

El Cairo ante el desafío de fin de siglo

(La Conferencia Mundial de Población 1994)

Dídimo Castillo Fernández/

Rolando García Quiñones

Antecedentes del problema población

Las preocupaciones en torno a los problemas de población no son, ni por mucho recientes. Ya los filósofos de la antigua Grecia plantearon algunas ideas en las que subyace el interés por controlar el tamaño de la población. Platón llegó a sugerir, a partir de una idea de población óptima, que para lograrse el “bien supremo” las ciudades-estados no debían exceder cierto número de ciudadanos. Aristóteles, en un sentido más enfático sobre las consecuencias de una sobrepoblación -antecediendo a Malthus-, sostenía que dado que la tierra y la propiedad no pueden crecer a la par de la población, un número excesivo de ésta causaría pobreza y males sociales. En este sentido, un número limitado de habitantes para un Estado ofrecería mayores posibilidades de prosperidad. Este es un claro y remoto antecedente de una idea hasta hace poco dominante en las ciencias sociales, particularmente en la sociodemografía.¹

Las inquietudes al respecto no se sostuvieron, sin embargo, ininterrumpidamente en el tiempo y, exceptuando a algunos pensadores utópicos de la Edad Media y del Renacimiento, hubo de transcurrir un largo período para que el tema de la población fuera atendido de nueva cuenta y en forma más sistemática. Los cambios que tuvieron lugar en Europa *post* Revolución Industrial, incentivaron el interés respecto a las relaciones manifiestas entre la población y los recursos. Desde esta perspectiva Adam Smith, Robert Malthus, David Ricardo y Karl Marx desarrollaron sus obras de gran trascendencia.

En este caso, no se trata de hacer una historia del pensamiento económico, y de los precursores, que desde distintos enfoques, se plantearon el problema de la miseria a partir de los desajustes derivados de una supuesta incontrolable potencialidad humanas para reproducirse, y una limitada capacidad de crecimiento de los medios de subsistencia. Basta un nombre. Malthus, es sin duda, la síntesis y expresión más radical de este planteamiento. “Naturalizó” el problema. Según él “la causa principal y más permanente de la pobreza tiene poca o ninguna relación (con el orden social) o con la distribución desigual de la propiedad” y de la riqueza.² Argumentó “que los ricos no disponen (...) de la facultad de encontrar empleo y sustento

Ambos autores son candidatos al doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de la Población (El Colegio de México).



dientemente de los límites del aumento real experimentado por la población”.⁷ En este sentido, sostuvo que el hecho de que “la población obrera (...) sea demasiado grande para su absorción es una contradicción inherente al movimiento mismo del capital”.⁸

Este excedente relativo de población es una particularidad del sistema. Consecuencia de la acumulación de capital. Su “función” es la de servir de “reserva” de mano de obra potencial, en espera de ser incorporada al proceso productivo; y de “depresora

de los salarios”, ante las posibilidades que enfrenta el obrero de ser reemplazado.

para todos los pobres, (y) estos no pueden, según las leyes de la naturaleza, poseer el derecho de exigírselos...”³

En cierta medida, Malthus superó a sus antecesores en la idea de vincular a la población con los recursos, en una encrucijada de pesimismo donde el crecimiento geométrico de la población se hacía disfuncional al crecimiento aritmético de los medios de subsistencia. De esta forma, Malthus valoraba como imprescindible constreñir el aumento de la población por la vía de lo que él denominó “frenos preventivos” (posposición del matrimonio y la tenencia de hijos) y los “frenos positivos” (epidemias, guerras y la miseria).

No obstante, esta concepción fue replanteada por Marx, en todos los términos. Desmitificó el problema.⁴ En cierta medida lo invirtió, marcando por primera vez, una ruptura epistémica. Ubicó la miseria y opresión de las masas en la esfera de lo social; y en este sentido, refutó la existencia de una ley general de población⁵, natural y válida para todas las sociedades, o momentos históricos. Marx no se limitó a considerar los desequilibrios de la relación población-recursos, o medios de subsistencia. No los tomó como punto de partida. La sobrepoblación, en su caso, tiene otro significado. Es un rasgo inherente a los fundamentos del sistema. La población excedente, es excesiva, no a los recursos, sino a las necesidades medias de valorización del capital⁶, y se manifiesta como una “sobrepoblación obrera”, o un “ejército industrial de reserva” (semiocupados o desocupados), “independientemente de los límites del aumento real experimentado por la población”.

Las tesis de Marx fueron contundentes; pero aún no han liquidado los resabios del malthusianismo. Estas, particularmente en América Latina, encontraron justificación y terreno fértil en los cambios socioeconómicos y demográficos de la década de 1940. Era el período en que coincidían dos fenómenos: por un lado, con el desarrollo y la expansión de los conocimientos médicos y los primeros esfuerzos en materia de política social, se impactó sobre las tendencias de la mortalidad y se generaron importantes cambios en los ritmos de crecimiento de la población; por el otro, el incipiente proceso de industrialización profundizó sensiblemente los niveles de pauperización y miseria. Renació entonces el argumento neomalthusiano de que “porque la población crece la gente es más pobre”.

