

# **América Latina: la población y las políticas de población entre Bucarest y El Cairo\***

Carmen A. Miró G.

*Centro de Estudios Latinoamericanos “Justo Arosemena”*

## **El marco demográfico antes de la Conferencia Mundial de Población de 1974**

**E**n 1970, los 20 países que componen América Latina tenían una población cercana a los 275 millones de personas, más de la mitad de los cuales residían en Brasil y México. Perú ocupaba el quinto lugar, antecedido por Argentina y Colombia.

Para entonces, sólo 10 países habían entrado en una franca transición demográfica que avanzaba a distintos ritmos; Uruguay, Argentina, Chile y Cuba fueron los pioneros, seguidos por Colombia, Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y la República Dominicana.

La tasa anual de crecimiento demográfico en el periodo 1960-1965, que marca un punto de inflexión en la trayectoria de la dinámica demográfica, había llegado al nivel máximo de 28.08 por mil, pero todavía cinco países (Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela) tenían tasas de crecimiento superiores al 30 por mil. Dos, que presentaban tasas de crecimiento relativamente bajas, unían a una elevada fecundidad una alta mortalidad. Era notable que ambos (Bolivia y Haití) tuvieron entre 1970-1975, esperanzas de vida al nacimiento ( $e^0$ ) por debajo de los 50 años.

Como es sabido, la transición demográfica se inicia con el descenso de la mortalidad, que en la mayoría de los países de América Latina comenzó desde antes de la década de los cincuenta, en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. Ya en el periodo 1950-1955, el promedio de  $e^0$  rondaba los 52 años.

\* Conferencia dictada en la *IV Reunión Nacional sobre Población*, celebrada en Ica, Perú, del 26 al 29 de abril de 1995 (versión revisada y aumentada).

En vísperas de Bucarest se le habían agregado 9.5 años, elevándose, entonces, ese índice a más de 61 años; en Cuba éste excedía los 71 años. Todos los que en la actualidad experimentan una transición demográfica avanzada, tenían una e° en 1970-1975 que excedía de 65 años. Llama la atención el caso del Perú, donde hasta el periodo 1980-1985 la e° se mantuvo por debajo de los 60 años. Las ganancias en la e° mantuvieron un paso acompasado en todos los países, pero es notable que la brecha entre los valores más altos y más bajos apenas hubiera disminuido cuatro años. Resulta positivo apreciar que la ganancia en años de vida es casi el doble en el caso del país menos favorecido, en comparación con el de más alto nivel de e°, como un examen de las cifras que se citan a continuación revelan lo siguiente:

CUADRO 1  
NIVELES DE ESPERANZA DE VIDA AL MOMENTO DEL NACIMIENTO  
(AÑOS)

|              | 1950-1955       | 1970-1975       | Diferencia |
|--------------|-----------------|-----------------|------------|
| e° más alta: | 66.27 (Uruguay) | 71.03 (Cuba)    | 4.76       |
| e° más baja: | 37.56 (Haití)   | 46.74 (Bolivia) | 9.18       |
| Brecha:      | 28.71           | 24.29           |            |

A la transición de la mortalidad se agregó, más tarde, la de la fecundidad, fenómeno que registra su punto de inflexión entre 1960-1965. En ese periodo, la tasa global de fecundidad (TGF) de la región había llegado a casi seis hijos (5.98), con enormes disparidades entre países. En Honduras, Nicaragua y República Dominicana las mujeres tenían, en promedio, más de siete hijos, mientras que en Argentina y Uruguay ese promedio era menos de la mitad, alrededor de tres hijos. Por otro lado, sólo tres países (Cuba, Chile y Panamá) tenían índices de la TGF inferiores al promedio regional. Perú, conjuntamente con Paraguay, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala, rondaban el nivel de siete hijos.

Hacia el periodo 1970-1975 esta situación había variado de manera importante: el promedio de la TGF para la región había bajado a cinco y sólo en un país (Honduras) este índice era de más de siete. El número de países con tasas inferiores al promedio regional había aumentado a nueve. Una comparación por grupos ayuda a apreciar mejor los cambios que se produjeron (cuadro 2).

