

Con reservas de la Santa Sede y de los países que la seguían más inmediatamente, el texto del párrafo 8.25 finalmente adoptado, sin votos contrarios, en el Programa de Acción, dice:

"En ningún caso se debe promover el aborto como método de planificación de la familia. Se insta a todos los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a incrementar su compromiso con la salud de la mujer, a ocuparse de los efectos que en la salud tienen los abortos realizados en condiciones no adecuadas (con nota explicativa) como un importante problema de salud pública y a reducir el recurso al aborto mediante la prestación de más amplios y mejores servicios de planificación de la familia. (...) En los casos en que el aborto no es contrario a la ley, los abortos deben realizarse en condiciones adecuadas. En todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para tratar las complicaciones derivadas de abortos. Se deberían ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento postaborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos."¹⁴

El Capítulo 7, objeto de intensas y difíciles negociaciones, tuvo por título, en la forma finalmente acordada, simplemente, "Derechos reproductivos y salud reproductiva".

La salud reproductiva es definida como:

"...un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo

¹⁴ Documento A/CONF.171/13, párrafo 8.25, pág. 61.

o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia. Esta última condición lleva implícito el derecho del hombre y la mujer a obtener información y de planificación de la familia de su elección, así como a otros métodos para la regulación de la fecundidad que no estén legalmente prohibidos ...(...)"¹⁵

Los derechos reproductivos, por su vez, son definidos en la manera siguiente:

"Teniendo en cuenta la definición que antecede (de la salud reproductiva), los derechos reproductivos abarcan ciertos derechos humanos que ya están reconocidos en las leyes nacionales, en los documentos internacionales sobre derechos humanos y en otros documentos pertinentes de las Naciones Unidas aprobados por consenso. Esos derechos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos y a disponer de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva. (...)"¹⁶

Establecidas estas definiciones, el mismo párrafo determina que la promoción del ejercicio responsable de esos derechos debe ser la base de las políticas y programas estatales, fija el compromiso de los Estados en pro del respeto mutuo e igualdad entre los géneros, y llama atención particular para las necesidades de los adolescentes en materia de enseñanza y de servicios "con objeto de que puedan asumir su sexualidad de modo positivo y responsable".

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 7.2, pág. 41.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 7.3.

Entre las medidas recomendadas, el documento incluye la disseminación de las informaciones, asesoramiento y servicios de salud reproductiva; propone hacer accesibles métodos voluntarios de contracepción masculina, así como métodos para la prevención de enfermedades de transmisión sexual, incluido el SIDA; convoca a la participación en ese esfuerzo de "todos los tipos de organizaciones no gubernamentales, incluidos los grupos locales de mujeres, los sindicatos, las cooperativas, los programas para los jóvenes y los grupos religiosos". De especial importancia para el país y la región donde se realizaba la Conferencia ha sido la recomendación de inclusión en los programas de salud reproductiva de la disuasión activa de la práctica de la mutilación genital femenina - aún ampliamente practicada en el Noroeste de Africa, inclusive en Egipto, con el estímulo disimulado, y muchas veces con el apoyo ostensible, de líderes religiosos y caudillos locales.

En la parte concerniente a la planificación de la familia, el párrafo 7.16 establece que la finalidad de las medidas propuestas en el Programa de Acción es "ayudar a las parejas y a los individuos a alcanzar sus objetivos de procreación y brindarles todas las oportunidades de ejercer su derecho a tener hijos por elección". Fueron notadamente difíciles las negociaciones sobre las menciones a los objetivos de procreación "de las parejas e individuos" - pues para algunas delegaciones la referencia a individuos, y no a matrimonios, en ese contexto, sonaba profana y promiscua.

Es innegable que las deliberaciones sobre el aborto y demás cuestiones con implicaciones sexuales, en las que entraban en conflicto las posiciones religiosas y las imposiciones del bienestar social, fueron las más polémicas en El Cairo. Sin embargo, otras exigieron asimismo largas discusiones, flexibilidad y acomodaciones. Éste fue el caso, por ejemplo, en el Capítulo 10 (Migración internacional), de la reunificación de las familias de los migrantes -para el Tercer Mundo, un derecho; para los países desarrollados, no -, habiendo prevalecido una fórmula consensual por la cual todos los gobiernos, particularmente los de los países de acogida, "deben reconocer la importancia vital de la reunificación de las familias y promover su incorporación en la legislación nacional ..." (párrafo 10.12). Fue el caso, también, de las indicaciones de los montos de recursos financieros necesarios para la ejecución de los programas de salud reproductiva por los países en desarrollo y con economías en

transición (17.000 millones en el año 2000) y de la proporción correspondiente a la asistencia internacional (una tercera parte del costo total estimado) - en el que prevalecieron las posturas de los países en desarrollo y de los antiguos países socialistas.