Para muchos, después de los postulados de Marx en relación a los mecanismos económico-sociales de los que depende el exceso relativo del volumen de población, no ha habido aportaciones suficientemente fundamentadas como para que puedan ser articuladas en una teoría de población.

La delimitación de la demografía como ciencia desde mediados del siglo XIX, contribuyó adicionalmente a la legitimación de la población como objeto de estudio. No se hizo esperar la construcción de paradigmas teóricos en la búsqueda de los marcos explicativos de la relación advertida entre la población y el desarrollo. La regularidad y evidencia histórica del paso de altos niveles y sin control de la fecundidad a

Para muchos, después de los postulados de Marx en relación a los mecanismos económico-sociales de los que depende el exceso relativo del volumen de población, no ha habido aportaciones suficientemente fundamentadas como para que puedan ser articuladas en una teoría de población.

niveles bajos y controlados, con una etapa intermedia en la que el descenso de la mortalidad antecede al de la fecundidad; fue concebida en los postulados, básicamente, de Notestein (1945) y otros, como intento de asociar los cambios demográficos con los procesos de modernización, en una formulación que Notestein denominó la “transición demográfica”. Sus aciertos como reiteración histórica han perdurado hasta nuestros días; al mismo tiempo que se advierten diversos obstáculos y limitaciones al intentar la extrapolación de sus alcances como teoría al mundo subdesarrollado de hoy.

Parece haber acuerdo en que el proceso de institucionalización del problema “población” comienza a gestarse en la década de los cincuentas. Una vez que se constata un importante avance en el sistema de conocimientos científico sobre la población, una de las mayores preocupaciones en el mundo occidental, especialmente en los Estados Unidos, es la “explosión demográfica” de los países subdesarrollados. Organismos de alcance internacional como el Consejo de Población (Population Council), el Comité Draper, entre otros, comenzaron a difundir las irregularidades que se adivinaban en los comienzos de los procesos de cambio demográfico en los países subdesarrollados, dado el crecimiento demográfico mucho más acelerado que empiezan a experimentar estos países en los años que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial.

El llamado Primer Decenio para el Desarrollo de las Naciones Unidas, y los proyectos de desarrollo para América Latina, como Alianza para el Progreso, confeccionados desde la óptica occidental, a veces contrastaban con la expresión de algunos políticos; empresarios y grupos financieros concentradores de poder; los cuales condicionaban los recursos otorgados, a la instrumentación de programas de control demográfico.

La agudización de la “crisis global del mundo” de inicios de los años setenta en que se identificaron los llamados grandes problemas de la humanidad, en particular los problemas energéticos, los problemas alimentarios, los problemas del medio ambiente y la contaminación asociada a los procesos de industrialización, y por supuesto, los problemas derivados del crecimiento de la población; incrementaron las inquietudes de industriales, empresarios y políticos, conduciéndolos hacia el financiamiento de instancias y grupos de académicos en la realización de estudios y en la construcción de modelos de simulación con la finalidad de analizar esos problemas globales de la humanidad, en diseños integradores. Así surgieron entidades como el Club de Roma (1968), en cuyos informes

(“Los Límites al Crecimiento” y “La Humanidad en Encrucijada”) se enfatiza la necesidad de imponer restricciones al crecimiento de la población mundial debido a las limitaciones existentes y previsibles en materia de recursos no renovables.

Estas circunstancias generaron un ambiente propicio para la búsqueda de consensos y acciones en el ámbito internacional, los cuales quedaron concretados en la realización de la primera Conferencia Mundial de Población que tuvo lugar en la capital de Rumania en 1974.

De Bucarest 1974 a México 1984 Logros y desaciertos

A partir de la aceptación del problema población como prioritario para un gran número de países, se estimó conveniente llevar a efecto un foro internacional en medio del cual pudieran ser confrontados, en planos gubernamentales y políticos, los distintos criterios; a saber, entre los ideólogos que situaban el problema demográfico dentro de los grandes desafíos de la humanidad, y aquéllos que no consideraban al crecimiento demográfico como factor causal del atraso y la pobreza, sino que estos factores causales se erigían en el tipo de relaciones económicas y sociales imperantes. Para los últimos ni siquiera la población





es observable como problema, sino más bien los problemas son propiamente de desarrollo.

No estaba tan nítidamente definida para ese entonces, como sí en posteriores encuentros, la posición que enarbolaba la imperiosa necesidad de “insertar” a los procesos demográficos en estrategias generales e integrales de desarrollo, considerando a la vez los posibles impactos y consecuencias de los primeros.