CUADRO 2  
CAMBIOS EN LA TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD  
COMPARACIÓN POR GRUPOS DE PAÍSES

| <i>Nivel de la TGFL</i> | <i>1950-1955</i> | <i>1970-1975</i> |
|-------------------------|------------------|------------------|
| Menos de 4.50           | 2                | 5                |
| 4.50-5.99               | 3                | 7                |
| 6.00-6.49               | 2                | 5                |
| 6.50-6.99               | 10               | 2                |
| 7.00 y más              | 3                | 1                |

Al mismo tiempo que se modificaba la fecundidad y la mortalidad y, como consecuencia de ello, el ritmo de crecimiento demográfico, se daba una importante transformación en la distribución de la población en el territorio de cada país, palpable en la concentración de habitantes en las áreas urbanas. Ya para 1970 más de la mitad (58 por ciento) de la población de la región residía en áreas urbanas. Como en el caso de otras características demográficas, se daban grandes disparidades entre países en cuanto al grado de urbanización alcanzado. Así, mientras que en Uruguay 8 de cada 10 habitantes residían en áreas urbanas, en Haití la proporción era de sólo 2 de cada 10. Los países de América del Sur, en especial Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, han sido los de más rápida urbanización, pues más de tres cuartas partes de su población residían en ciudades en 1970. El proceso ha sido algo más lento en los países de América Central y el Caribe, donde, en general, entre dos tercios y más de la mitad de la población todavía habitaba, en aquel año, en áreas rurales.

Al momento de la Conferencia de Bucarest el proceso de urbanización continuaba presentando las mismas tendencias del pasado reciente. Esta situación fue objeto de preocupación durante las deliberaciones sobre el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP); por ello, repetidamente muchos países de Latinoamérica nos han expresado, en las encuestas que realiza las Naciones Unidas para darle seguimiento a ese plan, que desearían modificar las mencionadas tendencias.

Conviene advertir que una descripción tan resumida de las tendencias generales de la dinámica demográfica necesariamente oculta algunos aspectos importantes que influyen de manera significativa en el desarrollo de nuestras

sociedades. Debe resaltarse, en primer lugar, que los indicadores promedio del nivel nacional que han sido citados aquí no permiten notar las grandes disparidades que en el comportamiento demográfico existen entre sectores sociales de un mismo país y que en gran medida apuntan hacia la existencia de injusticias sociales. Situaciones de este tipo son las que llevan a hablar de “problemas de población” cuando más bien se trata de poblaciones con problemas. Es una distinción que cabe tener presente cuando se proponga adoptar “políticas de población”.

## **Las principales características de la evolución demográfica entre 1970 y 1990**

En los 20 años transcurridos entre la Conferencia de Bucarest y la de El Cairo, la dinámica demográfica de América Latina sufrió cambios fundamentales, que en teoría deberían haber contribuido a disminuir los problemas que se asocian con el crecimiento de la población. Parece existir una apreciación generalizada de que estos problemas más bien han aumentado, aunque es claro que difícilmente puedan atribuirse exclusivamente al comportamiento demográfico de la población. Se reconoce la existencia de otros factores de orden económico, social y político.

Los cambios en la dinámica demográfica en las dos últimas décadas han sido de tal magnitud que llevaron a una importante revisión de las proyecciones de población hechas en años precedentes. En todos los casos disminuyeron las magnitudes de las poblaciones anteriormente estimadas. Ello se debió principalmente a que los demógrafos no llegaron a prever la velocidad a la que descendería la fecundidad, declinación que necesariamente llevó a una no prevista disminución de la tasa de crecimiento. Así, por ejemplo, en 1971 el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) proyectó que la población de la región en el año 2000 sería de 641 millones. Las más recientes proyecciones estimaron que sólo llegará a ser de 571 millones, es decir, de 130 millones menos. La tasa de crecimiento se calcula ahora para el periodo 1990-1995 en 18.13 por mil, es decir, una baja de 27 por ciento respecto a la de 1970-1975. Esto, como resultado de un descenso de más de 39 por ciento en la TGF en el mismo lapso. Las mujeres de la región tienen ahora en promedio tres hijos, en lugar de los cinco que tenían hace 20 años.