Aunque haya sido posible lograr posiciones coincidentes en casi todo el Capítulo IV, sobre la igualdad entre los sexos, en un punto, hábilmente negociado por delegadas mujeres de países musulmanes, la idea tuvo que ser modificada: del derecho jurídico de herencia. Ya que según las leyes coránicas las mujeres no perciben más que una tercera parte de lo que cabe al hombre, la noción de igualdad de derechos fue reemplazada por "derechos sucesorios equitativos" (párrafo 4.17).

Particularmente delicada, la negociación del *chapeau* de los Principios (Capítulo 2) -los cuales, tal como el Preámbulo (Capítulo I), no habían sido examinados en el Comité Preparatorio- exigió innumerables reuniones informales de un "grupo de amigos del Presidente de la Comisión Principal", involucrando a representantes de todas las áreas geográficas. Las dificultades provenían del nivel de obligatoriedad a ser atribuido al Programa de Acción, tanto a la luz de la necesidad de respetar las soberanías nacionales, como en cuanto a los valores cultivados en los diferentes sistemas culturales. Conforme finalmente acordado, el *chapeau* establece que:

"Cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Programa de Acción de conformidad con sus leyes nacionales y con sus prioridades de desarrollo, respetando plenamente los diversos valores religiosos, éticos y culturales de su pueblo, y de forma compatible con los derechos humanos internacionales universalmente reconocidos".¹⁷

En este punto, quizás aún más que en cualquier otro, las posiciones de los países musulmanes, y especialmente la delicada situación de Egipto como país anfitrión, tuvieron que ser tomadas en consideración.

¹⁷ *Ibid.*, pág. 12.

Si, por un lado, nadie llegaba a cuestionar la necesidad de respetar a las soberanías nacionales, por otro, temíase que la noción de "pleno respeto" a los valores éticos y religiosos de cada cultura anulase la universalidad de los conceptos y derechos definidos en el documento, permitiendo a los gobiernos fundamentalistas ignorarlos. La fórmula finalmente encontrada equilibra la noción de "pleno respeto" con los términos "diversos ... de su pueblo" -lo que ofrece una válvula de escape al monolitismo religioso y cultural- y con la referencia a los "derechos humanos internacionales universalmente reconocidos" - lo que protege, *inter alia*, y particularmente en ese caso, las libertades individuales y la no discriminación de género.

Sería imposible en esta oportunidad describir los detalles de cada negociación, muchas de las cuales se desarrollaban simultáneamente en diferentes grupos de trabajo. Más útil parece ser una aclaración sobre los principales avances obtenidos en El Cairo para el tratamiento de la cuestión de población, puesta en todo el Programa de Acción en el contexto del gran tema del desarrollo.

Los Avances de El Cairo

Tal como las conferencias anteriores, de Bucarest y de la Ciudad de México, la Conferencia de El Cairo tenía por objetivo fundamental la reducción de las tasas de crecimiento demográfico y la estabilización de la población mundial en niveles compatibles con los recursos del planeta. Conforme registra el preámbulo del Programa de Acción, la población mundial, de 5.6 mil millones en el presente, sigue aumentando en 86 millones al año, debiendo así permanecer hasta el año 2015, a pesar del declinio de las tasas de crecimiento (párrafo 1.3). Según las estimativas, en los próximos 20 años las proyecciones calculan una población de un orden variable entre 7.1, 7.5 y 7.8 mil millones. La diferencia entre la proyección más alta y la más baja, del orden de 720 millones de personas en un corto período de dos decenios, es superior al total de la actual población de Africa. De la implementación de las recomendaciones del Programa de Acción, que se dirigen a los desafíos en las esferas de población, de la salud, de la educación y del desarrollo enfrentados por toda la comunidad humana, resultaría un crecimiento demográfico inferior a las proyecciones estimadas (párrafo 1.4).

La diferencia fundamental entre la Conferencia de El Cairo y las anteriores se halla en el enfoque adoptado. Mientras que las Conferencias de Bucarest y de Ciudad de México encaraban la población en el contexto de los intereses estratégicos y geopolíticos de los Estados, atribuyendo a los gobiernos el poder de decidir si la población de un país debería aumentar o disminuir con arreglo a sus conveniencias, el abordaje del tema en el Cairo se basa sobretudo en los *derechos humanos* y en el concepto del *desarrollo sostenible*.