La Primera Conferencia Mundial de Población tuvo lugar entre el 19 y el 30 de agosto de 1974 en la ciudad de Bucarest, Rumania; y en la misma hubo representaciones de alrededor de 138 países, además de un conjunto de observadores e invitados. Como resultado de un arduo trabajo de preparación se realizaron varios simposios y encuentros a niveles regionales en donde se fueron detectando y sintetizando los ejes problemáticos centrales y comunitarios.

Es necesario indicar que antes de Bucarest ya habían tenido lugar algunos eventos de alcance internacional (Roma 1954 y Belgrado 1965), en donde se había disertado y debatido sobre distintos elementos problemáticos de los procesos demográficos que tenían lugar en el mundo, en una perspectiva más bien académico-científica que culminaba con incrementar el conocimiento acerca de los fenómenos poblacionales. No fue la primera reunión mundial de carácter político. No obstante, en contraste con las que le precedie-

ron, centradas en los problemas del conocimiento y la comprensión de los fenómenos demográficos, esta se caracterizó por identificar alternativas y diseñar las estrategias frente al cambio demográfico.

La Conferencia Mundial de Población, en su naturaleza de instancia de convergencia política, más que de debate técnico, estuvo encaminada a explorar las vías y proyectos estratégicos para el establecimiento de políticas dirigidas a resolver los problemas de población. En el marco del evento se desarrollaron análisis reveladores de los cambios demográficos más importantes; de los nexos estrechos de estos cambios con el desarrollo económico y social; de las relaciones entre la población, los recursos y el medio ambiente; de las funciones de la familia; entre los temas más importantes. Finalmente se configuró un proyecto, por un grupo de expertos y el aval de la Comisión de Población de Naciones Unidas que se denominó Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP).

La reunión se desenvolvió en una tónica de gran diversidad de criterios y de amplia discusión en torno a los disímiles puntos de vistas y enfoques. De una parte, los países capitalistas desarrollados, y en particular los Estados Unidos, otorgaron gran jerarquía a la formulación y ejecución de programas dirigidos a controlar el crecimiento demográfico. A esa prioridad explícita subyace la idea de que los países del Tercer Mundo debían asumir el compromiso de reducir sus ritmos de crecimiento demográfico, desacelerando sus tasas de fecundidad -por la vía del control natal- para poder iniciar su progreso y desarrollo. Esta tendencia a no visualizar estrategias de desarrollo integrales y armónicas, hizo que algunos se apresuraran a ubicar las posiciones expuestas, en un ámbito neomaltusiano.

A estas concepciones se enfrentaron dos posiciones, la de los países exsocialistas y algunos sectores de izquierda de antaño, según los cuales únicamente con transformaciones socioeconómicas de fondo se podrían resolver los problemas demográficos; y las ideas cualificadas entonces como “conservadoras y derechistas” encabezadas por el Vaticano y grupos católicos, estrictamente opuestas a la reducción de la fecundidad como política de gobierno y contraria al empleo de medios anticonceptivos “artificiales”.

Entre estos extremos se daba una variedad de matices, algunos opinaban que no era posible extender los recursos mundiales mediante avances tecnológico-productivos, a un nivel tal que pudieran ser cubiertas las demandas de una población en rápido aumento. Esta gran diversidad de opiniones, conspiraba contra la adopción del “Plan de Acción” como estrategia a nivel global, para enfrentar los problemas generados

en materia de población.

Así se originaron numerosas enmiendas al proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población. Al aspecto básico del PAMP consistente en que la “base para una solución efectiva a los problemas demográficos es, ante todo, la transformación económica y social”; se anexó como punto esencial la necesidad de preservar la paz considerando la presencia entonces de dos sistemas sociopolíticos en conflicto a nivel mundial. También se sugirió colocar un mayor énfasis en modificar las tradicionalmente desiguales relaciones internacionales a través del establecimiento de un nuevo orden económico.

La primera de estas consideraciones comenzó a encontrar respaldo en las campañas y acciones dirigidas a la distensión nuclear entre los dos bloques que dominaban el mundo, más no en el plano de los conflictos regionales, nacionales, y las intervenciones militares con la “venia” de las propias Naciones Unidas.

En cuanto a la segunda orientación sobre el nuevo orden económico internacional, lejos de que se hayan atenuado las disparidades; éstas han quedado sumergidas en un diseño de integración y globalización de la economía capitalista mundial, cargada de atuendos neoliberales en la arena “tercermundista”.

Protagonistas de actos especiales fueron los casos de Argelia, Nigeria y otros países africanos. Para los delegados de estos países en realidad no existen problemas demográficos sino sólo problemas de desarrollo y de “nuevo orden económico internacional”. Junto a ellos las delegaciones de Argentina, China y la Santa Sede, sin tratarse de una alianza, se dedicaron a diluir el proyecto de Plan de Acción Mundial en lo referente a políticas de población dirigidas al control natal y de planificación familiar.