El hecho de que el descenso en la tasa de crecimiento demográfico no responda en su totalidad a la declinación de la fecundidad se debe a que la mortalidad no ha continuado menguando al ritmo acelerado que traía en años anteriores. Esto, desde luego, es un comportamiento lógico y hasta cierto punto anticipado. Aunque la eº en América Latina está todavía lejos de acercarse al límite biológico, en cierta medida sí se acerca al límite social. Uno de los conjuntos de edad que más afecta el nivel de la eº es el de los infantes. En nuestro caso, son aún muchas las muertes infantiles que podrían prevenirse, pero ello depende de ciertas situaciones sociales que todavía no hemos podido superar. Cómo erradicar, por ejemplo, la desnutrición infantil; cómo aumentar la asistencia profesional al parto; cómo ampliar la cobertura de la atención prenatal. Éstos son sólo ejemplos en el caso de la mortalidad infantil. También inciden en la eº las muertes de adolescentes, grupo que presenta una serie de problemas que no siempre los servicios de salud están en condiciones de atender, tales como embarazos precoces, consumo de drogas, accidentes y violencia, para citar sólo tres.

En 1990, prácticamente todos los países de la región habían entrado al proceso de transición demográfica, el que, en algunos casos, se desenvuelve de manera acelerada. En Cuba, por ejemplo, ya la fecundidad está bajo el nivel de reemplazo (TGF 1.87). Uruguay y Chile se aproximan a ella. Es más, se estima que de seguir la tendencia actual, para el periodo 2015-2020, es decir dentro de 20 años, 11 países de la región y ella misma, en promedio, tendrán niveles de fecundidad bajo el nivel de reemplazo. Según las proyecciones, Perú sólo llegaría a ese nivel en el periodo siguiente (2020-2025).

Como se comentó anteriormente, el descenso de la mortalidad, a pesar de que ha disminuido su ritmo, ha colocado a la eº de varios países de la región en niveles que registran algunos países desarrollados: Costa Rica y Cuba con más de 75 años y otros seis países (Argentina, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela) con más de 70 años de eº, Perú continúa estando bajo el promedio regional (64.60 años).

Toda esta evolución demográfica aceleró la transformación de la estructura por edades: proporcionalmente, menos menores de 15 años y más de los grupos de 15 a 59 y 60 y más.

La urbanización continuó a pasos acelerados y, en 1990, entre las 20 ciudades más grandes del mundo, cuatro pertenecían a América Latina.

Las disparidades de los indicadores demográficos entre grupos sociales persisten y se asocian, cada vez más, a desigualdades en el acceso a los

beneficios del progreso y el desarrollo. Ciertos círculos sostienen que las nuevas políticas neoliberales han agudizado los problemas.

Gracias a la labor de la CEPAL, que en años recientes ha dado mayor reconocimiento al estudio de aspectos relacionados con la dinámica demográfica y su relación con fenómenos económicos, sociales y ambientales, los países de la región llegaron a El Cairo después de haber examinado en varias reuniones regionales la temática de población. Tanto así, que en la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo adoptaron lo que denominaron un consenso, que se refiere a puntos importantes de la agenda sobre población, aún pendientes. En esa conferencia también se acordó preparar un plan regional que, en efecto, se formuló, lo que dio lugar al Plan de Acción sobre Población de América Latina y el Caribe.