De los once Principios que componen en Capítulo 2, los tres primeros reproducen el lenguaje de documentos internacionales de derechos humanos, comenzando por la Declaración Universal de 1948 e incluyendo la Declaración de Viena de 1993. Ellos reafirman los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo como un "derecho universal e inalienable, que es parte integrante de los derechos humanos fundamentales", y destacan que los seres humanos son los sujetos centrales del derecho al desarrollo y del desarrollo sostenible, correspondiendo a los Estados la función de garantizar a todos los individuos la oportunidad de aprovechar al máximo su potencial.

El Principio 4 establece que la promoción de la igualdad de género, la equidad entre los sexos, la capacitación (empowerment) de las mujeres, la eliminación de la violencia contra la mujer y el control por ella misma de su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo. Asimismo, el pleno ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres es objetivo prioritario de la comunidad internacional.

El Principio 8 determina que "toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", cabiendo a los Estados adoptar medidas que aseguren el acceso universal a los servicios de salud, "incluidos los relacionados con la salud reproductiva", los cuales abarcan, a su vez, la planificación de la familia, sin coacción, y la salud sexual.

El Principio 9 se refiere a la familia en sus diversas formas, concepto que generó interpretaciones erróneas antes de la Conferencia, como una tentativa de legitimación de matrimonios homosexuales. Independiente del valor que se le pueda conferir a ese tipo de unión interpersonal, no sería difícil comprender que ella, por más que atañe a los derechos individuales, nada tiene que ver con el tema de la demografía. En El Cairo

quedó claro que el concepto concernía a las familias biparentales, monoparentales, unicelulares o ampliadas, existentes en las diversas culturas y sociedades. Conforme aprobado en El Cairo, el principio dice textualmente:

"La familia es la unidad básica de la sociedad y como tal es preciso fortalecerla. Tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En los diferentes sistemas sociales, culturales y políticos existen diversas formas de familia. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges, y el marido y la mujer deben estar en igualdad de condiciones".¹⁸

De conformidad con el Principio 15:

"El crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y el progreso social requieren un crecimiento de base amplia, de manera que todos tengan las mismas oportunidades. Todos los países deberían reconocer sus responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les incumbe en los esfuerzos internacionales por lograr el desarrollo sostenible ...".¹⁹

Tomando en consideración que todos los demás capítulos, aunque negociados antes, reflejan y expanden los Principios, las indicaciones hechas arriba ya apuntan suficientemente el sentido en el que se desarrolla todo el Programa de Acción.

Reflejo de las tendencias predominantes en el mundo actual, el Programa es *globalizante*, en diversos sentidos. El primer párrafo del Preámbulo, después de observar que la Conferencia ocurre en un "momento decisivo de la historia de la cooperación internacional", señala que:

¹⁸ *Ibid.*, pág. 14

¹⁹ *Ibid.*, pág. 15

"...En vista del creciente reconocimiento de la interdependencia de las cuestiones mundiales de la población, desarrollo y medio ambiente, nunca ha habido tantas posibilidades de adoptar políticas socioeconómicas y macroeconómicas adecuadas para promover en todos los países el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible y de movilizar recursos humanos y financieros a fin de resolver los problemas mundiales".²⁰

De forma todavía más clara y constructiva la globalización se refleja en la definición de las responsabilidades compartidas, pero diferenciadas, de toda la comunidad internacional, y en la consecuente indicación de los montos que incumben a los países desarrollados, en desarrollo y con economías en transición para la implementación del Programa aprobado.

En contraste con los abordajes estatizantes -en el sentido de que se dirigían casi exclusivamente a los Estados- de los planes de Bucarest y de la Ciudad de México, el Programa de El Cairo es *liberalizante*, atribuyendo a las familias, parejas e individuos las principales decisiones relacionadas con la función de control del crecimiento de la población -quedando a los Estados la obligación de asegurarles los medios para ejercerlas. Es, además, de *orientación centrífuga*, en la medida que, al proceder a la reorientación de las funciones del Estado en la materia, multiplica y fortalece el número de actores coadyuvantes entre gobiernos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Refleja, finalmente, el espíritu de la época al asumir los *derechos humanos*, entre los cuales el derecho de asilo de los refugiados (párrafo 13) y sobretodo los derechos reproductivos, como fundamento para toda la acción.