El campo socialista aprovechó las circunstancias, teniendo en cuenta los niveles de fecundidad que ya habían alcanzado los países de Europa del Este sin una política demográfica explícita, para que se estableciera en el Plan de Acción Mundial sobre Po-

blación un gran estímulo a los programas de desarrollo y a la necesidad de cambios estructurales.

Una vez incluidos estos señalamientos, el PAMP fue finalmente aprobado por consenso y se constituyó en el principal instrumento de la comunidad internacional para orientar sus acciones y las de cada país para resolver los problemas de población. El mismo se constituyó de 109 párrafos que abarcaron aspectos del desarrollo económico, social, cultural y ecológico. El PAMP estuvo estructurado en cuatro sesiones: antecedentes, principios y objetivos, recomendaciones para la acción en materia demográfica, socioeconómica y de investigación e información; y una que contiene recomendaciones para la agencia de los gobiernos, en la que también se señala la necesidad de dar un apropiado seguimiento de los resultados de su aplicación.

El PAMP fue trabajosamente negociado artículo por artículo, y discutido palabra a palabra, se aprobó por consenso con una única abstención. Los gobiernos entendían que sus 109 artículos constituían algo así como el mínimo común de aspiraciones hacia las que apuntaría la evolución de la población humana.

De un lado los que consideraban que el único camino para resolver los problemas de población era a través de la ejecución de planes de desarrollo; este desarrollo llevaría de la mano cambios en las tendencias demográficas que alejarían la amenaza del excesivo crecimiento demográfico. Junto a ellos, se alinearon los que con una mayor carga ideológica veían en





las propuestas emanadas de los países desarrollados un instrumento de dominación y de mantenimiento del *status quo* internacional con sus relaciones tan desiguales expresadas en términos económicos, sociales y de poder.

Dos fundamentos sustentan el PAMP. Primero, la legitimidad de las aspiraciones humanas a una mejor calidad de vida y a un desarrollo socioeconómico acelerado; y, segundo, la interrelación existente entre los procesos demográficos y socioeconómicos. En él se establecen ocho objetivos que señalan la necesidad de crear conciencia sobre los problemas de población. En dichos objetivos se promueve la adopción de medidas socioeconómicas dirigidas a influir sobre el crecimiento de la población, en su morbilidad y mortalidad, en la procreación y formación de la familia, en la distribución de la población y en la migración interna e internacional afectando, con ello las estructuras demográficas; así como la necesidad de mejorar la condición de la mujer para asegurar la expansión de sus funciones, de modo que participe plenamente en las actividades sociales, económicas y culturales de cada país.

Paralelamente los principios del PAMP han sido reiterados con posterioridad a su aprobación, incluyendo las reuniones preparatorias de la segunda conferencia y en la propia Conferencia Internacional celebrada en México en 1984. Estos principios resultan consistentes con el contenido de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los objetivos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas

para el Desarrollo.

En realidad algunos países ya desde años atrás venían difundiendo y ejecutando políticas de planificación familiar integradas a programas de salud, e incluso políticas nacionales respaldadas por un cuerpo legal coherente. Tal es el caso de México, que entre 1970 y 1972 llevó a cabo un cambio de política a favor de la planificación familiar. En 1973 México adoptó una Ley General de Población y deja constancia clara de que el propósito es reducir la tasa de creci-

miento demográfico. Brasil venía sosteniendo una posición más bien pasiva hacia el incremento demográfico, adoptando oficialmente como eslabón crucial de su política, la responsabilidad del Estado de proveer los servicios y la información necesarios para el control de la natalidad a aquellas personas que lo solicitaran. Argentina, desde décadas atrás venía con una larga tradición legislativa referida a la migración internacional. Y varios países, entre ellos Barbados, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Jamaica, de promedio la década de los setenta habían reducido significativamente su fecundidad.

Logros

A pesar de todas estas circunstancias la Conferencia significó avances importantes en el sentido de que:

- 1) Por primera vez en la historia, los gobiernos se reunieron para considerar las tendencias demográficas, sus relaciones con el desarrollo económico y social, y sus implicaciones para el futuro de la humanidad.
- 2) Las Naciones Unidas logran con éxito convocar a la reunión y orientarla alrededor de un proyecto de Plan de Acción Mundial, lo cual constituye un mérito indiscutible.

3) Los gobiernos de 138 Estados se reunieron a deliberar más que en el plano técnico-científico, en el político, con vistas a adoptar objetivos para la acción.

4) Y como tesis central se postuló que las políticas de población únicamente darán el resultado esperado si quedaban integradas en estrategias generales de desarrollo; lo cual quedaba como derecho soberano de cada país.

