

La posición argentina en las tres conferencias mundiales de población

Susana Novick

*Instituto de Investigaciones Sociales “Gino Germani”
Universidad de Buenos Aires*

Resumen:

El artículo describe y estudia las posturas que los diferentes gobiernos nacionales presentaron a las tres conferencias mundiales sobre población realizadas durante los últimos 20 años: Bucarest (1974), México (1984) y El Cairo (1994). Un análisis comparativo de los documentos oficiales elaborados en ocasión de estos eventos internacionales, colocados en el contexto histórico en el que aparecen, permite comprender la evolución observada en este específico tema.

Es evidente la importancia creciente que los organismos internacionales han ido adquiriendo, desde las últimas décadas, en la formulación de las políticas internas de cada país, y la temática demográfica o poblacional no escapa a esta tendencia general.

Abstract:

The article studies and describes the position of different governments as they were submitted to the three World Population Conferences held over the past twenty years: Buccarest (1974), MexicoCity (1984), Cairo (1994).

A comparative analysis of the official documents written up for those international meeting within the historical context in which they originate helps to understand the evolution of this particular subject.

Over the last few decades international organizations have noticeably gained increasing importance in the formulation of each country's domestic policy, and the topic of population is no exception to this general trend.

Introducción

En este trabajo realizamos una descripción y posterior análisis de las posturas que los diferentes gobiernos nacionales presentaron en las tres conferencias mundiales sobre población realizadas durante los últimos 20 años: Bucarest (1974), México (1984) y El Cairo (1994). Un análisis comparativo de los documentos oficiales elaborados en ocasión de estos eventos internacionales, colocados en el contexto histórico en el que aparecen, nos permitirá comprender la evolución observada en este específico tema.

Varias circunstancias nos motivaron la realización de esta investigación. En primer término, consideramos que habíamos alcanzado una cierta comprensión acerca de las políticas de población elaboradas, en el orden interno, por los

diferentes gobiernos sucedidos en el país desde fines del siglo pasado (Novick, 1992), pero no nos habíamos interrogado acerca del comportamiento de esos mismos gobiernos en la esfera internacional. Por otra parte, es evidente la importancia creciente que los organismos internacionales han ido adquiriendo, desde las últimas décadas, en la formulación de las políticas internas de cada país, y la temática demográfica o poblacional no escapa a esta tendencia general. Asimismo, nuestra exploración bibliográfica nos mostraba que existía una laguna de conocimiento en relación con nuestras interrogantes, a pesar de haber encontrado bibliografía extranjera que comentaba la actuación de nuestro país en las conferencias mundiales.

Resulta hoy imprescindible un conocimiento más global de las políticas de población, dado que puede observarse un proceso de cambio y nuevos límites a la clásica “soberanía nacional” para la toma de decisiones en aspectos importantes, como el económico, los problemas ambientales y también el movimiento de personas. Si a estos factores le sumamos el hecho de la existencia de inédita documentación elaborada por los diferentes gobiernos —informes internos— que no habían sido aún analizados, creemos que resulta legitimada nuestra labor.

Las fuentes recopiladas para el estudio las hemos dividido en tres grupos:

- a) documentos elaborados por los gobiernos en ocasión de dichas reuniones;
- b) discursos pronunciados por funcionarios del gobierno, y
- c) noticias o información gráfica aparecidas en la prensa local, referidas a las reuniones.¹

Sin embargo, debemos advertir a los lectores que la importancia de las reuniones que pretendemos analizar no se agota en el estudio de las fuentes recopiladas, recortadas de un universo muchísimo más vasto constituido por el flujo de discursos producidos. Asimismo, no hemos podido medir los efectos de dichos acontecimientos en la sociedad argentina en general, y en la evolución de nuestra dinámica demográfica en particular; así como la influencia de sus resoluciones en la concreta formulación de políticas poblacionales estatales. Finalmente, es necesario agregar que el análisis no ha sido exhaustivo, pues un texto ofrece siempre múltiples lecturas.

¹ Agradezco a María Arruñada y Silvia Lépre el material inédito que me facilitaron. Asimismo, a Santiago García por su colaboración para la recopilación hemerográfica.

Bucarest 1974

Los dos primeros encuentros organizados por Naciones Unidas en Roma (1954) y en Belgrado (1965) fueron acontecimientos de tipo científico, que tuvieron por objetivo avanzar en el conocimiento acerca de las variables demográficas, sus determinantes y consecuencias. Posteriormente, a finales de la década de los sesenta, se acordó convocar a una nueva conferencia, no sólo con el fin de ahondar en el conocimiento de la realidad demográfica, sino, ante todo, con miras a adoptar pautas de acción en el campo de la población (Bravo, 1993).

La conferencia se realizó durante el tercer gobierno justicialista (1973-1976), que accedió al poder mediante elecciones libres, luego de un largo periodo de dictadura militar conocido como Revolución Argentina. El peronismo retomó el gobierno después de casi 20 años de proscripción. Su estrategia de desarrollo se enmarca dentro del capitalismo, pero con pretensión de autonomía. Impulsada por una alianza de clases entre los industriales de capital nacional y los trabajadores, el modelo de sociedad subyacente tenía como meta la elevación del nivel de vida de la población por sobre la acumulación y la inversión productiva. En él, el capital y el trabajo coexistirían armónicamente, mientras el Estado asumiría el compromiso de promover y garantizar la expansión. Su política económica retoma la experiencia histórica de los anteriores gobiernos, procurando redistribuir ingresos hacia los sectores asalariados y expandir el empleo, mientras se adopta una actitud restrictiva frente al capital extranjero.

El Fondo para Actividades de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) expresó que 1974 era el Año Mundial de la Población, y que éste debía ser el inicio de un esfuerzo constante para llegar a un conocimiento mundial de la necesidad de alcanzar un equilibrio racional entre población y recursos.

La culminación de las actividades está representada por la conferencia realizada en Bucarest, Rumania, entre el 19 y el 30 de agosto de 1974. En efecto, allí se reunieron delegados de 149 países convocados por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, para considerar las políticas y programas de acción necesarios, en materia de población, para promover el bienestar y el desarrollo de la humanidad, así como también los problemas demográficos fundamentales y su relación con el desarrollo económico y social. La importancia de esta reunión residió en que fue la primera celebrada mundialmente sobre población de carácter político.

Como resultado de trabajos previos, se elaboraron 107 documentos que, luego de ser seleccionados fueron distribuidos a los gobiernos para su

consideración y referencia. De todos éstos, cinco fueron los documentos básicos que, respondiendo a los principales temas del programa, fueron la base sobre la cual trabajaron los distintos grupos organizados en la conferencia. Ellos reflejan las conclusiones de los cuatro simposios de carácter técnico que se celebraron con anterioridad a la reunión: Población y desarrollo (El Cairo, junio de 1973); Población y familia (Honolulu, agosto de 1973); Población, recursos y medio ambiente (Estocolmo, septiembre de 1973), y Población y derechos humanos (Amsterdam, enero de 1974).

El proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población fue tratado especialmente en reuniones anticipadas, en las que participaron todos los países, agrupados en cinco regiones, y que a su vez analizaron las características específicas de los temas de población en cada una de ellas. Estas consultas regionales congregaron a representantes de los gobiernos, quienes elaboraron los informes finales respectivos, con las observaciones y recomendaciones a la conferencia mundial. Desarrolladas entre abril y junio de 1974, se celebraron en San José (Costa Rica), Addis Abeba (Etiopía), Bangkok (Tailandia), Damasco (República Árabe Siria) y Ginebra (Suiza) (Lépore, s/f).

El entonces ministro del Interior argentino, embajador Benito Llambí, fue el presidente de la delegación argentina a la reunión de San José de Costa Rica, realizada en abril de 1974. Ahí, el gobierno justicialista puntualizó los objetivos de la política poblacional del país dentro del marco otorgado por el Plan Trienal. En relación con el tamaño, sostiene que es necesario modificar las condiciones de una escasa inmigración europea con el fin de no llegar al año 2000 con la cifra de 35.2 millones de habitantes, señalada por las proyecciones. Sobre la política migratoria, describe cuatro proyectos básicos:

- a) orientación de las migraciones internas;
- b) recuperación de la emigración argentina a otros países;
- c) integración de la inmigración latinoamericana, y
- d) promoción de la inmigración de ultramar.

El ministro agrega:

No es exagerado, entonces, afirmar que Argentina cuenta con tierras que, con los debidos trabajos de incorporación, pueden dar asentamiento a 15 millones de habitantes adicionales en los próximos 30 años. Ello elevaría la actual y exigua tasa de crecimiento anual de 1.5 a 2 por ciento (Llambí, s/f).

¿Cual era la visión que el gobierno poseía sobre el mundo y su futuro? En el mundo coexistían dos realidades diferentes, dos políticas tan contradictorias como inconciliables: por un lado la de los países dominantes, ricos y poderosos, pero confrontados a un inevitable empobrecimiento por el deterioro del medio físico y el despilfarro ocasionado por su “sociedad de consumo”; por el otro, la de los países hoy pobres, pero con abundantes recursos, a los que se le intentaba aplicar una política de control poblacional indiscriminado, basada en el fantasma de una amenazante explosión demográfica. Abrevando en las ideas de Perón, se sostenía que los países ricos de hoy tendrían graves problemas en cuanto a recursos en el futuro. Y justamente era Latinoamérica la gran reserva mundial de elementos para el bienestar humano. Era entonces necesario que ésta ocupara plenamente su propio territorio, como paso previo e indispensable para la movilización de la totalidad de sus recursos; oportunidad histórica que permitiría, asimismo, terminar con la relación de dependencia existente con los países poderosos.

La población, según la política que suscribimos, es el capital más precioso de las naciones y la base de sustentación de su soberanía y grandeza. Así, creciendo Latinoamérica en habitantes, creceremos en poder, no para agredir, no para explotar, sino para satisfacción de nuestras propias necesidades y las necesidades de nuestros semejantes (Resumen, s/f).

En relación con el proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población, se sostenía que el mismo debía distinguir suficientemente entre el problema que plantea el alto crecimiento demográfico a las áreas de alta densidad (Asia central, por ejemplo) y el que plantea a América Latina, la mayoría de cuyos países, si bien tienen un alto crecimiento, tienen también una baja densidad. Por ello, las medidas limitativas de población deberían ser sustituidas por las de tipo económico, comercial y financiero, que las naciones del Tercer Mundo —Argentina se constituiría en vocero de ellas— habían reclamado reiteradamente en las conferencias de la UNCTAD y en la misma Comisión Económica para América Latina (CEPAL); reclamamos que los países desarrollados hasta entonces no habían atendido. El gobierno argentino proponía las políticas referidas a las migraciones internacionales, como alternativa a las políticas de control de la natalidad propuestas por el plan (Llambí, 1974). Estas ideas eran coincidentes con las expresadas en el acto de creación de la Comisión Nacional de Política Demográfica (Llambí, s/f).

La posición argentina

A efecto de ajustar detalles de procedimiento, se realizaron en Bucarest reuniones preparatorias entre el 15 y el 18 de agosto de 1974, lo que permitió ganar tiempo, ya que en su seno se acordó el programa, la organización de los trabajos y se determinó qué países debían ocupar los cargos directivos de la conferencia y de sus órganos.²

La conferencia trabajó dividida en tres comisiones (I Población y desarrollo económico y social; II Población, recursos y medio ambiente; III Población y familia) y un grupo de trabajo encargado del Proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población. La delegación argentina estuvo constituida por representantes³ de los ministerios de Interior, de Economía y de Relaciones Exteriores y Culto (Lépore, s/f).

La finalidad principal de la Conferencia Mundial de Población era la adopción de un Plan de Acción Mundial sobre Población. El proyecto del plan, elaborado por la Secretaría General de la conferencia, se distribuyó con anticipación a todos los países participantes.