## **Los debates sobre políticas de población en América Latina alrededor de 1970**

Como ya se señaló anteriormente, la tasa de crecimiento de la población llegó a su máximo nivel en el periodo 1960-1965. La continua expansión de esta tasa a través de los años anteriores, había llevado a una duplicación de la población en 25 años, entre 1940 y 1965. Esta creciente población, con una estructura por edad muy joven y con tendencia a concentrarse en ciudades, combinada con una expansión de sus aspiraciones sociales, comenzó a plantear demandas que la mayor parte de los gobiernos de América Latina no estaban en condiciones de enfrentar satisfactoriamente.

Es entonces cuando irrumpió en la región la proposición, que nos vino desde fuera, de que la adopción del control de la natalidad podría constituirse en la solución a los problemas que se suponían planteados por el elevado crecimiento de la población. Erróneamente se asimilaba el concepto de política de población con el control natal y se daba paso así a la reanudación de una controversia que la publicación del *Ensayo sobre la población*, de Malthus, había atizado siglo y medio antes.

Los gobiernos, preocupados por no mezclarse en lo que podría tildarse como intromisión foránea en un delicado asunto de exclusiva decisión soberana, y tratando de evitar problemas políticos internos por la oposición que cualquier decisión en este delicado terreno levantaría en la jerarquía de la Iglesia Católica y en los grupos izquierdistas locales, rehuyeron tomar posiciones en relación

con la adopción de políticas explícitas tendientes a disminuir la tasa de crecimiento de la población.

Mientras tanto, en casi todos los países funcionaban programas de planificación familiar de carácter privado, que obviamente lo hacían con la anuencia explícita o tácita del gobierno respectivo. Pocos años más tarde, ante la demanda que esos programas fueron generando en ciertos sectores femeninos, un buen número de gobiernos dieron cabida a programas de planificación familiar en los servicios estatales. Sólo dos países de la región (Argentina y Uruguay) decidieron no brindar esos servicios, en consonancia con su declarado propósito de estimular el crecimiento de sus respectivas poblaciones.

La adopción oficial de estos programas no implicaba que los gobiernos hubieran tomado una posición controlista frente al crecimiento de la población. Los programas se justifican como instrumentos para proteger la salud de las madres y disminuir la incidencia del aborto, contribuyendo, además, a reducir la mortalidad materna.

Se comenzaba a reconocer, sin embargo, que era necesario encontrar medios que permitieran armonizar las tendencias demográficas y las del desarrollo económico y social, lo que no podía lograrse con la sola aplicación de programas de planificación familiar. Para ello, era indispensable adoptar una política de población con objetivos más amplios. Paralelamente, diversos foros latinoamericanos intentaban esclarecer el sentido que se debía dar al concepto de política de población, plano en el que se avanza logrando lentamente un consenso.

México es el primer país que, en 1973, adoptó una Ley General de Población, cuyo objetivo era el de “regular los fenómenos que afectan a la población [...] con el fin de lograr que participe justa y equitativamente en los beneficios del desarrollo económico y social”. Personalmente, siempre me ha parecido una excelente contribución a esclarecer el sentido de una política de población la enunciada por Perú, mediante Decreto Legislativo que, hace 10 años, estableció, entre otras definiciones, que “la política nacional de población tiene por objeto planificar y ejecutar acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional”, agregando que entre los objetivos de la Ley está el de “promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, estructura y distribución territorial de la población, y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre”.

Se percibe en estas disposiciones la influencia del PAMP adoptado en Bucarest, cuyo párrafo 14 establece “que las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo y, a su vez, están sujetas a la influencia de éstas”. En general, ésta ha sido la orientación que han adoptado los países latinoamericanos que han enunciado políticas de población. También, acogiendo la recomendación del PAMP, numerosos gobiernos establecieron comisiones, consejos, comités o departamentos con funciones de “integrar” la consideración del factor demográfico en los planes sectoriales y globales del desarrollo. Difícil es afirmar que esto se haya logrado.