En cuanto a metas cuantitativas, la mayoría de los gobiernos sostuvieron una posición cautelosa. Se sostuvo que las metas eran cuestión de decisión nacional, habiendo países que ya las habían establecido, y no una recomendación internacional. El Plan insinuó, sin embargo, que con base en políticas de población y de desarrollo, podría reducirse el crecimiento de la población aproximadamente en 1985 a 2 por ciento en los países en desarrollo y a 0.7 por ciento en los desarrollados lo que daría 1.7 por ciento para el mundo en su conjunto. En mortalidad se sugirió alcanzar una esperanza de vida global de 62 años en 1985 y 74 años en el año 2000. En términos de fecundidad el Plan insinúa que para llegar al menor crecimiento demográfico previsto como proyección al año 1985, las tasas de natalidad tendrían que descender en el Tercer Mundo de 38 a 30 nacimientos por cada mil habitantes.

En términos de pronósticos se suponía que la población podría llegar a ser para fines del siglo de unos 6 000 a 6 500 millones de habitantes, de los que casi 5 000 vivirían en el Tercer Mundo.

La Conferencia de Bucarest contribuyó a ampliar la conciencia respecto a todos estos problemas. Tal vez lo más importante es que en ella se concluye que no era posible tratar los problemas de población independientemente del contexto social y económico.

Desaciertos

En los años posteriores a Bucarest la situación económica mundial empeoró, acentuándose las disparidades existentes entre los países en desarrollo y los países desarrollados. A pesar de que el PAMP apuntaba hacia el establecimiento de un orden internacional más justo, la participación de los países subdesarrollados en las relaciones de intercambio comercial internacional se agravó, disminuyendo su participa-

ción en las exportaciones y aumentando sus importaciones. Se acumularon deudas externas de gran magnitud. Aunque la producción alimentaria a nivel mundial había aumentado, muchos países experimentaron reducciones.

Si bien un buen número de países alcanzaron los objetivos regionales establecidos en materia educacional, la División de Población de las Naciones Unidas reconoció que en otros existían aún altas tasas de deserción escolar, y que la lucha mundial contra el analfabetismo iba perdiendo la batalla. Entre 1970 y 1980, la población analfabeta de 15 o más años en el mundo, pasó de 760 a 825 millones. Por lo menos el ritmo de crecimiento de la población del 1.7 por ciento programado para 1985 fue logrado; pero se advertía una falta de uniformidad en el comportamiento demográfico.

Se acentuó la tendencia mundial a liberalizar las leyes que restringían el acceso de la población a diversos métodos para regular la fecundidad incluyendo la esterilización voluntaria y, en menor aunque creciente medida, el aborto. Después de Bucarest se observaron disminuciones en los niveles globales de fecundidad (4,5 - 3,6 hijos por mujer).

La institucionalización de programas de planificación familiar no siempre han sido acompañadas por un respeto a los principios del PAMP, especialmente en lo que se refiere a la observancia de los derechos humanos. Algunos gobiernos no satisfechos con los altos



niveles de fecundidad, recurrían a incentivos y sanciones de tipo económico para promover el comportamiento buscado. La esterilización permanente no ha sido en todos los casos voluntaria, y se observaron con preocupación un crecimiento de los abortos ilícitos.

La comunidad internacional otorgó nuevamente una gran importancia a la atención de aquellas áreas de la problemática demográfica, que, en los años transcurridos desde Bucarest, no mostraban avances suficientes. En estas circunstancias se convocó a la segunda conferencia, que en esta ocasión se denominó Conferencia Internacional de Población y que tuvo lugar en la ciudad de México del 5 al 14 de agosto de 1984, con la asistencia de 146 países, además de otras delegaciones en calidad de observadores. Se llegó a un acuerdo cuyas resoluciones quedaron plasmadas en 88 recomendaciones aprobadas por consenso.

La organización de este evento permitió llegar a la aprobación del informe sin que se produjeran debates con posiciones irreductibles.

Ello se debió entre otros aspectos a:

- Todo el proceso preparatorio (de reuniones regionales).

- La acumulación de experiencias sobre los diez años transcurridos desde Bucarest.

- A la aceptación de la vigencia del Plan de Acción Mundial, de sus avances y

logros.

- Y a la existencia de una posición generalizada que aconsejó no reabrir el debate de Bucarest y continuar con lo que se inició entonces.

El PAMP fue examinado y evaluado sobre la base del estado de las cifras e indicadores que habían sido pronosticados. Como hecho sobresaliente cuenta el mantenimiento de los principios y aceptación de los avances y limitaciones del Plan de Acción Mundial como marco de referencia de toda la reunión.

Esta Conferencia resultó una experiencia sorprendente a veces, decepcionante otras. Poco se avanzó en la profundización de los capítulos del PAMP más allá del seguimiento convencional de las tendencias de las variables demográficas y de las encuestas periódicas hechas entre los gobiernos de los países miembros.

En lo concerniente a principios, nuevos aportes y soluciones concretas, puede decirse que resultó, cuando mucho, una ratificación de lo acordado en la instancia de Bucarest. Algunos países llegaron en situaciones críticas a cuestionar la propia facultad de la Conferencia para discutir y decidir sobre ciertas cuestiones.