Estos documentos tendían a mostrar como alarmante el crecimiento de la población y pregonar el control de la natalidad como solución ante los problemas de escasez de alimentos y bajo nivel de desarrollo de ciertos países.

La necesidad de instaurar un nuevo orden económico internacional más justo y reconocer la soberanía de las naciones para fijar sus propias metas en políticas demográficas de acuerdo con su realidad histórica, fueron los ejes sobre los cuales giró la participación argentina. A ellos respondieron las enmiendas que presentó Argentina al Proyecto de Plan de Acción Mundial, los diversos proyectos de resolución presentados ante las demás comisiones y las enmiendas a las resoluciones.

² Luego de la muerte de Juan D. Perón, la posición más autoritaria fue adquiriendo mayor poder dentro del gobierno. Y como relata Mármora en su trabajo, resultaba arriesgado sostener ideas aun en el tema poblacional. Él debió asilarse, amenazado por la Triple "A". El director del INDEC fue secuestrado y desapareció durante la dictadura militar, y el director de la Oficina Sectorial de Desarrollo de Recursos Humanos —también integrante de la delegación a Bucarest— fue despedido de su puesto. Por su parte, el subdirector de Migraciones fue encarcelado por dos años, después del golpe de Estado, sin juicio previo.

³ Lista de las personas que conformaron la delegación argentina y las tareas asumidas por cada una de ellas: comisión I: titular: Lelio Mármora; suplente: Carlos Noriega. Comisión II: titular: ministro Alejandro Calcagni; suplente: Floreal Forni. Comisión III: titular: Silvia Lépore; suplente: Mario Vernengo y Diana C. de Mármora. Grupo de trabajo: titular: Roberto Marcenaro Boutell; suplente: Nora Jaureguiberry. Plenaria: embajador Juan Carlos Beltramino; ministro Alejandro Calcagni; consejero Gaspar Taboada, Carlos Noriega. Prensa: Nora Jaureguiberry. Documentación: secretario Mario Vernengo (Beltramino, 1974).

La delegación argentina participó en la elaboración de varios proyectos de resolución. Las propuestas fueron cuidadosamente estudiadas en nuestro país por la Comisión Nacional de Política Demográfica (Marcenaro, 1974). Como resultado de ese trabajo, la delegación argentina llevó a la conferencia una clara posición —acompañada de un diagnóstico de la situación poblacional del país— cristalizada en un proyecto de 68 enmiendas, cuyos ejes fundamentales eran:

1. La política de población es atributo de la soberanía de cada país y no deben intentarse imposiciones directas o indirectas al respecto. Así, se debía enfatizar dentro del plan la soberanía de cada Estado y la libertad de sus habitantes para adoptar las actitudes que consideren más adecuadas de acuerdo con sus características nacionales (Resumen, s/f).
2. Debe distinguirse claramente la situación de América Latina, que dada su baja densidad necesita un alto crecimiento para ocupar efectivamente su territorio y desarrollar íntegramente sus recursos, de la situación de regiones del mundo sobrepobladas, cuyo alto crecimiento les plantea problemas de difícil solución (Resumen, s/f).
3. Las medidas que propone el plan para superar las dificultades del alto crecimiento de población para los países del Tercer Mundo son todas de carácter limitativo de su población. En cambio, para nada se mencionan otras medidas de tipo económico, comercial y financiero que estas naciones han reclamado reiteradamente. Ya que algunos países de América y varios de otros continentes tienen problemas de bajo crecimiento y de envejecimiento, el plan debería dedicar mayor atención a esos problemas —que sólo menciona escuetamente—, proponiendo medidas tales como la redistribución familiar de ingresos, programas de vivienda familiar y otras concurrentes a vigorizar la población de esas naciones. Así, debíase ampliar el objetivo del plan, que en su proyecto se proponía actuar solamente sobre las variables demográficas, e incorporar al mismo nivel que las “metas y políticas demográficas”, las “metas y políticas socio-económicas”. Bajo este último título recoge recomendaciones tendientes al establecimiento de un orden internacional más justo y a un uso más racional de los recursos (Resumen, s/f).
4. El plan no atribuye la importancia que merecen las migraciones internacionales, las que se presentan sólo como un problema.

Contrariamente, Argentina considera que, debidamente organizadas, son uno de los instrumentos más efectivos para equilibrar regionalmente situaciones poblacionales distintas y una alternativa constructiva a la política de control de la natalidad. La actitud argentina tiende a procurar en América Latina no sólo una integración económica, sino también una integración humana. Asimismo, se insta a los países receptores de migración a que adopten las medidas pertinentes para evitar la explotación de la mano de obra migrante (Marcenaro, 1974).

5. Recomienda a organismos internacionales y a países aumentar la producción alimentaria y su justa distribución.
6. Incorpora el concepto de “fiscalización” de aquellos organismos cuyo objetivo es el control indiscriminado de la natalidad en diversas partes del mundo, con métodos que puedan resultar, en ocasiones, incompatibles con el ejercicio de los derechos humanos (Singer, 1971; Fucaraccio y Ministerio del Interior).⁴

Desde la inauguración de la conferencia y mientras las comisiones I, II y III y el grupo de trabajo desarrollaban sus labores respectivas, en las reuniones matutinas y vespertinas del plenario fueron escuchados los discursos de los jefes de las delegaciones participantes.

Los discursos delinearon las pautas constitutivas de la posición de cada país y centraron su atención en los siguientes problemas: emancipación de la mujer, planificación familiar y desarrollo social, económico y cultural. Aspiraciones de pan, desarme y seguridad. En relación con la población, algunos estimaban una explosión demográfica que, frente a recursos escasos de alimentos, se enfila a una situación desastrosa de la humanidad para comienzos del siglo XXI. Aquí se plantearon dos tipos de soluciones:

- a) impedir la fecundidad como medio de arribar a un mejoramiento de las condiciones económicas y sociales que disminuyan la pobreza humana, o
- b) considerar a los problemas demográficos como una variable del desarrollo.

⁴ Trabajos citados como fundamento de la posición argentina para oponerse a la imposición del control de la natalidad, especialmente para América Latina.

Los que compartían la primera solución pretendieron el compromiso de los países de practicar la planificación familiar mediante anticonceptivos modernos, edad mínima para contraer matrimonio, etc. El argumento se apoyaba en la afirmación de que los recursos escasos de que padece el mundo podrán ser mejor repartidos entre una población restringida en su cantidad de habitantes. Los que participaban de la segunda solución sostenían que los pobres son muchos porque son pobres, no pobres porque son muchos; de aquí infieren que el problema demográfico es una variable del desarrollo. Como puede observarse en los países de Europa occidental, mejores condiciones económico-financieras y culturales producen un descenso poblacional. Al amparo de esta solución se sostiene la emancipación de la mujer, libre para elegir marido y para determinar junto a él la cantidad de hijos que quieran tener; la planificación estatal podrán hacerla los países que la consideran necesaria, pero sobre esta base de libertad de la familia, soberanía de los Estados y libertad de los individuos.

En relación con la escasez de recursos, se escucharon recriminaciones hacia los países desarrollados, a los que se les acusó de excesivos consumidores, hasta la medida del despilfarro, con lo que estos países impiden una mejor distribución en beneficio de los que padecen hambre. Esta posición sostiene que muchos países necesitan más población para poder explotar sus riquezas potenciales, y termina afirmando que “el mejor contraceptivo es el desarrollo”. No ha faltado la posición humanista, afirmando que lo esencial no es lo demográfico ni lo socioeconómico como departamentos estancos, sino su interrelación, cuidando al capital humano, admitiendo que en primer lugar está ubicado el hombre, como ser original, individual, libre, digno. “El recurso humano es el mejor capital” (Beltramo, 1974).

La delegación argentina participó en las diferentes comisiones que trabajaron durante la conferencia. Así, en la comisión I, Los cambios en materia de población y el desarrollo económico y social, los representantes sostuvieron que el mayor problema que aqueja al mundo es el subdesarrollo. El objetivo último del desarrollo debía ser “la consecución” de mejoras constantes del bienestar individual y la aportación de ventajas para todos.

La delegación argentina, conforme con su posición, sostuvo la imposibilidad de considerar las políticas de población independientemente de las de orden económico y social. De acuerdo con ello, insistió en que el rápido crecimiento demográfico no era la causa principal de la pobreza y de las privaciones.

En la comisión II, La población, los recursos y el medio ambiente, el debate se centró en dos aspectos fundamentales:

- a) el suministro y utilización de los recursos naturales (minerales, agua, tierra y energía), y
- b) la protección del medio ambiente.

Por unanimidad, la comisión II estimó que el despilfarro de recursos más evidente e importante estaba representado por los gastos de armamentos. Aquélla elaboró una resolución para ser incluida en el Plan de Acción Mundial, que hacía referencia a la interrelación entre los recursos y la población. La delegación argentina, junto con la representación de la Santa Sede, introdujeron un agregado sobre la distribución de los recursos: “debe tratarse de distribuir justamente los recursos y de reducir al mínimo los despilfarros de su uso en todo el mundo”.

En la comisión III, La población y la familia, la delegación argentina recalcó la importancia que tiene la familia como célula básica de la sociedad. Asimismo, ante la opinión de ciertas delegaciones presentes de que la solución a los problemas demográficos consistía en patrocinar programas de limitación y control de la natalidad, insistió —conjuntamente con otras naciones del Tercer Mundo— en la necesidad de considerar las políticas relativas a la familia y su bienestar, íntimamente ligadas al desarrollo económico y social, y a la elevación del nivel de ingresos de los pobres.

Además, la representación argentina, junto con Brasil y Argelia, participó en la redacción de un proyecto de resolución que fue presentado por este último. El texto fue revisado y aprobado por consenso, excepto por Estados Unidos, que formuló una reserva respecto del apartado *b* en el párrafo uno de la parte resolutive que decía:

Considerando que todo enfoque tendiente a solucionar los problemas que plantea la pobreza de las masas, las enfermedades, la desnutrición y el hambre en el mundo empleando como único medio la reducción de la población es no sólo injusto, por cuanto afecta gravemente a la dignidad humana, sino también ineficaz, pues la causa del problema demográfico no reside en el número de individuos sino en las estructuras económicas internacionales hoy en día desiguales y agravadas por la existencia de las relaciones de dependencia y de la explotación.

La totalidad de las enmiendas argentinas fueron recogidas en la revisión que se presentó al grupo de trabajo, y luego fueron aprobadas. Sólo hubo dificultades con la propuesta tendiente a establecer fiscalización sobre las organizaciones dedicadas a un control indiscriminado de la natalidad (Lépre, s/f).

Brasil y Cuba apoyaron decididamente la posición argentina. Bolivia, Paraguay y Chile casi no participaron. Guatemala y otros países caribeños fueron contrarios a la postura pronatalista argentina. Por su parte, los países socialistas demostraron un gran desapego por el problema de población. China fue una excepción, mostrando una actividad política combativa pronatalista y optimista sobre la disponibilidad de recursos y de apoyo a los países del Tercer Mundo. India rechazó las metas cuantitativas, a la vez que favoreció la planificación familiar. Japón se pronunció por una política a nivel internacional con fijación de metas para todo el planeta. Los países escandinavos fueron favorables a la política controlista y se interesaron, sobre todo, en lo relativo a recursos y medio ambiente. Francia fue la gran potencia ausente, su postura fue: cada país que resuelva sus problemas con base en los principios de la soberanía. El Reino Unido cooperó, tratando de moderar la influencia del Tercer Mundo, y fue el primer país occidental que aceptó las metas socioeconómicas presentadas por Argentina. China y el Vaticano actuaron siempre individualmente, presentando enmiendas coincidentes, en gran parte, con las argentinas. Si bien China consiguió un cierto apoyo, la posición del Vaticano fue derrotista y se notó que asistió a la conferencia en busca de un foro donde expresar sus ideas y hacer constar sus reservas, más que para tratar de modificar los aspectos que le resultaban inaceptables. La República Federal de Alemania tuvo, en general, una posición de presión contraria a la Argentina. Estados Unidos, el gran perdedor de esta conferencia, se decidió por el control de los nacimientos y la planificación familiar. Posiblemente confiaba en que el plan no se modificaría, pero sucedió lo contrario. A pesar de la preparación y de los medios disponibles de su delegación, su falta de habilidad política fue clara y quedó muchas veces en posición desairada (Beltramino, 1974).