## **El significado de la Conferencia de Bucarest y el PAMP; su revisión en la Conferencia de México, 1984**

La Conferencia de Bucarest marcó sin duda un hito en el reconocimiento por los gobiernos miembros de las Naciones Unidas de la importancia de la influencia de los factores demográficos en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población. Las conferencias mundiales de población, celebradas en Roma en 1954 y en Belgrado en 1965, tuvieron un carácter eminentemente científico y no político, y los que participaron lo hicieron a título personal y como estudiosos interesados en la temática de población. La de 1974, en cambio, es la primera de naturaleza gubernamental, en la que los participantes representaban a sus respectivos gobiernos, y las posiciones por ellos enunciadas debían entenderse como las oficiales del gobierno respectivo. Aunque la Secretaría de la Conferencia distribuyó oportunamente documentos que examinaron aspectos cuantitativos y técnicos relacionados con la situación demográfica mundial, regional y nacional, ellos no se constituyeron en temas centrales de debate en la conferencia. El documento que concentró el mayor interés y ocupó el mayor tiempo de los delegados fue el PAMP. La Secretaría aportó a las discusiones un proyecto que levantó considerable polémica, principalmente porque se proponían metas en cuanto al crecimiento demográfico, mortalidad y fecundidad a ser alcanzadas en determinados plazos. Las deliberaciones en el grupo de trabajo cambiaron radicalmente la naturaleza del plan originalmente propuesto, causando una cierta desilusión entre países desarrollados, particularmente Estados Unidos, cuya delegación insistía en la necesidad de fijar metas, llegando a proponer en el grupo de trabajo que se declarara, como una de ellas, que la fecundidad mundial alcanzara el nivel de reemplazo en el año 2000, meta que hoy, según las proyecciones hechas, sólo alcanzarían tres países de América Latina (Brasil, Cuba y Uruguay).



Los países en desarrollo, con un fuerte liderazgo de la Delegación de Argelia, que presidió las deliberaciones del grupo de trabajo, lograron que el plan reconociera la interrelación existente entre población y desarrollo. En la práctica se diluyó mucho el concepto de política de población y de alguna manera se dio paso a una posición que bien podría tildarse de pronatalista.

No obstante sus limitaciones, el PAMP movilizó el interés de los gobiernos sobre la temática de población y en el caso de América Latina condujo, entre otras medidas, como ya se señaló antes, a la creación de instancias especiales dentro de las administraciones públicas para ocuparse de los aspectos demográficos en el contexto del desarrollo. Si bien no puede decirse que con carácter generalizado los países de la región hayan adoptado políticas explícitas de población, no hay duda de que hoy se presta mayor atención al impacto de los fenómenos demográficos en las posibilidades que tienen las poblaciones, principalmente los grupos postergados, de mejorar su calidad de vida. Con la colaboración de la CEPAL, los gobiernos han intentado extender a este campo la aspiración de alcanzar la equidad que tanto han tratado de promover en lo económico.

Se pensó que la Conferencia Internacional de Población de México, en 1984, contribuiría a ampliar y darle mayor concreción a las recomendaciones adoptadas en Bucarest. En efecto, varias de las recomendaciones de México ampliaron el tratamiento de temas, como los relacionados con la situación de la mujer en la sociedad, incluyendo su acceso a la planificación familiar.

Sin embargo, la Conferencia de México abrió nuevos frentes de confrontación. La delegación de Estados Unidos, sorprendentemente, tomó la posición de que los problemas de población podrían resolverse en sociedades que se apoyaran en la “creatividad de individuos privados trabajando en una economía libre” —el epítome, diría yo, de la doctrina neoliberal aplicada a lo demográfico—. Además, anunció que su país no daría asistencia financiera a actividades que en sus programas prestaran asistencia para abortos, con lo que se cortaron los aportes al Fondo de Población de Naciones Unidas que prestaba apoyo a China, incluyendo al aborto entre los servicios que presta a su población femenina.

También se ha considerado que el propio México, que después de la Conferencia de Bucarest dio renovado ímpetu a su política de población y apoyó decididamente las actividades del Fondo de Población en la región, tomó una posición menos comprometida en esta conferencia.