Las modestas metas propuestas en Bucarest, en términos de esperanza de vida, mortalidad infantil y mortalidad materna, no habían sido alcanzadas en la mayoría de los países. El viejo enunciado de las

políticas como parte de las estrategias de desarrollo siguió estando en los preámbulos, pero la acción de los gobiernos y la cooperación internacional, luego de México, se fueron concentrando en otra dirección, la de los programas específicos para atender prioridades emergentes en diversos sectores, y la idea de políticas globales, institucionalizadas y estructuradas, paulatinamente quedó relegada a un segundo plano.

Los hitos de Bucarest y México, más allá del proceso institucional, muestran dos ausencias extraordinarias. La primera tiene que



ver con la falta de un planeamiento ecológico organizado y estructurado a lo largo de todas las propuestas.

El Vaticano reiteró la posición de la iglesia en relación con la urgencia de que los gobiernos desarrollen las condiciones para que la población tenga la posibilidad de educarse para decidir libremente el número y espaciamiento de sus hijos, de acuerdo con los métodos naturales. La oposición de la Iglesia católica ante el aborto fue reforzada con el argumento de que la vida humana debe ser respetada desde el momento de la concepción.

También se opuso a la esterilización y al uso de anticonceptivos.

En esta Conferencia, al igual que en la de Bucarest, se ratificó que el desarrollo era el factor central de los demás problemas. Y aun cuando se trató de una declaración de carácter general, ya que ni en Bucarest ni en la ciudad de México se indicó el grado de integración de dichos factores, proporcionó a los gobiernos un catálogo de intervenciones legítimas e innovadoras de política de población.



El Cairo ante el desafío de fin de Siglo

Entre el 5 y el 13 de septiembre de 1994, 182 países se reunieron en El Cairo para volver, de nueva cuenta, sobre los problemas de la población y el desarrollo. Se hizo necesario incluso extender el espacio temporal previsto. Dos décadas desde Bucarest, es muchísimo tiempo para que se den transformaciones políticas, sociales y económicas sustanciales, y de hecho éstas se dieron en el mundo. Sin embargo, ese mismo lapso de tiempo resulta relativamente escaso como horizonte demográfico, pese a que, por ejemplo, varios países han cambiado de manera significativa sus pautas de reproducción humana.

Las circunstancias a las que se llega a la Tercera Conferencia Internacional de Población en El Cairo, son resultantes de un mundo en cambio acelerado,

especialmente durante la última década. Después de 1984 el mundo experimentó transformaciones impresionantes; y lo que más llama la atención, es que éstas se hayan dado en muy distintos sentidos y contrastantes. Basta con mencionar unos pocos ejemplos: la caída del muro de Berlín y la desaparición del campo socialista, lo cual produjo una recuperación de la hegemonía del sistema capitalista mundial; los avances en materia de distensión y desmantelamiento del arsenal de armamentos nucleares por la vía de importantes acuerdos internacionales, se contraponen, al mismo tiempo, al peligro potencial que significó la desintegración de la Unión Soviética en lo que se refiere a la distribución espacial del armamento estratégico-táctico entre sus antiguos territorios; la culminación de un grupo de conflictos nacionales y regionales (El Salvador, Nicaragua) para dar paso a otros (Yugoslavia y algunas ex repúblicas soviéticas), y más recientemente la situación en Ruanda; los éxitos de las Naciones Unidas en la búsqueda de soluciones negociadas a los problemas de Namibia, Angola y más recientemente el fin del retrógrado sistema del Apartheid en Sudáfrica, se demeritan paradójicamente, ante la incapacidad de la comunidad internacional para encontrar soluciones negociadas y pacíficas ante conflictos como los que tuvieron lugar en el Golfo Pérsico, o las intervenciones militares en Granada, Panamá, o la aún latente situación de Haití.

En el terreno del desarrollo económico; la tendencia hacia la globalización de la economía mundial y las

integraciones económicas regionales han marcado los acentos. América Latina, envuelta para muchos en una “década perdida” ha entrado a jugar su rol en esas corrientes de integración a partir de una “reconstrucción” de las economías que la componen desde los nuevos contextos neoliberales. Está por ver si éstas servirán para resolver objetivamente las disparidades internacionales, como era la idea de los defensores de un Nuevo Orden Económico Internacional antaño.

Aunque en la reunión de El Cairo se exacerbó la atención en torno a la polémica sobre los mecanismos de control natal, la anticoncepción y el tema del aborto; no cabe duda que las mayores expectativas, obviamente, están en relación a cómo enfrentar los retos del desarrollo y del cambio demográfico para finalizar sin graves dificultades este milenio y comenzar el próximo. La urgencia no sólo estuvo en el orden de examinar el Plan de Acción Mundial de Población establecido desde Bucarest, sino más bien de hacer valer sus principios en las nuevas circunstancias.