La tesis argentina tuvo muy amplio apoyo de los países del Tercer Mundo y quedó consagrada en todo el documento, pero especialmente en el párrafo uno que la enuncia explícitamente, en un nuevo párrafo cuatro propuesto por Argentina y en un nuevo subcapítulo que fija políticas socioeconómicas al mismo nivel de las metas y políticas demográficas fijadas en el proyecto original. Este nuevo subcapítulo, que encontró fuerte oposición inicial de los países desarrollados, fue finalmente adoptado por una gran mayoría y fue la expresión culminante del éxito de la delegación argentina (Marcenaro, 1974).

Las noticias en la prensa local

El reflejo de la actuación de la delegación argentina en los órganos de prensa, según los cables producidos, apareció deformado en la mayoría de los casos, no precisamente complacientes con nuestra delegación, dado que las agencias noticiosas apoyaban la posición controlista (Beltramino, 1974).

De las notas aparecidas en el diario *La Nación* durante la realización de la conferencia surgen algunos datos: se publicaron siete notas referidas específicamente a la reunión.⁵

Durante este periodo, el accionar de los grupos guerrilleros aparece como el fenómeno más importante (26 notas), siguiéndole en importancia los conflictos laborales. La situación en las universidades también es un problema que se refleja en las páginas del diario; mientras Balbín, Allende, la Unión Cívica Radical, el Partido Federal y sectores de la Juventud Peronistas emergen como los principales grupos políticos opositores al gobierno. El tema de las nacionalizaciones —relacionado con yacimientos petrolíferos federales— le sigue en importancia. Las Fuerzas Armadas sólo son citadas en una nota. Resulta llamativa una del ministerio de Bienestar Social, mediante la cual se informa que se fundarán 504 pueblos en todo el territorio nacional, como parte del Programa Nacional de Colonización y Centros de Justicia Social.

Las noticias específicas sobre la conferencia fueron enviadas por las agencias AFP, RL y AP. La primer nota, al comentar el discurso de nuestro embajador Beltramino, dice que las enmiendas son un nuevo Plan de Acción, pero “que en general se notó apatía entre los delegados, por el plan argentino”, mientras Brasil y la URSS apoyaron “tímidamente” algunas de las enmiendas, y Guatemala “ridiculizó” a la Argentina. Un artículo firmado por Jean Fourastie insta a pensar en los “límites del planeta y el sistema solar”, y a alcanzar rápidamente un “enderezamiento” de la demografía mundial. El día 23 aparece una noticia que habla del “Grupo de 8 naciones lideradas por la Argentina”, presionando enérgicamente sobre la conferencia para que los problemas poblacionales sean resueltos por el desarrollo económico antes que por el control de la natalidad. Tienen el apoyo de muchas naciones del Tercer Mundo

⁵ Decidimos recopilar sólo las noticias aparecidas en el diario *La Nación*, dado que realizamos una investigación previa exploratoria de las noticias aparecidas en los diarios *El Cronista Comercial*, *Clarín* y *La Nación*, referidos a la Conferencia de Bucarest, y constatamos que este último medio gráfico había sido el que más importancia le había otorgado al acontecimiento, importancia que analizamos por dos criterios: el número de artículos y la ubicación de los mismos dentro del diario.

y de países socialistas, como también de China. Dos días después, esta posición parece ganar terreno: “la explosión demográfica es consecuencia del subdesarrollo y no su causa”. Al día siguiente, la postura triunfa cuando Estados Unidos acepta suprimir una cláusula que establecía como propósito básico la disminución del crecimiento demográfico. Finalmente, la conferencia aprobó un proyecto votado por 140 países y rechazado sólo por el Vaticano. El delegado chino dijo que constituía un triunfo del Tercer Mundo.

México 1984

Cuando la Unión Cívica Radical asume el poder en 1983 —mediante elecciones libres— luego de una larga dictadura conocida como Proceso de Reorganización Nacional, el contexto económico y social que debe enfrentar presenta una grave y profunda crisis. En lo externo, la deuda impone condicionamientos al crecimiento que obstaculizan la recuperación del aparato productivo —gravemente afectado por la política liberal del gobierno anterior— y la aplicación de políticas redistributivas. La nueva estrategia ideada, enmarcada dentro de la categoría más general de capitalismo dependiente, coloca el énfasis en la expansión simultánea de las exportaciones no tradicionales y de la inversión privada, propiciando un desarrollo industrial relacionado con la actividad exportadora. Se reconoce la función subsidiaria de la inversión pública y se prevé una disminución y reducción del gasto público. El objetivo prioritario sería garantizar la inversión mediante políticas antinflacionarias que conduzcan a la estabilidad, sin la cual no se lograría la inversión. En lo institucional, modernizar el Estado se constituye en una de las metas de la estrategia. Las demandas sociales contenidas y acumuladas presionan al aparato estatal para recuperar reivindicaciones adquiridas y luego cercenadas por el gobierno de facto. El modelo de sociedad prioriza el retorno al sistema democrático, el respeto a las libertades cívicas y la protección del nivel de vida de los sectores medios y asalariados. Obligado a adelantar la entrega del poder mediante un cuasi golpe de Estado (proceso de hiperinflación) llevado adelante por los grupos económicos dominantes —empresas transnacionales, fijadoras y formadoras de precios y controladoras del mercado interno—, resultó un gobierno de transición, que no pudo romper con las políticas de apertura y liberalización de la economía iniciadas por la dictadura, ni tampoco imponer políticas alternativas.

En relación con la política global formulada por el gobierno de Alfonsín —marco dentro del cual se analiza la participación en la Conferencia de México—, podemos agregar que el poder Ejecutivo no elaboró ningún Plan de Desarrollo, dado que los “lineamientos” publicados por Juan Sourrouille durante su desempeño como secretario de Planificación no puede ser así considerado, ni por sus características jurídico-institucionales ni por su temática (estrictamente económica). El proyecto de plan emanado de la citada Secretaría, durante la gestión de Grinspun, constituyó sólo un borrador para la discusión dentro de las diferentes instancias del Ejecutivo. Debemos aclarar, sin embargo, que de la lectura de ambos documentos sugiere claramente que las variables demográficas no son tenidas en cuenta, casi ni como dato externo para elaborar la planificación económico-social. Por otra parte, resulta relevante la creación de la Comisión Nacional de Políticas Familiares y de Población —dentro del ámbito del Ministerio de Salud y Acción Social— y la posterior creación de la Comisión Interministerial de Políticas de Población —dentro de la estructura del Ministerio del Interior—; normas que introducen una perspectiva novedosa al considerar a las políticas poblacionales como una dimensión de las políticas de desarrollo. Al igual que los anteriores gobiernos justicialistas, también el radical otorgó una amnistía para que regularizaran su situación los inmigrantes ilegales.

En 1987 se derogó el Decreto 659/74 —comúnmente llamado decreto López Rega— que prohibía el desarrollo de actividades destinadas al control de la natalidad y restringía la venta y comercialización de anticonceptivos. En los considerandos se argumenta la necesidad de adecuar nuestra legislación al “Plan de Acción Mundial de Población”, aprobado en México en 1984. Se sostiene, por otra parte, que debe “permitirse el ejercicio pleno del derecho humano básico de decidir responsablemente respecto a su reproducción”, constituyendo los servicios de salud el instrumento adecuado para orientar y asesorar a las familias en todo lo relativo a su reproducción (Decreto 2274/87).

La Conferencia Mundial de Población que tuvo lugar en la ciudad de México entre el 6 y el 13 de agosto de 1984, tenía por objetivo revisar el Plan de Acción Mundial sobre Población aprobado en Bucarest y presentar modificaciones a la luz de la experiencia de la década, para definir los nuevos problemas e iniciar programas en los campos rezagados.

Se realizaron cuatro reuniones preparatorias de grupos de expertos un año antes de la conferencia. Estas reuniones se convocaron para analizar las cuestiones de:

- a) fecundidad y familia (Nueva Delhi, enero de 1983);
- b) distribución de la población, migración y desarrollo (Hammamet, marzo de 1983);
- c) población, recursos, medio ambiente y desarrollo (Ginebra, abril de 1983), y
- d) mortalidad y política sanitaria (Roma, junio de 1983).

A nivel regional, las actividades preparatorias incluyeron la realización de cinco reuniones intergubernamentales:

- a) Asia y Pacífico: Colombo, Srilanka, 1982;
- b) Europa: Sofía, Bulgaria, 1983;
- c) Latinoamérica: La Habana, Cuba, 1983;
- d) África: Arusha, Tanzania, 1984, y
- e) Mundo Árabe: Ammán, Jordania, 1984.

En el caso de Latinoamérica, los países adoptaron las recomendaciones formuladas en el XX periodo de sesiones de la CEPAL, realizado en Lima en marzo de 1984. A instancias de Brasil, Cuba y Argentina adoptaron una estrategia común destinada a no introducir mayores enmiendas al documento por considerar políticamente inconveniente reabrir en México las arduas discusiones planteadas. Este hecho explica el reducido número de enmiendas que presentaron los países de la región. Posteriormente Ecuador y Colombia no cumplieron el acuerdo y presentaron numerosas enmiendas, que, sin embargo, carecieron de efecto, por ser altamente inapropiadas (Informe de la delegación argentina, 1984).

La posición argentina

La preparación de la posición argentina fue el resultado de la acción de distintas áreas del gobierno. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con la asesoría de la Secretaría de Planificación, comenzó a trabajar en la elaboración de esta posición al asumir las tareas propias del comité preparatorio. Se creó un

grupo de trabajo, convocado por la cancillería, que se integró con representantes de la Secretaría de Planificación, la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio del Interior (Migraciones y Política Demográfica), el Ministerio de Salud y Acción Social (Desarrollo Humano y Familia), el Ministerio de Economía (Desarrollo Regional) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.⁶ Éste procedió a delinear los objetivos básicos que debían guiar la actuación argentina en la Conferencia de México. De manera resumida, los lineamientos fueron los siguientes:

1. El reconocimiento de la diversidad de situaciones entre los países del mundo.
2. La formulación e implantación de las políticas de población son propias del derecho soberano de cada nación.
3. Las políticas de población son parte de las políticas de desarrollo, nunca las substituyen y sus objetivos no pueden ser otros que mejorar el nivel y la calidad de vida de los seres humanos.
4. El desarrollo socioeconómico no puede tener lugar en condiciones de ausencia de independencia y libertad de las naciones.
5. Las políticas de población deben ser plenamente consistentes con el ejercicio de los derechos humanos, el respeto a la persona humana y su libre determinación.
6. La creciente interdependencia entre las naciones coloca a la cooperación internacional en un lugar central para la resolución de los problemas del desarrollo (González, s/f e Informe sobre la Conferencia Internacional de Población, 1984).

Por su parte, los temas de interés prioritario para Argentina fueron:

- a) los distintos aspectos de las migraciones, tanto internas como internacionales;

⁶ Participaron: Juan V. Sourrouille (secretario de Planificación Económica); Enrique de Vedia (secretario de Desarrollo Humano y Familia); A. Minujín, Silvia Olego, Alfredo Lattes, senador Fernando De la Rúa, dos personas de la delegación permanente en Nueva York de Naciones Unidas (Ministerio de Relaciones Exteriores) y dos o tres personas de la Embajada Argentina en México (fuente: diario *La Nación* e informantes orales).