Aunque el Preámbulo esclarezca que la Conferencia no crea ningún nuevo tipo de derecho humano internacional (párrafo 1.15), el Programa de Acción es el primer documento universal que adopta y explicita la

²⁰ *Ibid.*, pág. 7.

expresión "derechos reproductivos" - antiguo e importante planteamiento de las mujeres, puesto que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, de 1979, no llegó a hacerlo. Implícitos en el derecho de libertad de elección del número y espaciamiento de los hijos, ya consagrado internacionalmente desde la Proclamación de Teherán, de la primera Conferencia Internacional sobre los Derechos Humanos, de 1968, solamente ahora los derechos reproductivos se hallan claramente definidos y reconocidos.

Si se intentara resumir el "espíritu de El Cairo" en un único párrafo, éste podría presentarse en la forma del siguiente raciocinio: la experiencia de los últimos treinta años comprueba que, en paralelo a lo que pueda pasar en los Estados totalitarios, los gobiernos democráticos no tienen poder para controlar directamente la expansión o la disminución demográfica. La reducción del ritmo de crecimiento demográfico es, por otro lado, una tendencia natural y volitiva de las parejas, y particularmente de las mujeres, en el pleno ejercicio de sus derechos. Al Estado le corresponde realizar las prestaciones positivas esenciales para el goce de esos derechos, especialmente los relativos a las libertades fundamentales, a la salud, a la educación, al trabajo, a la no discriminación y, en el caso de la mujer, a la regulación por ella misma de su propia fecundidad. Para que eso se concrete en escala universal, es imprescindible la determinación de los gobiernos y las sociedades. Pero también es esencial la cooperación internacional.

En las palabras del Departamento de Información Pública de la ONU, el Programa de Acción de El Cairo constituye

"... una estrategia para estabilizar el crecimiento de la población mundial y para alcanzar el desarrollo sostenible por medio de acciones dirigidas a las necesidades de la salud reproductiva, y de los derechos y responsabilidades de los individuos".²¹

²¹ Department of Public Information (ONU), *Press Release POP/CAI/241*, 13/09/94, p.1.

Es importante recordar que, a diferencia de lo que sucedió en las conferencias precedentes, hace, respectivamente, 20 y 10 años, en la Conferencia de El Cairo la delegación de la Santa Sede se sumó, aunque de manera selectiva, al consenso con que se aprobó el documento. Su declaración final en el Plenario decía:

"Nuestra Conferencia, a la que asisten personas de diversas tradiciones y culturas, con puntos de vista sumamente diversos, ha llevado a cabo su labor en clima de paz y de respeto. (...) Como todos saben, la Santa Sede no pudo sumarse al consenso alcanzado en las conferencias de Bucarest y de México a causa de algunas reservas fundamentales. Sin embargo, ahora, en El Cairo, se ha vinculado por primera vez el desarrollo a la población como objetos principales de reflexión. Ahora bien, en el presente Programa de Acción se abren nuevos caminos para el futuro de las políticas de población. El documento es notable por sus afirmaciones contra todas las formas de coerción en las políticas demográficas. Principios de formulación precisa, basados en los documentos más importantes de la comunidad internacional, aclaran e iluminan los últimos capítulos. En el documento se reconoce la protección y el apoyo que necesita la unidad básica de la sociedad, a saber, la familia fundada en el matrimonio. Se ponen de relieve el adelanto de la mujer y el mejoramiento de su condición jurídica y social, mediante la educación y mejores servicios de salud. (...) Pero hay otros aspectos del documento que la Santa Sede no puede apoyar. (...) Mi delegación ha podido examinar y evaluar el documento en su totalidad. En esta ocasión, la Santa Sede desea sumarse al consenso de alguna manera, aunque sea incompleta y parcial. (...) Nada que la Santa Sede haya hecho en este proceso de consenso debe entenderse o interpretarse como respaldo a conceptos que no puede apoyar por motivos morales ...".²²

²² Documento A/CONF.171/13, pág. 146-149.

A la declaración explicativa, siguen las reservas de la Santa Sede sobre distintas partes del Programa de Acción. También expresaron reservas las delegaciones de Irán, Malta, Perú, Yemen, Afganistán, El Salvador, Kuwait, Djibouti, Libia, Argentina, Brunei Darussalam, República Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Nicaragua, Guatemala, Paraguay, Honduras y Ecuador.

A pesar de esas reservas, el éxito alcanzado por la Conferencia de El Cairo es un hecho que hoy nadie parece cuestionar.