A pesar de los avances experimentados por algunos países, parece haber consenso en el escaso progreso alcanzado en la institucionalización y la puesta en práctica de las políticas de población más o menos durables para la mayoría de los países del Tercer Mundo. No existen numerosos ejemplos de que las políticas de población y el tema mismo de la población forme parte de los programas de los partidos políticos, parece no ser un tema de la agenda cotidiana y aún

perdura, en muchos casos, su circunscripción a los círculos académicos.

La sociedad contemporánea se ha visto sustancialmente modificada en varias de sus dimensiones y en sus relaciones internacionales. La discusión sobre un nuevo orden internacional ha envejecido sin que se hayan atenuado las disparidades inter e intraregionales. Ha resurgido el interés por retomar los viejos y abordar los nuevos problemas atinentes a la población, otorgando mayor objetividad y pragmatismo a las políticas globales y específicas. No resultan suficientes las buenas intenciones y los discursos apoloéticos en abstracto de muchos políticos en los foros internacionales. Como ha apuntado Guillermo Macció “el relativo poco éxito de las políticas globales que se han pretendido establecer, incita a la pregunta si acaso no ha llegado el momento de revertir el enfoque partiendo de posturas más modestas, enfocadas hacia programas sectoriales que satisfagan necesidades impostergables y que contribuyan a la reducción de brechas prácticamente insostenibles y que luego, una vez consolidados aquéllos, pueda procederse a una integración ascendente que desemboque por último en una política de población global institucionalizada y estable”.

El Cairo sirvió, entre otras cosas, para reforzar el postulado de que las políticas de población deberían ser entendidas como partes inherentes e inseparables de los planes y estrategias de desarrollo y no como algo



separado con validez por sí mismas. Este aspecto busca enfatizar y dar continuidad a los principios del Plan de Acción Mundial sobre Población adoptado en Bucarest.

A pesar de la acalorada discusión sobre el tema de la anticoncepción y el aborto, finalmente el debate terminó con el acuerdo, que en definitiva hace valer otro principio más general del PAMP consistente en el hecho de que los Estados son soberanos en cuanto a la adopción de sus políticas de población. Claro que esta solución echaba por tierra la idea de occidente de que la legalización y adopción institucional del aborto cobrara un mayor status de legitimidad entre la comunidad internacional; de igual forma, la posición del Vaticano en el extremo opuesto, aunque fortalecida con respecto a los eventos anteriores, no consiguió modificar la idea de que la práctica, o no, del aborto quedara en el derecho soberano de cada nación. Un principio esencial que no debe ser postergado radica en que dentro de ese carácter soberano de cada Estado, de instituir su política de población, se ratifica la absoluta libertad de los individuos en el ejercicio de su comportamiento demográfico.

Algunos países, como hemos ya indicado, desde años atrás, han venido difundiendo y ejecutando políticas de planificación familiar, por cuanto han considerado que se han dado condiciones favorables para integrarlos en los programas oficiales de salud o de seguridad social, así como, en políticas nacionales respaldadas por un cuerpo legal coherente. Sin embargo, no se han podido prever los efectos de contingencias tales como la inestabilidad política, los conflictos bélicos, las crisis, los desequilibrios institucionales, la corrupción y el desvío de recursos entre otros muchos factores, sobre el desarrollo exitoso de las políticas dirigidas a reajustar y regular los procesos demográficos inherentes a cada nación.

Otro aspecto no siempre considerado estriba en el hecho de que para que las políticas de población prosperen adecuadamente deberían tener una concepción y una instrumentación que asegure su sobrevivencia más allá de la duración del mandato de la administración del gobierno en turno. La formulación de las políticas de población de los países muchas veces se establecen sobre la base de metas cuantitativas, no obstante, la deficiente calidad de gran parte de las estadísticas de los países subdesarrollados, puede conducir a distorsiones, sin contar con que también pudieran ser objeto de manipulación.

La Declaración de Amsterdam, documento surgido del Foro Internacional sobre Población en el siglo XXI, convocado por el Fondo de Población de las

Naciones Unidas (UNFPA) con motivo de celebrar su vigésimo aniversario en 1989, ratificó los principios fundamentales de Bucarest y México, pero avanzó un poco más en lo que a metas cuantitativas concierne. Merece por ello algunas reflexiones, porque se sitúa justamente a mitad de camino entre las conferencias internacionales de México 1984 y El Cairo 1994.

Dentro del capítulo dedicado a metas y objetivos, resalta el propósito de conferirle a las proyecciones de población que elaboran las Naciones Unidas un cierto contenido programático. Esto puede conducir a dos derroteros, que se asuma una postura más cautelosa respecto a las metas de los países, o que los instrumentos de pronóstico demográficos derivados de tendencias se conviertan en metas explícitas.