- b) la salud y la nutrición, especialmente referidos a la infancia;
- c) la problemática de la mujer y las cuestiones inherentes a su plena participación en el proceso de desarrollo;
- d) la redistribución espacial y la urbanización;
- e) los cambios de la estructura de edades, en particular el aumento de la proporción de población de edad avanzada, y
- f) la asistencia técnica en función de las propias políticas.

En el marco de lo anteriormente expuesto, la delegación argentina tenía instrucciones tendientes a:

1. Vigilar que las distintas recomendaciones que se adopten, más allá de su especificidad técnica, no entren en colisión con los principios generales.
2. Vigilar que todos los fenómenos demográficos reciban un tratamiento equilibrado, evitando que algunos de ellos adquieran una importancia desmedida.
3. Evitar que el FNUAP, que en su accionar refleja la posición de un reducido grupo de países donantes, pueda alcanzar el rol de conductor principal en esta materia. Cuidar de que esta posición no se interprete como un enfrentamiento con el FNUAP, sino como lo que es: una reafirmación del derecho soberano de los países.
4. Tratar de que el documento que resulte de la conferencia refleje los muchos condicionantes del contexto internacional, como la crisis económica, la deuda que sufren muchos países, los enfrentamientos bélicos, la carrera armamentista, etc., todos, factores que afectan de manera decisiva cualquier plan en materia poblacional (González, s/f e Informe sobre la Conferencia Internacional de Población, 1984).

El grupo de países de Latinoamérica y del Caribe decidió, por aclamación, que las vicepresidencias de la conferencia fuesen ejercidas por Brasil, Cuba, Perú, San Vicente y las Granadinas. Asimismo, se decidió que Ecuador asumiera la vicepresidencia de la comisión principal y que Panamá actuara como colaborador del relator general. Argentina desarrolló un activo rol en esta primera negociación.

El día 6 de agosto de 1984 se inauguró la conferencia y de inmediato se constituyó la comisión principal, a la cual se le asignó la tarea de formular las recomendaciones para la ulterior aplicación del Plan de Acción. Paralelamente, el plenario se constituyó en el ámbito en el que las distintas delegaciones nacionales presentaron sus posiciones. Argentina expuso el primer día, en sexto lugar. La intervención del presidente de la delegación argentina, Juan Sourrouille, fue recogida con mucho interés y recibió amplia difusión. También el primer día expusieron Brasil —coincidente en muchos puntos con nuestro país— y Australia, que apoyó un enfoque integrado de la cuestión poblacional y los programas de desarrollo, el derecho de los individuos como condición primordial y el reconocimiento de los derechos de las minorías. Francia y Bélgica efectuaron presentaciones mucho más concentradas en sus problemas específicos, como el bajo crecimiento vegetativo y el envejecimiento de la población (Informe de la delegación argentina, 1984).

Fueron más de 150 intervenciones las que se sucedieron durante cuatro días. Entre ellas, la URSS insistió en que la evaluación y análisis del Plan de Bucarest se había efectuado en una forma demasiado técnica, sin reflejar adecuadamente los principales problemas del contexto internacional, como la carrera armamentista, el menoscabo de la independencia y soberanía de los Estados, la amenaza de guerra nuclear, la creciente inestabilidad política y económica, etc. Unos días después, esta misma delegación señalaría su satisfacción porque las recomendaciones finales de la conferencia contemplaron de manera mucho más clara las principales preocupaciones de la humanidad.

Estados Unidos, modificando completamente la posición que había sostenido unos meses antes en la reunión del comité preparatorio, centró su presentación en los siguientes puntos:

- a) rechazar la utilización del aborto y la esterilización como métodos de control de la natalidad;
- b) recomendar que las políticas de población sean integradas con programas que promuevan el “espíritu empresarial”, el “mercado libre” y el apoyo de las iniciativas individuales a través de los mecanismos del mercado;
- c) rechazar todo intento de introducir asuntos políticos no concernientes con el tema de la conferencia (por ejemplo, las recomendaciones sobre desarme y asentamientos de población en territorios ocupados por la fuerza), y

- d) destacar el notable progreso que los pueblos del mundo alcanzaron en periodos recientes.

La India sostuvo que los intentos para disminuir los problemas de población en el mundo debían impulsarse conjuntamente con los esfuerzos por establecer un nuevo orden económico internacional, destacando que el Movimiento de No Alineados era la única esperanza para un clima duradero de paz internacional.

China se concentró en documentar las experiencias de su país en materia de control natal y de promoción de la salud. Costa Rica denunció el excesivo gasto de las potencias en armamentos y exhortó a la conferencia a encontrar fórmulas para modificar esta situación y revertir el uso de estos inmensos recursos en la promoción del desarrollo. Parte significativa de la presentación de Cuba estuvo también dedicada a puntualizar la serie de problemas que caracterizan la situación política y económica internacional.

Entre los países de África las posiciones fueron muy dispares. En algunos casos la reducción de la natalidad constituía el centro de sus preocupaciones, pero en otros, a pesar de sus altas tasas, la atención estuvo dirigida a las cuestiones sociales, en particular educación y salud. Por último, varias delegaciones africanas dedicaron mucha atención a los problemas políticos internacionales (Informe de la delegación argentina, 1984).

La comisión principal, presidida por Sai (Ghana), debatió unas 185 enmiendas presentadas por 60 países. Si consideramos que sólo cinco países —Estados Unidos, Holanda, Australia, Zimbawue y Colombia— presentaron 75, el promedio de las restantes fue de sólo dos enmiendas por país. Algunas requirieron tal tiempo de discusión que debieron ser giradas a grupos de trabajo especiales que operaron de manera simultánea con la comisión principal. Dos notables fueron las que se referían al desarme y la relacionada con los asentamientos en territorios ocupados por la fuerza. Ya se comentó que los países latinoamericanos habían acordado reducirlas al mínimo. De hecho, las restantes regiones se comportaron de manera similar. Argentina presentó cuatro enmiendas —de las cuales tres fueron compartidas con otros países— que fueron incorporadas al texto final con pequeñas modificaciones de redacción.

Durante los intensos debates de la comisión principal, la mesa recogió muchas ideas y pequeñas modificaciones que luego fueron incorporadas por la Secretaría al documento final y que no están contabilizadas en las enmiendas mencionadas anteriormente. Argentina propuso algunas correcciones de tipo técnico que fueron incorporadas, y también participó activamente en el grupo

de trabajo especial que consideró la enmienda propuesta por Bangladesh a la exrecomendación 85 (luego 86), y con la cual se intentaba nuevamente dar al FNUAP más funciones de las que le competían. Australia, Alemania Occidental y nuestro país lograron que se produjera un rechazo de la enmienda.

Cabe hacer una mención particular a la actuación de la delegación de Estados Unidos. No sería exagerado estimar que un tercio del tiempo de la comisión principal se perdió por intervenciones y discusiones interminables de esta delegación, pero prácticamente todas sus proposiciones fueron derrotadas, de manera muy contundente, en votaciones nominales que ellos mismos solicitaban. Aunque expresaron que no querían discutir aspectos políticos ajenos al tema de la conferencia, de hecho, con sus posiciones politizaron mucho más todo el debate (Informe de la delegación argentina, 1984).

Al cierre de la conferencia se aprobó la Declaración de la Ciudad de México sobre Población y Desarrollo, documento que sintetiza los avances de esta segunda reunión. Miembros de la delegación argentina afirman que si bien las 88 recomendaciones, su preámbulo, la nueva sección dedicada a la paz y la seguridad internacional, y la propia Declaración de México podrán merecer observaciones; los citados documentos poseen la tremenda fuerza de estar avalados por el consenso de 150 países (Informe de la delegación argentina, 1984).

Discursos

¿Cuál era la visión del mundo del gobierno radical, analizada a través del discurso (Sourrouille, 1984) presentado por el presidente de la delegación argentina, Juan V. Sourrouille?

Se dice que si bien seguían siendo válidos los principios y objetivos del Plan de Bucarest, éstos debían ser retomados y ubicados en las nuevas condiciones del contexto internacional.

El mundo transitaba por “una crisis económica mundial, la más grave del siglo”, originada fundamentalmente por el endeudamiento externo que agobiaba particularmente a los países latinoamericanos. Este endeudamiento, a su vez, constituía un serio obstáculo para el desarrollo.

El desarrollo económico y social es la base para la efectiva solución de los problemas de población. Sin embargo, el verdadero desarrollo no puede tener lugar en ausencia de independencia y liberación nacional.

Como en 1974, la delegación de un gobierno “surgido de la voluntad popular” sostuvo el principio de la soberanía de cada nación para adoptar la política de población que más convenga a sus propias necesidades.

Hacia el interior, se privilegia la plena vigencia de los derechos humanos: “una política de población que no respeta la libertad de los individuos pierde la esencia de su sentido”. Hace referencia a la política poblacional de la dictadura militar —Proceso de Reorganización Nacional—, la cual no respetó los derechos humanos básicos y que, fundada en una pseudoteoría de la seguridad nacional, adoptó una política demográfica, mediante la cual, pretendiendo aumentar la inmigración internacional hacia nuestro país, se produjo como resultado la expulsión de inmigrantes de países vecinos y la mayor emigración de argentinos de toda la historia, cuyo retorno constituye en la actualidad un serio problema a resolver.

Considera a la disminución de la tasa de crecimiento como el cambio demográfico más importante observado en ese momento, pero aclara:

Nuestra delegación sostiene que desde el punto de vista de las políticas que cada Estado debe diseñar para resolver sus peculiares problemas de población, estos promedios universales tienen muy poca relevancia [...] La unidad de análisis Tierra, o la formada por el conjunto de países en desarrollo no es justamente la más apropiada para tratar de avanzar en nuestro conocimiento científico de las relaciones entre población y desarrollo.

Por otra parte, se rechazan las visiones apocalípticas o “alucinantes” empleadas en la descripción de las tendencias demográficas mundiales, instando a superar definitivamente el enfoque simplista que identifica los problemas de población con una determinada tasa de crecimiento demográfico o de fecundidad.

Todos los aquí presentes sabemos hasta el cansancio que una misma tasa tiene significados muy diferentes según sea la sociedad y las condiciones de desarrollo en que se encuentre [...]

Reafirmando la necesidad de respetar los derechos humanos, el presidente de la delegación dice:

Seamos fieles a los principios de nuestro plan y miremos con signo positivo los cambios en el nivel de la fecundidad en tanto muestren que más familias están ejerciendo su derecho humano básico de decidir libremente el número de hijos que desean tener. Pero miremos negativamente esos cambios si son el fruto de cualquier tipo de coerción implícita o explícita.

Finalmente, coloca en la cooperación internacional la esperanza de una “normalización económica mundial” y la preservación de la paz, ambos factores indispensables para el logro de efectivas políticas de desarrollo y de población (Sourrouille, 1984).

Las noticias en la prensa local

El diario *La Nación* informó sobre la conferencia y la participación de Argentina sólo a través de cinco notas. La causa de la escasa difusión dada a la reunión puede haber residido en que durante esa semana se encontraba en plena resolución el problema del Beagle. Le siguieron en importancia las noticias referidas al juicio de los miembros de la Junta Militar y las relacionadas con los conflictos laborales. El Partido Justicialista, las 62 organizaciones, el MID, la Ucedé y el Partido Federal emergieron como los grupos políticos opositores al gobierno. El FMI fue citado varias veces.

En relación con las noticias específicas sobre la conferencia, desde México fueron enviadas por las agencias AP, LR, y ANSA. En una primera nota elaborada en Buenos Aires se dice que:

El gobierno argentino ha resuelto sostener una política de no intervención en materia de planificación demográfica. El país no propiciará el control de la natalidad ni el crecimiento de la población.

