barreras jurídicas al registro tardío. Finalmente, esboza los desafíos pendientes tanto en materia de cobertura universal como de la persistencia de una significativa heterogeneidad subnacional en los niveles de registro.

Liliana Rivero sistematiza experiencias realizadas en los últimos años por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y diversas instituciones del Estado y organizaciones internacionales, para generar información estadística en Venezuela, en el marco del Subcomité de Estadísticas de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes. La autora destaca la importancia de lograr un mayor compromiso en aquellas personas

designadas a participar en el proceso de construcción de estadísticas, así como de tomar en consideración el factor «político» como elemento relevante en el quehacer estadístico. Asimismo, afirma que a los efectos de examinar los progresos en las políticas públicas, se requieren «datos estadísticos confiables, desagregados por sexo, edad, condición migratoria, raza, etnia, variables culturales y ubicación geográfica», tal como emana del CM.

Mariana Paredes, por su parte, resalta la experiencia uruguaya en el contexto de los avances regionales en relación con la emergencia del enfoque de derechos en la instrumentación de políticas de vejez. Realiza un repaso del cambio de paradigma en lo concerniente a dichas políticas en Uruguay, uno de los países más envejecidos de América Latina. Plantea cómo estos cambios, que atraviesan dimensiones normativas, institucionales y programáticas, transforman las iniciativas y la acción en los temas de vejez y envejecimiento y logran incorporar a las personas mayores como sujetos de derecho en las políticas públicas.

María Marta Santillán Pizarro y Hugo Rabbia analizan las diferencias entre varones y mujeres en el tiempo dedicado al trabajo productivo y reproductivo en Argentina a partir de la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo de 2013. Los autores subrayan las marcadas desigualdades que evidencian la persistencia de un patrón de división sociosexual del trabajo, en consonancia con lo señalado por los antecedentes del área. En particular, muestran que las mujeres, además de participar de menos horas de trabajo remunerado, realizan sistemáticamente más horas de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los varones, específicamente si pertenecen a hogares con menores niveles de ingresos y con niños o adolescentes de hasta 15 años.

Por último, Martha Luz Rojas Wiesner propone identificar avances en lo que refiere a la protección de los derechos de las personas migrantes. A partir del examen del informe elaborado por México para la Conferencia Regional de Población y Desarrollo de 2015 y documentos académicos y de la sociedad civil, la autora se centra en las mujeres centroamericanas en México, según dos modalidades migratorias (de destino y en tránsito) para abordar algunos de los problemas de negación o falta de protección de derechos. Concluye que los avances son opacados por el enfoque de securitización que prevalece.

Agradecimientos

Los editores de esta obra deseamos expresar nuestro agradecimiento a las autoras y autores de los capítulos que componen el libro, quienes trabajaron con especial dedicación en la preparación de diversas versiones de sus trabajos, así como por haber compartido sus experiencias y hallazgos de investigación. De igual forma, queremos agradecer a los dictaminadores anónimos, pues sus comentarios y sugerencias permitieron enriquecer el contenido de los capítulos y de la obra en su conjunto. Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento a la directiva de ALAP 2015-2016, por el apoyo y compromiso brindados para la culminación de este libro, así como al UNFPA por su decisiva contribución financiera y técnica.

*Jorge Martínez Pizarro
Eleonora Rojas Cabrera
María Marta Santillán Pizarro*