El Vaticano, que en Bucarest se había abstenido de sumarse al consenso sobre el PAMP, hizo lo mismo en México, no sólo porque no aprobaba métodos

no naturales de planificación familiar, sino porque no le parecían adecuadas las recomendaciones sobre sexualidad y paternidad, que singularizaban a “individuos” y “parejas”, cuando debían referirse a “parejas casadas”.

En resumen, puede decirse que en México se avanzó, poco.

## **Los debates pos Bucarest con influencia en las cuestiones sobre población y en la adopción de políticas**

En el campo internacional se realizaron algunas reuniones que han tenido un impacto importante en la discusión sobre las cuestiones relativas a la población. Se examinan, a continuación, algunas que se consideran de mayor impacto.

Como se mencionó anteriormente, la creciente urbanización en la región plantea problemas adicionales que, indudablemente, tienen relación con el crecimiento absoluto y relativo de las poblaciones residentes en áreas urbanas. Pero los problemas no se limitan exclusivamente a dichas áreas, sino que tienen repercusiones en las rurales, de donde proceden parte importante de los contingentes que nutren el crecimiento urbano.

De la Conferencia sobre Población y el Futuro Urbano celebrada en Roma, en 1980, varias son las conclusiones de valor para los planificadores en el campo de población, pero, sobre todo para nuestra región; una de las más importantes es la que advierte que:

El proceso de urbanización sólo podrá ser manejado ahí donde también se manejen, por medio de medidas económicas, sociales, políticas y culturales, los factores demográficos que contribuyen a este proceso[...] Debemos combinar población con recursos en ciudades, regiones, países, y en última instancia en el mundo entero.

Como podemos apreciar, no se propone actuar exclusivamente sobre el factor demográfico, lo que necesariamente ampliaría el campo de las llamadas “políticas de población”.

Otra instancia que ha tenido considerable influencia en el campo de población ha sido la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, llamada también la Comisión Brundtland, cuyo informe se recogió en el libro *Nuestro futuro común*. Aunque en 1972 ya la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, había lanzado las primeras ideas sobre la necesidad de proteger nuestro planeta tierra, el Informe Brundtland le dio gran importancia a la relación entre población y los recursos naturales, y la necesidad de alcanzar

lo que en el Informe se denominó “el desarrollo sustentable”. Sus recomendaciones sobre población van mucho más allá de lo que hasta ese momento habían recogido otros foros internacionales.

No cabe duda de que muchos de sus planteamientos fueron retomados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, celebrada en 1992 en Río de Janeiro. Sin embargo, en lo que respecta a población, se considera que la reunión de Río le atribuyó poca importancia. El capítulo quinto de la Agenda 21, sobre “dinámica demográfica y sustentabilidad”, no sólo se considera poco efectivo, sino que en algunos aspectos se estima que constituye un retroceso respecto a medidas ya aprobadas por los gobiernos en otras reuniones internacionales.

Lo que sí es claro es que después de los ejercicios que los países latinoamericanos debieron hacer para preparar los informes nacionales para Río, el medio ambiente y el desarrollo sustentable han recibido nuevo reconocimiento como ingredientes que deben ser tomados en cuenta en las políticas de población o en las medidas que se adopten y que tiendan a influir sobre el comportamiento demográfico de la población.

## **Contenido y significado de la Conferencia de El Cairo y del Plan de Acción propuesto en ella**

Ya se ha señalado en este documento que en vísperas de la Conferencia de El Cairo, la población de la mayoría de los países de América Latina se encontraba, en general, en un proceso de transición demográfica, moderada en algunos casos, y avanzada en otros, habiéndole completado dos países: Cuba y Uruguay.

Sin embargo, nuevos y crecientes problemas abrumaban a las sociedades latinoamericanas: pobreza, desempleo, delincuencia y violencia, discriminación contra la mujer, abandono de niños, deterioro de la organización familiar, excesiva destrucción de recursos naturales y creciente deterioro del ambiente natural. Muchos de estos problemas tenían manifestaciones peculiares en las áreas urbanas y rurales.