Al día siguiente, sin embargo, uno de los delegados argentinos en la conferencia —Enrique de Vedia— decía que Argentina “seguirá oponiéndose a las políticas de control de la natalidad”. Juan A. Sourrouille, por su parte, recordó la trágica experiencia militar, que provocó “la mayor fuga de población” en la historia reciente, constituyendo los exiliados un grave problema demográfico. Insistió en que sólo a través de la cooperación económica internacional los países endeudados podrán instituir políticas de desarrollo y de población. La última noticia refleja en el primer párrafo la derrota de Estados Unidos e Israel al tratar la recomendación sobre asentamientos, pero termina diciendo que Estados Unidos obtuvo una victoria al resolver la conferencia que “el aborto no debería ser promovido como método de planificación familiar”, dado que Ronald Regan “suspenderá la asignación de fondos a organismos privados que promueven el aborto”.

El Cairo 1994

En 1989 asumió el poder el cuarto gobierno justicialista, presidido por Carlos S. Menem, mediante elecciones libres, precedido por un gobierno constitucional. La estrategia de desarrollo implantada puede ser incluida en la categoría más general de capitalista dependiente. Tiene por objetivo limitar la intervención económica del Estado y descentralizar sus funciones sociales. Partiendo del argumento del estado de emergencia de la economía nacional, y el colapso del Estado de bienestar, se implanta una reforma administrativa, institucional y económica que tiene por objetivo prioritario eliminar la inflación y lograr la estabilidad monetaria, cumpliendo, asimismo, con la deuda externa. Para el logro de estas metas, el gobierno inicia un proceso vertiginoso de privatización de áreas estatales, una reestructuración laboral y políticas de ajuste presupuestario. El Estado se desprende, vende o concesiona áreas energéticas, comunicaciones, servicios públicos, puertos, silos, ramales ferroviarios, etc. Simultáneamente, se implantó una política de atracción del capital extranjero, factor considerado esencial para la nueva estrategia. El modelo de sociedad que subyace otorga al mercado el rol de armonizador espontáneo y natural de lo social, mientras la económica es colocada en el primer plano de la vida pública.

En relación con la política global del gobierno de Menem, podemos decir que al igual que los otros dos gobiernos anteriormente citados, dictó un decreto de amnistía, en este caso sólo para los extranjeros ciudadanos de países limítrofes: los principios de hermandad e integración latinoamericana fundamentan la necesidad de suspender las restricciones para los nativos de países limítrofes y facilitar su radicación legal en nuestro país. Asimismo, se le encomendó al Ministerio del Interior para que dentro de los siguientes 270 días, elaborara y elevara al poder Ejecutivo un proyecto que contuviera los nuevos lineamientos de políticas de población y criterios de política migratoria. Finalmente, suma importancia reviste la derogación del decreto de la dictadura militar por el que se establecían los Objetivos y Políticas Nacionales de Población. Así, 15 años después, se deroga la única norma existente sobre políticas globales de población. La norma justicialista viene a aclarar una situación confusa: el gobierno de Alfonsín había derogado el Decreto 659/74 que prohibía actividades de control de la natalidad, pero no lo hizo respecto de la norma militar de 1977, que continuó vigente muchos años más, y que establecía exactamente lo mismo. Con la derogación del Decreto 3938/77 se

extingue la contradicción y queda abierta la posibilidad de delinear nuevas políticas en relación con la variable fecundidad.

Una norma publicada en el *Boletín Oficial* en enero de 1994 dispone la creación, en el ámbito del Ministerio del Interior, del Consejo Federal de Población. Su objetivo será la formulación de las pautas a aplicar en los programas de población. Dicho consejo se integrará con el ministro del Interior, el secretario y el subsecretario de Población y los miembros que nombren las provincias, las que, por la misma disposición, son llamadas a adherirse. Los senadores y diputados miembros de las respectivas Comisiones de Población del Congreso, serán invitados a participar en el consejo, pero exclusivamente en calidad de observadores. La Secretaría será desempeñada por el subsecretario de Población y se realizará una reunión ordinaria semestral, pudiéndose llamar a reuniones extraordinarias. Sus funciones serán:

- a) acordar políticas poblacionales globales que contemplen necesidades de cada una de las provincias y de la nación;
- b) establecer pautas para la elaboración de programas poblacionales;
- c) compatibilizar las políticas en la materia con los criterios de ocupación de mano de obra;
- d) concertar programas destinados al normal y ordenado ingreso y egreso de trabajadores temporarios;
- e) coordinar las distintas políticas poblacionales provinciales desde la perspectiva regional, y
- f) aconsejar la necesidad de apertura o cierre de pasos fronterizos.

Resulta positiva la perspectiva federal tenida en cuenta al crear esta nueva institución, en la cual las provincias —en su rol de entidades y sujetos— aparecen reconocidas como actores involucrados y con necesidades específicas. Sin embargo, resultan negativos tres aspectos:

- a) continúa siendo exclusivamente el Ministerio del Interior el encargado de formular la política global de población;
- b) a los representantes del poder Legislativo se les adjudica un papel meramente secundario, y

- c) sólo se menciona explícitamente la variable migratoria —interna e internacional— como fenómeno poblacional relevante. Nada se dice sobre la fecundidad ni la mortalidad ni la nupcialidad. Nada tampoco, sobre políticas sociales relacionadas con dichos fenómenos. Por otra parte, sigue ausente la norma que formule una nueva política global de población, a pesar de estar vencido el plazo legal.

La conferencia se realizó entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994 y su importancia se deriva del hecho de que reunió, luego de 10 años, a delegaciones del más alto nivel de más de 180 países de todo el mundo, para debatir y consensuar ideas y acciones referidas a la población y el desarrollo. Fue convocada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y tuvo por objeto el examen y evaluación de los logros alcanzados en relación con el Plan de Acción Mundial, acordar acciones necesarias en el futuro y movilizar los recursos para poner en marcha las nuevas recomendaciones.

Semejante esfuerzo demandó una preparación de varios años. Numerosos países, entre ellos Argentina, tuvieron un rol protagónico, fundamentalmente en lo que hace a la discusión y el enriquecimiento de los primeros borradores de lo que finalmente se conoció como Plan de Acción (Consejo Federal de Población, 1995).

Se realizaron cinco reuniones regionales preparatorias. La correspondiente a América Latina y el Caribe tuvo lugar en la ciudad de México, a fines de abril de 1994. Asimismo, se organizaron seis reuniones de expertos para proporcionar la base científica de la conferencia, que cubrieron los siguientes temas:

- a) Interrelaciones entre población, medio ambiente y desarrollo (Nueva York);
- b) Políticas y programas de población (El Cairo);
- c) Población y mujer (Gaborone, Botswana);
- d) Planificación familiar, salud y bienestar familiar (Bangalore, India);
- e) Crecimiento y estructura de la población (París), y
- f) Distribución de la población y migración (Santa Cruz, Bolivia).

Entre las actividades preliminares de la conferencia, merecen citarse tres reuniones del Comité Preparatorio en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, durante los años 1992, 1993 y 1994 (Bravo, 1993).

El marco temático global de la conferencia fue el del crecimiento económico sostenido y del desarrollo sostenible. Las discusiones abarcaron, entre otras tantas, la problemática de la pobreza, la degradación ambiental, el crecimiento poblacional y las formas de lograr el equilibrio demográfico del planeta. El modelo de desarrollo económico imperante, la exacerbación de los derechos del individuo, la preservación de las tradiciones culturales, el derecho a la vida, las políticas de población y los derechos soberanos de los Estados, así como el Estado frente a los problemas que exigen soluciones multilaterales, fueron algunos de los ejes temáticos fundamentales que despertaron las polémicas más encendidas y que reflejaron, además, una suerte de alineación entre países ricos y países pobres, discusiones que ya se habían insinuado en las instancias previas (Consejo Federal de Población, 1995).

La conferencia se desarrolló a través de sesiones del Comité Principal y Plenarias. En las primeras, las delegaciones de los gobiernos discutieron el Programa de Acción, mientras que en las segundas diversos oradores (miembros de organizaciones internacionales, de ONG, diferentes líderes, delegados de países) expresaron sus opiniones sobre específicas temáticas de la conferencia. El área de prensa tuvo sus propias reuniones. Paralelamente se realizó, en un edificio separado, el Foro de las ONG, en el que se presentaron ponencias y se llevaron a cabo actividades de información a lo largo de dos semanas (videos, películas, presentación de pabellones, etc.) (Celton y Giusti, 1995).

Una tarea encomendada por las Naciones Unidas a todos los países fue la redacción de un informe nacional de población que sirviera de aporte e insumo para la elaboración del Plan de Acción Mundial y que, a su vez, movilizara a los gobiernos a evaluar y actualizar los datos existentes en materia demográfica (Consejo Federal de Población, 1995).

La posición argentina

Desde principios de 1993, en el ámbito del poder Ejecutivo se creó una comisión *ad hoc*, con representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior —incorporándose posteriormente representantes del poder Legislativo— con el fin de elaborar los documentos que nuestro país presentaría a la conferencia.⁷

⁷ Participaron Guido Di Tella (ministro de Relaciones Exteriores), Aldo Carreras (secretario de Población y Relaciones con la Comunidad), Mario Oporto (subsecretario de Población), miembros del poder Legislativo, el INDEC, etc. La delegación argentina fue una de las más numerosas, aproximadamente 60 personas (fuente: informantes orales).

El informe nacional (República Argentina, 1994) elaborado por el gobierno se divide en dos partes esenciales. La primera realiza un diagnóstico de la actual situación poblacional y las perspectivas futuras en relación con el tamaño, crecimiento y estructura de la población; la fecundidad, la mortalidad, las migraciones internacionales y la distribución de la población.

La segunda parte, la más interesante para nuestro trabajo, hace referencia a la política de población, la planificación y la programación. Comienza afirmando que estas políticas

[...] no presentan en general, alta prioridad para el conjunto de la opinión pública. Tampoco adquieren mayor relevancia en el discurso político ni en los medios de difusión.

Sin embargo, temas como la distribución espacial (macrocefalia de Buenos Aires) y las migraciones internas (población escasa en ciertas regiones) originaron ocasionalmente políticas tendientes a corregir estos aspectos. Asimismo, el tema de las migraciones internacionales aparece como preocupación pública, asociada con la emigración de profesionales y la inmigración de trabajadores provenientes de países limítrofes.

En relación con la planificación, al adoptar el gobierno la idea de que

[...] el desarrollo es más el producto de la liberación del potencial productivo y de crecimiento contenido en la sociedad civil, que de una planificación centralizada guiada por los gobiernos [...]

no se han formulado planes integrales. Argentina ha optado por estrategias de desarrollo que no incluyen la planificación centralizada, ni de la economía ni del desarrollo social en su conjunto, resultando necesario, por ello, pasar de una concepción uniforme a una estrategia que identifique las diferencias regionales y sociales.

La legislación también busca solucionar problemas específicos, pero no a través de una planificación social, sino de respuestas dirigidas a los problemas concretos. Con este objetivo, las autoridades encararon un conjunto de transformaciones estructurales, entre las cuales destacan las políticas de reforma fiscal, la monetaria, la laboral, la revisión del sector externo, así como la política de desregulación de los mercados de bienes y servicios. Por su parte, la reforma laboral apunta a flexibilizar la legislación con el fin de disminuir costos. Finalmente, se puntualizan las transformaciones económicas realizadas por el gobierno, especialmente la “apertura en el campo financiero y comercial y la

liberación de las transacciones financieras”, factores que se esperan mejoren la calidad de vida y el empleo.

En relación con la fecundidad, se citan los programas de salud materno-infantil y el de planificación familiar, acotándose que este último en Argentina se llama “procreación responsable”. Sin embargo, se aclara que el mayor programa orgánico de planificación familiar organizado por la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires en 1988 carece de fondos operativos y tiene un alcance muy limitado.

Respecto a la distribución de la población, la única legislación existente—derogada en 1991 mediante la Ley de Emergencia Económica— ha buscado la radicación o relocalización de industrias en determinadas regiones, a través de concesiones fiscales, la que se evalúa poco exitosa. Por otra parte, dado el tipo de concepción del desarrollo actualmente dominante, tienden a predominar políticas que favorecen la distribución espontánea de la población en el espacio nacional.