Sin embargo, subsiste el problema de los diferenciales regionales. Las políticas de población dan la sensación de referirse a espacios geográficos homogéneos. Son escasas las referencias a regiones diferenciadas y a zonas, según su mayor o menor aptitud para los asentamientos humanos. Esto ha llevado a un tratamiento del país como un todo unitario, cuando en realidad las entidades nacionales de un continente presentan en su interior situaciones marcadamente distintas. Los promedios nacionales establecidos en algunas leyes como metas cuantitativas, se frustran ante la importancia de las situaciones extremas que esconden.

En otro orden Macció sugiere incorporar elementos no ampliamente debatidos en las expectativas; que subyacen a la esencia de cualquier estrategia de desarrollo en donde se inserte las políticas demográficas. La interrogante principal en materia de política de población según él es ¿una política para qué sociedad?. Constituye éste uno de los asuntos más complejos y por ello, quizás, menos trabajado, este elemento es abstracto y especulativo. Para muchos políticos la aspiración es parecerse, a lo que otras naciones ya han alcanzado hoy. En lo estrictamente demográfico, algunas analogías pueden resultar muy convenientes, otras no. Por eso, la idea de buscar atajos y constituir escenarios con elementos propios podría resultar fructífera en este sentido.

En nuestra opinión, con respecto a lo político, lo económico y lo social, habrá que permitir el suficiente espacio, si los esfuerzos actuales de "integración" no se contraponen, para que los países construyan los paradigmas apropiados a fin de lograr sus metas y objetivos. Desde la vertiente académica se han hecho grandes esfuerzos para esclarecer mediante modelos las relaciones e interacciones entre las variables demográficas y algunos componentes de la dinámica econó-

mica, los cuales no han sido utilizados suficientemente como herramientas de decisión política o para respaldar medidas en el campo económico.

En el terreno ecológico, la Conferencia de El Cairo sirvió para asentar y defender la nueva línea de pensamiento trazada en la última década, y que se ha coronado con la emergencia del concepto de desarrollo sustentable. Las generaciones de hoy deben trabajar para garantizar a las futuras un desarrollo armónico con su entorno ambiental, asimismo las futuras generaciones están comprometidas en sus opciones de interacción con la naturaleza. Esta última ha sido colocada en jaque y los ecosistemas están resentidos y

no tienen capacidad de reposición; es necesario poner un mayor énfasis de estas cuestiones en las políticas de población. Los acuerdos de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) deben constituir un ingrediente importante en cualquier propuesta relativa a futuras acciones sobre el comportamiento demográfico en nuestros países.

Existen, por lo tanto, razones de gran peso como para pensar que finalizaremos el presente siglo con grandes desafíos por vencer.

Notas

1. A comienzos de década de 1970 Carmen Miró y Jorge Somoza señalaban que "afortunadamente, cada vez se va admitiendo más que el subdesarrollo -y con este los problemas sociales- es consecuencia de un conjunto de causas y no simplemente de una alta tasa de crecimiento de la población". Ver: Alvaro Vieira Pinto, *El pensamiento crítico en demografía*, CELADE, Santiago, Chile, 1973. (subrayado nuestro).

2. Robert Malthus, *Ensayo sobre el principio de la población*, F.C.E., México, 1986.

3. *Ibid.* (subrayado nuestro). De ello concluyó el argumento de que los pobres no tienen "derecho natural" alguno para la subsistencia. Malthus llegó a sostener que "el hombre que llega a un mundo que ya ha sido poseído, si no puede recibir subsidio de sus padres, a los que puede reclamárselo con justicia, y si la sociedad no precisa de su trabajo, no tiene derecho a demandar la más pequeña

porción de alimento y, de hecho, no tiene por qué estar donde está". Ver: Ronald L. Meek, (comp.), *Marx, Engels y la explosión demográfica*, Editorial Extemporáneo, México, 1980. (subrayado nuestro).

4. En su caso, la "sobrepoblación" tiene otra connotación. No la explica desde la población misma. La ubica y define a partir de la lógica de requerimientos y acumulación del sistema. Ver: Carlos Marx, *El Capital*, Tomo I, vol. 3, Siglo XXI, México, 1982.

5. Señala que una "ley abstracta de población existe sólo para los animales y las plantas, y únicamente en la medida en que el hombre no haya intervenido al respecto". Ver: Carlos Marx, *op. cit.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

Referencias Bibliográficas

CONAPO. *Memoria de la Conferencia Internacional de Población*. México; D.F., agosto, 1984.

Maccio, G. *Factibilidad y Oportunidad de Políticas de Población en América Latina*. Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo. México, D.F. 1993.

Naciones Unidas. *Programa de Acción de la Confe-*

rencia. A/CONF. 171/L.1. 1994 (Original en inglés).

Urquidí, V.L. *Danza y Contradanza en Bucarest*. (La Conferencia Mundial de Población). Fundación para Estudios de Población, México, 1975.

Zenteno, R.B. *La Conferencia Internacional de Población*, México; agosto de 1984. Demografía y Economía XVIII, 4, 1984.