Por estas y otras razones, los gobiernos acogieron con gran interés la primera conferencia mundial sobre población, cuya agenda no sólo contenía el indispensable complemento de “desarrollo”, sino que, además, proponía la discusión de numerosos temas que, hasta entonces, no habían sido incluidos tan explícitamente en conferencias de población anteriores.

Los temas considerados más importantes fueron examinados en reuniones de expertos. En efecto, con anticipación a la conferencia, el Fondo de Población de las Naciones Unidas convocó a seis grupos de expertos para analizar en detalle los siguientes temas:

1. población, ambiente y desarrollo;
2. políticas y programas de población;
3. población y mujer;
4. planificación familiar, salud y bienestar familiar;
5. crecimiento de la población y estructura demográfica, y
6. distribución de la población y migración.

Todos estos temas, y otros, que fueron discutidos en mesas redondas, se integraron en los 16 capítulos del denso documento que la Secretaría presentó en El Cairo y que, a pesar de la extensión de la Conferencia, no llegaron a ser examinados con el detenimiento necesario.

Siempre se tuvo la impresión de que después de las varias conferencias mundiales sobre población y otros temas relacionados estrechamente con la temática poblacional, la de El Cairo daría la oportunidad para que los gobiernos llegaran a un consenso definitivo y final sobre población y desarrollo. Sin embargo, no fue así, principalmente porque las deliberaciones se alargaron y complicaron, ya que surgió nuevamente la oposición de el Vaticano que en esta ocasión había llevado a cabo una intensa, y evidentemente efectiva, campaña contra la Conferencia y su documento básico. Ésta llegó al extremo de que el propio Papa escribiera a jefes de Gobierno para alertarlos sobre el peligro que extrañaban para el futuro de la familia —y de los valores morales en que ésta se apoya—, los planteamientos contenidos en el Plan de Acción, particularmente en el capítulo sobre derechos reproductivos, salud reproductiva y planificación familiar.

La agresiva campaña de el Vaticano llevó a muchos países, entre ellos no pocos latinoamericanos, a cambiar sus posiciones frente al Plan de Acción sometido a la Conferencia, el que corrió el riesgo de no ser adoptado.

Afortunadamente, a pesar de la declaración de el Vaticano, opuesto a determinadas partes del Plan, éste fue aprobado por consenso.

Indudablemente, este Plan, por la cobertura que da a la discusión de aspectos cruciales de las interrelaciones entre población y desarrollo sustentable, y las recomendaciones que contiene sobre cada uno de los temas objeto de examen, está destinado a convertirse en guía obligada de nuestros gobiernos para acciones en los múltiples campos examinados en él.

Por eso resulta muy importante conocer cómo ha estado interpretando el Fondo de Población de las Naciones Unidas, cuya directora ejecutiva actuó como Secretaria General de la Conferencia, los mandatos contenidos en el plan.

La lectura de un reciente documento emanado del Fondo da lugar por lo menos a la preocupación, porque éste parece haber interpretado su mandato como el de dar prioridad a los siguientes temas:

1. salud reproductiva y planificación familiar;
2. género y población, y
3. desarrollo sustentable.

Si he interpretado correctamente el reciente documento y el orden en que se citan los temas representa la jerarquía de importancia que el fondo atribuye a cada tema, tendríamos que concluir que, a pesar del monumental esfuerzo que significó organizar la Conferencia y ampliar el ámbito de discusión de los problemas de población, estamos frente a un planteamiento sumamente restringido que se propone apoyar prioritariamente “más de lo mismo”, que si bien ha sido un elemento importante en promover la transición de la fecundidad, es, como el propio documento de El Cairo permite apreciar, sólo una parte de las acciones que deben adaptarse.