En lo que concierne al Plan de Acción Mundial sobre Población de 1974, y las posteriores recomendaciones de 1984, el informe nacional sostiene que las políticas de redistribución espacial suelen ser muy costosas, y por lo tanto pueden tener “consecuencias negativas en el equilibrio fiscal, la productividad empresarial y los costos de transacción”. La racionalización del gasto público que se viene aplicando en los últimos años hace poco probable la efectivización de estas políticas. Asimismo, la implantación de muchas de las medidas contenidas en el plan implican costos muy altos, que de ser absorbidos por el Estado conspirarían contra el equilibrio fiscal y, por lo tanto, contra la estabilidad económica; de ser recargados sobre el sector privado—ya sea de forma directa o a través de mayor presión fiscal— afectarían la economía. Se genera así un círculo vicioso, donde sólo los países desarrollados están en condiciones de costear políticas poblacionales adecuadas.

En relación con el problema de concentración de la población en el área metropolitana, la tendencia más reciente muestra un estancamiento más o menos espontáneo del ritmo de crecimiento de esta zona, y un incremento de las ciudades intermedias, por lo que el informe concluye que “no parece necesario formular políticas específicas en este sentido”.

Respecto a la procreación, la formación de la familia y la condición de la mujer, se destaca la necesidad de que el Estado, respetando los valores culturales de la familia y de cada uno de sus miembros, provea la información y atención necesarias para que puedan determinar libremente el número de hijos

que deseen tener y su espaciamento, como medio para evitar embarazos no deseados que puedan conducir a abandono de niños, abortos y muertes maternas.

Sobre las migraciones internacionales, el informe señala que Argentina ha manifestado su disposición a recibir población con calificaciones y recursos que puedan contribuir al desarrollo económico y social del país. En todos los casos, la política migratoria estará sustentada en el fomento de la producción y el crecimiento, las necesidades del mercado laboral, la integración regional y la justicia social con plena vigencia de los derechos humanos.

En relación con el marco a otorgar a las políticas, el informe sostiene que resulta preferible antes que la formulación de una ley general y planes globales, la elaboración e implantación de acciones por sectores, aprovechando los espacios institucionales ya existentes.

Por último, se enfatiza la necesidad de crear un espacio institucional, en el ámbito de la acción pública, que contemple todos los aspectos de la población y su dinámica en el contexto general del desarrollo económico y social, con vistas “a la armonización” de las políticas de población con las políticas de desarrollo. Sin embargo, deberá realizarse desde una estrategia que identifique las diferencias regionales y sociales, dejando de lado concepciones centralizadoras y uniformes (República Argentina, 1994).⁸

En relación con el desarrollo de la conferencia, según los autores Celton y Giusti, acaloradas discusiones ocasionaron los temas puestos entre corchetes: salud reproductiva, aborto, planificación de la familia y regulación de la fecundidad. Temas que no habían alcanzado un consenso en las reuniones preparatorias y que fueron la base de discusión del Comité Principal de la Conferencia, de los oradores y de las actividades de las ONG. Desde el primer día se crearon grupos especiales (integrados voluntariamente por los países) para discutir los temas conflictivos y proponer fórmulas de consenso. Los 180 países participantes en El Cairo tenían un proyecto de Plan de Acción (preparado durante los años previos) que poseía una visión liberal en lo que concierne a las relaciones entre los sexos, la definición de familia, los derechos de los individuos respecto de la procreación y sexualidad, número de hijos, etc. Sin

⁸ Resulta interesante preguntarnos acerca de qué rol se le asigna al Estado argentino, si, como puntualiza el informe, las políticas referidas a la fecundidad tienen un alcance muy limitado y las políticas relacionadas con la redistribución poblacional no se encaran por falta de recursos. El documento configura más un diagnóstico general que una propuesta de política de población global, dada la subyacente idea de que las variables demográficas pueden espontáneamente equilibrarse. Por otra parte, se nota un claro predominio de políticas económicas que son la única área donde el Estado parece tomar claras definiciones.

embargo, en poco tiempo los países musulmanes lograron imponer sus puntos de vista sobre casi todos los temas controvertidos. En efecto, ese grupo de países guiados particularmente por Egipto, Pakistán, Irán y Malasia, junto con la Santa Sede y algunos países en vías de desarrollo, como Argentina, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Malta, adoptaron desde un principio una posición dura. Se opusieron persistentemente a las propuestas más liberales de los países más desarrollados, centrando su oposición al reconocimiento del aborto como medio de regulación de la fecundidad y puntualizando que el derecho a la vida comienza desde el momento mismo de la concepción. Al discutirse el capítulo VIII, sobre salud, morbilidad y mortalidad, el gran debate se originó sobre la cuestión de la amenaza que el aborto autoinducido —o realizado en otras condiciones de riesgo— representa para la salud de la mujer. La versión preliminar enfatizaba la acción estatal tendiente a proteger la salud materna y consideraba al aborto en malas condiciones como un importante problema de salud pública. Sin embargo, frente a las presiones de los países musulmanes, el Vaticano y algunos países latinoamericano, los países occidentales debieron hacer concesiones. Quedó planteado que en ningún caso el aborto debía ser promovido como método de planificación familiar ni de control demográfico. El capítulo X, sobre migraciones internacionales, hacía hincapié en la necesidad de reducir la migración de indocumentados. El tema más discutido en este apartado fue el referido al reconocimiento del “derecho a la reunificación familiar”. Muchos delegados de países en vías de desarrollo intentaron mantener ese derecho, pero los gobiernos de los países desarrollados occidentales se reservaron la habilitación de definir la familia y de limitar el número de sus miembros. Se propuso reemplazar la frase “derecho al reagrupamiento familiar”, por una fórmula de compromiso: “derecho de los migrantes de tener una vida en familia” (Celton y Giusti, 1995).⁹

Finalmente, los autores citados evalúan que la conferencia fue exitosa desde la perspectiva de los países musulmanes y de la Santa Sede, dado que los países más desarrollados aceptaron, para asegurar consenso, eliminar toda referencia a conceptos que pudieran contravenir u oponerse a principios éticos y religiosos, centrándose finalmente las discusiones en problemas de las personas, más que en metas demográficas. Se acepta que la familia tiene derecho a decidir el

⁹ El prólogo (Capítulo I) sufrió modificaciones. En el último párrafo se incorpora una frase discutida arduamente en relación con que la conferencia no crea “ningún derecho humano internacional nuevo”, en clara alusión a la posibilidad de incluir al aborto como método de regulación de la fecundidad. El Capítulo II, que contiene 15 principios, mantiene la propuesta original y muestra un avance respecto de las conferencias anteriores, al establecer que los seres humanos constituyen el centro del desarrollo

número deseado y el espaciamiento entre los hijos, aunque no se reconoce otra relación de pareja que no sea dentro del matrimonio entre el hombre y la mujer. Sin embargo, los países desarrollados obtuvieron un triunfo en relación con el tema de la reunificación de las familias migrantes, pues se aseguraron el derecho de establecer el concepto de familia y el número deseado en función de sus respectivas legislaciones nacionales.

Discursos

¿Cuál es la visión del mundo que poseía el gobierno justicialista analizada a través del discurso (Guido Di Tella, 1994) del jefe de la delegación argentina canciller Guido Di Tella? Se considera que existe un vínculo directo entre la población, el desarrollo y el crecimiento. Se afirma que la seguridad mundial está amenazada ante tanta pobreza, y por ello la democracia debe estar alerta. “Queremos comenzar esta conferencia preguntándonos cuánta pobreza admite la seguridad mundial y cuánto subdesarrollo soporta la democracia”. Por otra parte, los problemas sociales de América Latina no se explican

sostenido y son el más valioso recurso de las naciones. Sin embargo, al incluirse un párrafo que dice: “cada país tiene el derecho soberano de aplicar las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de conformidad con sus leyes nacionales [...] respetando plenamente los diversos valores religiosos, éticos y culturales de su pueblo[...]”, el plan perdió su carácter universal. El Capítulo III se refiere a las relaciones entre población, crecimiento económico sostenido y desarrollo sostenible. Aquí, el foco de la discusión se planteó en tres temas: salud reproductiva, sexual y planificación familiar; la atención de las mujeres pobres, y aspectos relacionados al sostenimiento de regímenes políticos democráticos. El Capítulo IV se refiere a la igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer. En este apartado hubo modificaciones derivadas de las discusiones relacionadas con la educación sexual de los jóvenes. El Capítulo V, sobre la familia, sus funciones, derechos, composición y estructura. La batalla librada alrededor de esta parte del documento consistió en suprimir todos los pasajes que implicaran reconocimiento de otras formas de pareja (unión libre, parejas de homosexuales, etc.). El Vaticano y sus partidarios, al igual que los países musulmanes, acordaron en afirmar que la familia debe ser considerada como el elemento base de la sociedad. El Capítulo VI se refiere a crecimiento y estructura de la población. El Capítulo VII, sobre derechos reproductivos y salud reproductiva, fue el que originó los más importantes debates. Fue aceptada la definición de la OMS para definir “derechos reproductivos”. Luego de una acalorada polémica entre los países desarrollados, que proponían dejar el texto tal cual figuraba en la versión original, y los países musulmanes, el Vaticano y algunos latinoamericanos (como Argentina, Guatemala y el Salvador), quienes insistieron en suprimir del texto todo lo referido a derechos en materia de sexualidad y reproducción englobados a los derechos humanos, fue finalmente eliminada del capítulo la definición de “Salud sexual”. El Capítulo VIII, referido a salud, morbilidad y mortalidad, originó debates sobre la cuestión de la amenaza a la salud de la mujer por el aborto inducido o realizado en condiciones de riesgo. El Capítulo IX, sobre distribución de la población, urbanización y migración interna, fomenta una distribución más equilibrada de la población, estimulando el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible. El Capítulo XIV, sobre cooperación internacional, consideraba necesario aumentar sustancialmente los recursos destinados a programas de población y desarrollo. Los países más pobres manifestaron la dificultad de financiamiento de los programas de población, dado que a sus problemas económicos se sumaron las demandas de políticas de ajuste estructural exigidos por la banca mundial.

exclusivamente por la magnitud numérica de sus habitantes, sino que se vinculan al subdesarrollo. En el contexto de la transición demográfica, el “mejoramiento económico y educacional de la mujer” —en su rol de miembro de la familia, así como irradiadora de valores— es un elemento decisivo por su impacto directo en el adelanto del conjunto de la comunidad.

Sin embargo, para que el Plan de Acción Mundial se convierta en realidad, se deberán adoptar medidas que reconozcan la

[...] importancia fundamental de la integración plena de las políticas relacionadas con la población en las estrategias nacionales dirigidas al crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible.

Argentina ha mantenido, respecto del control de la natalidad, una posición consecuente a lo largo de los años en los foros de Naciones Unidas, así como en su tradición jurídica en el orden interno. Nuestro país sostiene el irrenunciable derecho a la vida, su carácter universal y privilegiado sobre todo otro derecho individual.

La práctica del aborto compromete y vulnera una vida humana plena de dignidad y derechos, distinta de la vida de la madre, y constituye en sí misma, por lo menos, el fracaso de la planificación familiar.

Se rechaza el aborto y la esterilización como métodos de control poblacional, y se manifiesta que la verdadera solución reside en:

[...] la elevación del nivel cultural y la supresión de toda forma de discriminación y violencia contra la mujer, la educación sexual de los adolescentes —con la insoslayable participación de las familias— y el desarrollo económico con justicia social.

Las políticas de población en Argentina parten del principio de que la vida humana existe desde el momento de la concepción hasta la muerte natural, excluyendo cualquier práctica que resulte un atentado contra dicha existencia, como por ejemplo el aborto, la manipulación genética y la eutanasia. Al analizarse el rol de la familia, se considera que sus decisiones respecto del número y espaciamiento de los hijos son de carácter privado e íntimo, y deben ser adoptadas sin ningún tipo de coerción.