Conclusión

En el día siguiente a la clausura de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la prensa internacional relacionó, en forma de listas, las "victorias" obtenidas por cada grupo de participantes, dividiéndolos en tres: musulmanes, católicos y "los gobiernos occidentales y las feministas".²³ Las listas apuntaban como victorias unilaterales los arreglos arduamente negociados y contruidos, algunos de los cuales *supra* mencionados. Ese tipo de interpretación, evidentemente simplista e incorrecta, es también parcial, como si solamente los países desarrollados del Occidente tuviesen preocupaciones con la situación y los derechos de la mujer. O como si solamente los países musulmanes fuesen arraigados a sus tradiciones.

Es absurdo hablar en términos de "victorias y derrotas" sobre un ejercicio de negociación internacional en donde, con frecuencia, las concesiones son un signo de inteligencia, permitiendo compensaciones más importantes en otros puntos. Muchos participantes de todos los cantos del planeta, inclusive militantes del movimiento feminista de todas las regiones, han sido fundamentales para la consecución de los avances de El Cairo. Quien ha obtenido conquistas expresivas en la Conferencia ha sido, sin duda, el ser humano, en su universalidad, y más

²³ El *International Herald Tribune* publicó dichas listas en su edición del 13/09/94. Las listas fueran reproducidas el día siguiente en la prensa escrita de diferentes países.

particularmente las mujeres de todo el mundo - que tampoco constituyen un "grupo".

En un sistema internacional con polaridades imprecisas como el actual, la religión es, naturalmente, un factor de aglutinación importante. El hecho nuevo observado en El Cairo ha sido la alianza entre dos religiones cuyas rivalidades en el pasado causarían tantas guerras. Parecía, así, que la comunidad internacional se encontraba dividida entre teócratas y profanos, y que la nueva rivalidad internacional sería entre religión y ateísmo.

Esa apariencia no se materializó. La superación de las divergencias ha sido un ejercicio delicado de moderación recíproca, en búsqueda de un mínimo denominador común a toda la humanidad. La victoria ha sido de la tolerancia sobre todos los fundamentalismos. Se evitó, en esa forma, que se forjasen dos nuevos megabloques antagónicos en el tema de población, que fatalmente se extenderían, por lo menos, al de los derechos humanos - lo que destrozaría el consenso alcanzado un año antes en la Conferencia de Viena.

El Programa de Acción no es irrealista, en la medida en que, como señala el Principio 1.13, los medios necesarios a su ejecución no son costosos, especialmente si se los comparan con los que se destinan a fines militares. Algunas medidas solo requieren "unos pocos recursos financieros adicionales, o ninguno, porque suponen cambios de estilo de vida, normas sociales o políticas oficiales...".

No obstante, la implementación de las decisiones de El Cairo dependerá de un gran esfuerzo y determinación en las esferas nacionales, así como de la afirmación, aunque distante, de una política internacional efectivamente solidaria. Hasta que eso ocurra, pesarán, probablemente por largo tiempo, las fuerzas centrífugas que se oponen al fenómeno actual de la globalización, y las falsamente centrípedas - que se complacen con la globalización sin preocuparse por los problemas que acarrea a los excluidos de sus beneficios. Tanto en las acciones colectivas, cuanto en las actividades nacionales y decisiones individuales influirán, además de los diferenciales de poder y prosperidad, las especificidades de las culturas y tradiciones, así como el predominio variable de los valores divergentes de la ética religiosa y la ética secular.

El Programa de Acción de El Cairo no logró superar el relativismo en pro del universalismo como lo hizo la Declaración de Viena de 1993. Esta reafirmó, en su Artículo 1, la universalidad de los derechos humanos sin dar margen a cuestionamientos de substancia. El Programa de Acción del Cairo, en el *chapeau* de los Principios y a lo largo de todo el texto, tuvo que hacer concesiones a un relativismo moderado.

En su calidad de documento orientador de actividades de la comunidad internacional, el Programa de El Cairo logró, sin embargo, algo extraordinariamente importante. Además de impedir, por medio de acomodaciones, una peligrosa estratificación entre la fe y la acción social, hizo prevalecer el *enfoque humanista* en el tratamiento de una cuestión estratégica hasta entonces tratada con enfoque eminentemente económico. En ese sentido, más que en cualquier otro, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo ha representado un impulso sobresaliente a la más positiva de las tendencias de los tiempos presentes: la que establece los derechos humanos como fundamento y condición esencial para el desarrollo de la humanidad.