## **Las perspectivas**

Después de 25 años de constante debate del tema, son relativamente pocos los países de América Latina que tienen reales políticas de población propiamente tales. Sin embargo, no cabe duda que todos reconocen hoy la importancia de la influencia de los factores demográficos sobre los programas con contenido económico, social y ambiental. Se acepta que la pobreza, el desempleo, la desigualdad social, en general, y la destrucción y deterioro del capital natural de la nación, sólo pueden ser mitigados, y eventualmente erradicados, mediante la adopción de medidas de distinta naturaleza, entre las cuales son importantes las destinadas a eliminar las disparidades entre los indicadores demográficos de

distintos grupos sociales y disminuir el crecimiento de la población, ordenando también, de manera más equilibrada, su distribución en el territorio nacional.

Es cierto que las tasas de crecimiento demográfico han disminuido en, prácticamente, todos los países de la región, con excepción de Bolivia, Guatemala y Haití, y en algunos casos, la tasa se ha reducido a menos de la mitad (Brasil, Cuba y Uruguay). Sin embargo, el incremento en el número absoluto de habitantes hace aumentar las demandas que las actuales condiciones económicas y sociales y el modelo de desarrollo prevaleciente hacen casi imposible atender. El Perú, por ejemplo, se estima que en los próximos 10 años se agregarán casi 5 millones de habitantes a la población.

Un informe publicado en 1991 por la CEPAL señala que “las cifras disponibles muestran una asociación entre el lugar que los países ocupan en la transición demográfica y la situación de pobreza que enfrentan”. El reto de la Región es cómo salir de una situación de desigualdad social, manteniendo e intensificando el proceso de transición demográfica que, entre otras consecuencias, tuvo la virtud de disminuir algunas de las presiones que de otra manera hubieran agudizado aún más el deterioro que experimentan algunos grupos de las sociedades latinoamericanas.

Ya la CEPAL ha planteado a los países de la Región sus propuestas de Transformación Productiva con Equidad, recomendando algunos lineamientos de políticas básicas destinadas a apoyar los objetivos propuestos. Aún no se han agregado a esos lineamientos los relativos a lo que, de manera muy liberal, podría designarse como política de población.

No se trata de proponer el dictamen de nuevas leyes o decretos similares, agregados a los que, en general, no han pasado de ser meros ejercicios retóricos. Lo que se propone es que cada gobierno defina y adopte claramente una posición frente a cómo aspira que evolucionen los componentes de la dinámica demográfica en el país, y haga que se adopten acciones que conviertan en hechos esa posición. Esto, en parte, podría lograrse, si en las acciones que se busca cumplir a nivel sectorial (hacienda pública, bienestar y seguridad social, recursos naturales, educación, salud, desarrollo, empleo, etc.), los objetivos específicos del sector buscasen armonizar dichas acciones con la declarada posición oficial sobre la evolución deseada de la dinámica demográfica.

En el campo demográfico, como en muchos otros, el Estado tiene la obligación de definir aquellas metas cuyo logro se considera indispensable para asegurar el máximo bienestar a la mayoría de la población, lo que, desde luego, tiene que hacerse, en el marco de un estricto respeto a los derechos humanos

ampliamente reconocidos. En lo que respecta a la intervención del Estado en este campo, debe tenerse como guía la posición de la CEPAL, en el sentido de que éste:

[...] debe asumir un papel, tanto en promover un debate entre los distintos estratos de la sociedad que persiga una plataforma mínima de acuerdos tendientes a facilitar el proceso de desarrollo, como en asumir las responsabilidades resultantes de ese debate.

En América Latina y El Caribe —quizá como en ningún otro campo de la acción social— parecen coincidir las declaradas percepciones de un buen número de gobiernos sobre el ritmo del crecimiento demográfico, el nivel de la tasa de fecundidad, el de la esperanza de vida y los patrones de distribución de la población en el territorio, con las aspiraciones expresadas por la propia población a través de encuestas, organizaciones comunales y sociales, y, en general, medios masivos de comunicación. “La plataforma mínima de acuerdos”, a que se refiere la CEPAL, está realmente muy avanzada en el campo demográfico. Es cuestión de que los gobiernos pasen de la declaración de percepciones a la adopción de acciones.