En lo que concierne a las migraciones, se señala que la problemática excede las cuestiones internas de los Estados: “Queremos resaltar que el derecho a migrar y a no migrar, y la viabilidad para su ejercicio es responsabilidad de la comunidad internacional en su conjunto”.

Argentina expresa que posee una buena predisposición para recibir inmigrantes, sin renunciar a su derecho de regular los flujos migratorios de acuerdo con las circunstancias de cada época; siendo necesaria la cooperación internacional. El apoyo internacional permitirá, a los países que decidan recibir inmigrantes, solucionar tensiones internacionales.

Como logros del gobierno enumera:

- a) la regularización de más de 250 000 inmigrantes ilegales;
- b) la creación de la Secretaría de Población y Relaciones con la Comunidad;
- c) la creación del Consejo Federal de Población, y
- d) la modernización de la legislación migratoria al reformular los criterios de admisión de extranjeros.

El desarrollo sostenible es la clave y la condición para lograr el equilibrio demográfico.

Los intentos de control demográfico aislados y que no vayan acompañados de un mayor desarrollo serán seguramente estériles, además de vulnerar muy probablemente los derechos y la dignidad de las personas implicadas.

Finalmente, se enfatiza la responsabilidad de la comunidad internacional para el logro de las metas establecidas en el Plan de Acción.

Las noticias en la prensa local

El diario *La Nación* informó profusamente sobre la conferencia. Publicó 25 notas, en las que se incluye un editorial. Durante el periodo recopilado, la actividad político-partidaria surge como el fenómeno más destacado: precandidaturas a presidente, elecciones internas partidarias, pacto político, etcétera.

Le siguen en importancia las noticias relacionadas con el accionar de la Dirección General Impositiva (DGI), luego las que mencionan a las Fuerzas Armadas y su presupuesto, las privatizaciones, la Iglesia Católica y por último, un conflicto laboral. Por su parte, la Unión Cívica Radical y el Frente Grande emergen como los grupos políticos opositores al gobierno.

En relación con las notas específicamente referidas a la conferencia, las remitidas desde Egipto provienen de las siguientes agencias: Reuter, AP, EFE, AFP y ANSA. En ciertas ocasiones la información se repite, al publicarse noticias similares escritas por diferentes agencias.

La primera nota —en portada— comenta la clausura del IX Congreso Eucarístico Nacional realizado en la provincia de Santiago del Estero, donde el legado papal critica con dureza la Conferencia Mundial de Naciones Unidas por favorecer la práctica del aborto y la homosexualidad. El acto concluye con la lectura de una plegaria por parte de Menem. Desde Roma, el Papa insta a la Conferencia de Población a estimular el desarrollo económico y social en los países pobres y una mejor distribución de los recursos, en vez de recomendar a las parejas que tengan menos hijos. El clima previo a la inauguración no es muy calmo: un grupo islámico extremista amenaza a los participantes, mientras los teólogos islámicos caracterizan la reunión como una “conspiración occidental”.

Se inaugura la conferencia con la asistencia de 182 países, cuatro jefes de Estado, siete primeros ministros y cinco vicepresidentes. En la primera sesión “cayó como una bomba” la intervención de la primera ministra de Noruega, quien solicitó “sin rodeos la legalización mundial del aborto”. Ante esto, Estados Unidos aclaró que no se intenta establecer un derecho internacional al aborto y que el mismo no debe ser promovido como método de planificación.

El siguiente artículo, titulado “Una visión argentina”, comenta una encuesta sobre el aborto, realizada por una consultora privada en 19 partidos del conurbano bonaerense. Este tema se convierte en el centro del debate de la reunión. Delegados de la Unión Europea propondrán cambios al proyecto original para tranquilizar al Vaticano y a los musulmanes. Al día siguiente se reúnen los delegados del Vaticano y Estados Unidos para llegar a un acuerdo. El presidente egipcio, por su parte, acusa a la Santa Sede: “Nadie debe hacerse ilusiones de que el Vaticano firme el documento. No firmó hace 20 años, no firmó hace 10 años y no lo firmará hoy”.

Un artículo, escrito por E. Comellas, dice que los 17 000 millones de dólares necesarios para poner en marcha el programa de las Naciones Unidas serán financiados en dos terceras partes por los propios países pobres y un tercio “con la ayuda de los países ricos”. El presidente del Banco Mundial agrega: “[...]el secreto para que los países en vías de desarrollo cuenten con fondos para solventar el plan, es la aplicación de políticas de ajuste”.

Otra nota comenta la encuesta sobre el aborto realizada en nuestro país. De sus resultados se desprende que ni la edad, ni el sexo, ni el nivel económico, ni

la ideología marcan diferencias significativas en las opiniones de la gente respecto de este tema.

Durante el debate, China predijo una catástrofe si su población continúa aumentando al ritmo de hoy. Los países islámicos y el Grupo de los 77 —del Tercer Mundo— decidieron unir sus fuerzas para lograr ciertas modificaciones en el texto, las que enfatizan la importancia de tomar en cuenta los valores religiosos.

El mismo día, el diario publica un extenso artículo firmado por un escritor egipcio —premio Nobel de Literatura— comentando el drama del fundamentalismo y la superpoblación. A continuación, una noticia anuncia sobre la reforma —apoyada por el Modín y el Partido Justicialista— de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que incluye una nueva cláusula que penaliza el aborto.

En primera plana se publica un artículo titulado “Amenaza una crisis a la Conferencia Poblacional”, en el que se explica la negativa del Vaticano a suscribir el Plan de Acción, por las objeciones al aborto. Argentina y nueve países latinoamericanos apoyan esta postura.

Jane Fonda realiza una apasionada defensa del papel de la mujer y respalda la posición del presidente Clinton, al sostener que el aborto debe ser una práctica “segura, legal y no común”. Estados Unidos le pide al Vaticano que cese en sus objeciones.

Al día siguiente, por fin, el aborto dejó espacio para que se hablara de los fondos necesarios para contener el crecimiento demográfico en el mundo. Desde Venecia, el escritor peruano Vargas Llosa envía un artículo afirmando que la postura católica es retrógrada.

Una nota relata la visita de estudiantes argentinos a la redacción del diario, con un petitorio firmado por 2 000 estudiantes pertenecientes a diversas facultades de Derecho (Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica y Universidad El Salvador), donde se expresa que la conferencia es “una persecución a la familia”.

En relación con el tema migratorio, los países ricos de Occidente desean eliminar del borrador el propuesto “derecho” de los migrantes a estar unidos con sus familiares, dado que temen que se socaven los controles inmigratorios.

El editorial del diario, titulado “El problema de la expansión demográfica”, explica las visiones pesimista y optimista de los problemas poblacionales, la importancia del rol de la mujer y de los programas de planificación familiar, para concluir que “la humanidad no puede seguir expuesta a los enormes riesgos que importa su expansión cuantitativa descontrolada”.

Continúan los debates en la conferencia sobre el concepto de familia; el Vaticano y los países musulmanes oponen sus reparos.

Un artículo de Guy Sorman, enviado desde París, sostiene que el único anticonceptivo que funciona se llama capitalismo: “El crecimiento económico y la estabilidad demográfica sólo aparecieron conjuntamente en las naciones que eligieron el capitalismo”.

Otra nota nos comenta que la reunión aprobó el texto que sería sometido al día siguiente al plenario. El Vaticano objetará el Capítulo VII, sobre derechos reproductivos, mientras Argentina, Nicaragua, Ecuador y Malta realizarán reservas. Cinco países musulmanes presentarán reservas al punto que reconoce el derecho de las parejas a tomar decisiones relativas a la reproducción. En relación con las migraciones internacionales, prevaleció la tesis de Estados Unidos y la Unión Europea, dado que se eliminó del texto el “derecho” a la reunificación de las familias de los inmigrantes.

Un artículo dice que durante los ocho días que duró la conferencia el planeta creció en dos millones de habitantes, según el “Reloj demográfico” que los organizadores colocaron en uno de los salones de la reunión. El Ministro egipcio afirmó que nunca había visto “un parto tan difícil” como el documento final del foro. Por último, pese a los acuerdos regionales previos, América Latina se mostró muy dividida. Nueve países, entre ellos Argentina, presentaron reservas.

Conclusiones

Favorece nuestro análisis comparativo y resulta interesante señalar que la convocatoria y participación en las tres conferencias mundiales de población se realiza en ocasión de existir en nuestro país gobiernos democráticos. No debemos olvidar, sin embargo, que las conclusiones poseerán las limitaciones apuntadas al inicio de este trabajo, en relación con la cantidad de fuentes consultadas, así como el carácter no exhaustivo del estudio, dado que un texto permite siempre más de una interpretación.

1. Las tres reuniones se realizaron durante periodos de gobiernos surgidos de elecciones libres, dos justicialistas y uno radical.
2. Ambos gobiernos justicialistas elaboraron diagnósticos de la situación poblacional argentina, mientras el radical no lo hizo. Esta situación coincide con lo observado para el tratamiento de la misma temática en el

orden interno. Históricamente los gobiernos radicales concedieron menor trascendencia a los aspectos demográficos de la sociedad.

3. Los gobiernos justicialistas, por considerar relevante el espacio internacional representado por las conferencias, le asignaron a su participación mayores recursos. El primero de ellos elaboró una fuerte estrategia y llevó sustanciales modificaciones al Plan de Acción. El gobierno de Menen envió a su ministro de Relaciones Exteriores acompañado por una numerosa delegación. Por su parte, el gobierno radical participó con una reducida comitiva presidida por un secretario de Estado.
4. Ambos gobiernos justicialistas prepararon con anticipación su posición, según surge de la documentación recopilada para 1974 y del informe nacional de 1993. A la de 1984 se le dedicó menos tiempo.
5. Sólo el gobierno justicialista de 1974 enmarcó su posición dentro de un Plan Nacional de Desarrollo (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977). El radical careció de plan elaborado y el gobierno justicialista de Menem sostuvo una postura ideológica contraria a la planificación.
6. En relación con la fecundidad, el único que formuló una clara política pronatalista fue el gobierno de 1974. En 1984 no se dijo nada al respecto; mientras en 1994, la postura contra el aborto apoyada por Argentina no resultó necesariamente pronatalista. En el informe nacional publicado en 1993 se menciona al aborto como causa de muerte materna, pero no se sostiene la necesidad de aumentar la población del país.
7. En relación con las migraciones, en 1974 la posición argentina le otorga mucha importancia a la política migratoria, a la que presenta como una política alternativa a la del control de la población plasmada en el proyecto de Plan de Acción Mundial. En 1984 las migraciones aparecen como una temática prioritaria para nuestro país, y en la última conferencia, el tema es asociado a la productividad económica, mientras se sostiene que si bien Argentina posee una buena predisposición para recibir inmigrantes, su tratamiento es responsabilidad de la comunidad internacional.

8. El interés en la cooperación internacional como una vía de solución a los diferentes problemas poblacionales aparece recién en la Conferencia de México, y mucho más enfáticamente en la de El Cairo. En la Conferencia de Bucarest sólo se hace mención a la cooperación técnica.
9. En relación con las alianzas realizadas por Argentina en las diferentes conferencias: en 1974 claramente se concreta con los países del Tercer Mundo y los socialistas; en 1984 el acuerdo parece ligado al bloque de países latinoamericanos, y en 1994 explícitamente al Vaticano.
10. En lo que concierne al nivel de participación de nuestro país, la de mayor preponderancia fue sin duda la de Bucarest, siguiéndole la de El Cairo por su apoyo a la postura contra el aborto, y de menor trascendencia la de México.
11. En relación con las competencias institucionales, observamos que en 1974 el Ministerio del Interior —incluida la Comisión Nacional de Política Demográfica (Conapode)—, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, fueron los espacios más comprometidos en la preparación de la posición argentina. En 1984 la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, con el Ministerio de Relaciones Exteriores aparecen como los más activos. Por su parte, en 1994 la Subsecretaría de Población —perteneciente al Ministerio del Interior— y la Cancillería constituyeron las áreas institucionales responsables.
12. En relación con las temáticas de la posición argentina, los derechos humanos se citan durante las tres reuniones; la soberanía de los Estados surge nítidamente en 1974, se repite en México y también en El Cairo; el referido a la mujer aparece en 1984 y se enfatiza en El Cairo; el de la corrupción como obstáculo al desarrollo sólo se encuentra en 1994, al igual que el concepto de equilibrio demográfico; un orden internacional más justo, así como el pedido de un uso más racional de los recursos sólo se mencionan en 1974; la necesidad de resolver los problemas demográficos a través del desarrollo se puntualiza en las tres conferencias.
13. En lo que concierne a bloques de países por posiciones asumidas, en 1974 se observa a Estados Unidos, los países de Europa occidental, los del Tercer Mundo, los socialistas, China y el Vaticano. En 1984 el bloque socialista, Estados Unidos junto a Israel, los países de Europa —con

posturas no unificadas— Japón y China. En 1994 aparecen los países musulmanes —con una postura unificada—, el Vaticano, la Unión Europea, Estados Unidos y los países latinoamericanos divididos.

14. Sobre los ejes fundamentales de cada reunión, en Bucarest lo prioritario fue la exigencia por parte de los países del Tercer Mundo de un nuevo orden económico mundial para resolver los problemas de población y el rechazo a las metas cuantitativas. En 1984 los debates se centraron en los problemas políticos internacionales; mientras en El Cairo la prioridad a discutir fue el aborto y la salud reproductiva —es decir la mujer— y las cuestiones morales o religiosas asociadas con los problemas de población.
15. En lo que concierne al material periodístico recopilado, si bien los periodos analizados son muy cortos, y por lo tanto no pueden fundar conclusiones válidas, algunos sucesos son dignos de destacar:
 - a) en 1974 el fenómeno político más importante, en el orden interno, y que cubre más espacio, es el accionar de los grupos guerrilleros; en 1984 fue la resolución del conflicto del Beagle con Chile y el proceso judicial a la Junta Militar. En 1994, la actividad electoral partidaria;
 - b) el mayor número de conflictos laborales se observa en 1984, escasamente menor en 1974 y casi nulos en 1994;
 - c) la Iglesia Católica aparece reiteradamente citada en 1984, dada la mediación papal; también en 1994 en ocasión del Congreso Eucarístico y la postura antiabortista del Vaticano, e inexistente en 1974;
 - d) los procesos económicos citados son las nacionalizaciones en 1974 y las privatizaciones en 1994;
 - e) los grupos opositores al gobierno son más numerosos en 1974, escasamente menores en 1984 y sólo dos en 1994;
 - f) las Fuerzas Armadas aparecen reiteradamente citadas en 1984, por el juicio a los comandantes; mucho menos en 1994 y casi nulo en 1974;
 - g) la Conferencia de Población fue profusamente difundida en 1994, le sigue la de Bucarest y con menor importancia se cubre la de México;

- h) la deuda externa fue citada en 1984, en relación con las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, y en 1974 para informar que la misma se redujo en 500 millones de dólares;
- i) en relación con los ministros de Economía, resulta interesante leer que tanto Gelbard como Grinspun y Cavallo viajaron a Washington durante el transcurso de las respectivas conferencias, y
- j) en los tres momentos históricos se alerta sobre las voluminosas cifras de habitantes mundiales, así como sobre el grave peligro de su futuro aumento.

Reflexión final

Varios interrogantes nos quedan por dilucidar. En efecto, sería deseable incorporar posteriormente a este trabajo dos dimensiones más de análisis: una macro, constituida por el contexto político internacional en el que se desarrollaron las conferencias, y otra micro, mediante entrevistas a profundidad a los participantes de las tres delegaciones argentinas, quienes seguramente nos ofrecerían una visión subjetiva de sus experiencias que enriquecerían el estudio.

Por otra parte, la perspectiva del momento histórico internacional nos explicaría por qué algunos temas fueron incluidos en las discusiones y documentos de cada conferencia, y por qué otros no. Es evidente que los países dominantes poseen mayores posibilidades de introducir u omitir tópicos en las agendas.

Nos preguntamos, asimismo, cuánto de la evolución observada en las posiciones argentinas responden a variables de orden interno o si en alguna medida los factores externos resultan determinantes.

En ese sentido, la realización de otros eventos internacionales, como por ejemplo la Conferencia Mundial de la Mujer en Pekín, China, pueden haber influenciado anticipadamente ciertas posturas asumidas por el gobierno en la reunión de El Cairo, quizá éstas también afectadas por el juego político interno.

Por otra parte, los informes elaborados por los delegados argentinos en Bucarest y México coinciden en afirmar que Estados Unidos fue el gran derrotado en ambas conferencias. Sin embargo, resulta interesante señalar que a partir de 1974 los países dominantes consiguen expandir los programas de planificación familiar y la tasa de crecimiento mundial se reduce; especialmente en los países en desarrollo. Este éxito concreto resulta paradójico ante el citado

fracaso estadounidense en las reuniones internacionales. Sería necesario preguntarnos, asimismo, cuánto de la evolución demográfica observada fue consecuencia de específicas políticas estatales y cuánto del accionar de los movimientos de mujeres y grupos femeninos especialmente activos desde la década de los ochenta.

Cada gobierno posee un modelo social, en el cual la población juega un rol diferente, dado que sus estrategias económicas difieren. La necesaria expansión económica liderada por un Estado fuerte y planificador, ideada por el gobierno justicialista en 1974, con un mercado interno cuyo consumo promueve la actividad productiva, necesita de una población también en expansión. De allí su postura pronatalista, formulada mediante medidas sociales incentivadoras (expansión del empleo, aumento de salarios, créditos para viviendas familiares, subsidios a las familias numerosas, etc.). Es que la mano de obra necesaria para llevar adelante este modelo —percibida como escasa— sería aportada por una fecundidad creciente y también por los flujos migratorios captados a través de los planes migratorios elaborados.

Durante los más recientes gobiernos democráticos, el modelo social ideado —esbozado durante la gestión de Alfonsín y claramente implantado durante el gobierno de Menem—, afectado por el proceso de desindustrialización, la apertura económica, la pesada deuda externa, la reducción del rol protagónico del Estado, el achicamiento del mercado interno, la prioritaria función de la inversión privada como motor de la economía, las altas tasas de desempleo, etc., no requiere una población en crecimiento. Así se explican sus normas restrictivas al ingreso de inmigrantes limítrofes —a pesar de las sendas amnistías otorgadas— y su perspectiva contemplativa en relación con la fecundidad. Debe aclararse que las posturas antiabortistas asumidas por el gobierno justicialista están más asociadas a coyunturales alianzas político-ideológicas con algunos sectores sociales, que a posiciones pronatalistas.¹⁰

Finalmente, esperamos que este trabajo resulte un aporte al estudio de la compleja relación que existe entre la evolución de los fenómenos demográficos y las políticas ideadas por los diferentes Estados para lograr su modificación. A pesar de las diferencias asumidas por los tres gobiernos argentinos estudiados, ellos coinciden en la perspectiva de que la “solución” a los problemas

¹⁰ En este contexto debe interpretarse el intento fracasado del poder Ejecutivo de introducir la penalización del aborto en la reforma de la Constitución Nacional realizada en 1994; iniciativa, inclusive, no aceptada por varios convencionales constituyentes pertenecientes al Partido Justicialista.

poblacionales no se obtiene estableciendo simples metas cuantitativas, y que aquélla debe ir asociada a un mayor desarrollo.

Bibliografía

BELTRAMINO, Juan Carlos, 1974, *Informe de la delegación argentina a la Conferencia Mundial de Población*, jefe de la delegación argentina, 5 de septiembre.

BRAVO Casas, G., 1993, *La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*.

CELTON, D. y Giusti, A., 1995, “La Conferencia Internacional de la Población y el Desarrollo entre corchetes”, ponencia presentada en las III *Jornadas de Estudios de Población*, 10 al 12 de octubre, Santa Rosa, La Pampa.

CONSEJO FEDERAL DE POBLACIÓN, 1995, “La Argentina en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo”, en *Primera reunión ordinaria*, Documentos de trabajo, 8 de marzo, Buenos Aires.

DEMOS, 1993, *Carta demográfica sobre México*, México.

GONZÁLEZ de Lascano, Olga Teresita, s/f, *Informe sobre antecedentes*, directora general de Política demográfica.

FUCARACCIO, Angel, *El control de la natalidad y el argumento del ahorro y la inversión*.

GUIDO Di Tella, 1994, “Intervención del Sr. Canciller”, *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, del 8 al 13 de septiembre, Egipto.

INFORME DE LA DELEGACIÓN ARGENTINA, 1984, *Conferencia Internacional sobre Población*, 6 al 13 de agosto, México.

INFORME SOBRE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE POBLACIÓN, 1984, celebrada del 6 al 14 de agosto en México.

LANACIÓN, 19 al 31 de agosto de 1974, 3 al 14 de agosto de 1984, 5 al 14 de septiembre 1994.

LÉPORE, Silvia, s/f, *Conferencia Mundial de Población: algunos aspectos resolutivos*.

LLAMBÍ, Benito, 1974, *Discurso pronunciado por el ministro del Interior*, Embajador y Presidente de la delegación Argentina en San José de Costa Rica, el 15 de abril, Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión, República Argentina, Impreso en los Talleres Gráficos de la Dirección Nacional del Registro Oficial,

LLAMBÍ, Benito, s/f, *Discurso pronunciado por el ministro del Interior*, en el acto de constitución de la Comisión Nacional de Política Demográfica, Ministerio del Interior.

MARCENARO Boutell, Roberto, 1974, “Análisis del Plan de Acción Mundial sobre Población”, adoptado en la *Conferencia Mundial de Población* celebrada en Bucarest del 19 al 30 de agosto. Proyecto de la Secretaría General de la Conferencia, texto

adoptado y notas. Nota preliminar. Modificaciones fundamentales en el Plan de Acción Mundial sobre población obtenidas por la delegación argentina, Buenos Aires.

MÁRMORA, L. 1995, "La posición argentina en la Conferencia Mundial de Población de Bucarest", ponencia presentada a las III *Jornadas de Estudios de Población*, 10 al 12 de octubre, Santa Rosa, La Pampa.

MINISTERIO DEL INTERIOR, s/f, *Fundamentos para los temas planteados*.

MINISTERIO DEL INTERIOR, *Situación actual en materia de población, Política demográfica*.

NOVICK, S., 1992, *Política y población. Argentina 1870-1989*, Centro editor de América Latina, Buenos Aires.

OFICINA SECTORIAL DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS, 1972, *Política demográfica argentina*, extracto.

OLEGO de Campos, Silvia, 1984, "Enmiendas presentadas y posiciones sustentadas por los países", *Conferencia Internacional de Población*, México 1984, Secretaría General de Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Coordinación.

PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1973, *Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional*, República Argentina,

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*, Secretaría de Planificación.

REPÚBLICA Argentina, 1994, *Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*, El Cairo 1994, Buenos Aires.

RESUMEN, s/f, *Posición argentina ante la Conferencia Mundial de Población*.

ROBLEDO, Angel Federico, s/f, *Discurso pronunciado por el delegado y embajador argentino*.

SINGER, Paul, 1971, *Dinámica de la población y desarrollo*, Siglo XXI, Buenos Aires.

SOURROUILLE, Juan V., 1984, "Intervención del secretario de Planificación de la Presidencia de la Nación", en la *Conferencia internacional de población*, México, 6 al 14 de agosto de 1984, en Conferencia internacional de población, CELADE, serie E, núm. 29, diciembre, Santiago de Chile.