

# Las conferencias de población de Bucarest y México

## El Plan de Acción Mundial de 1974

ANTONIO CARRILLO FLORES\*

Cualquiera que sea la valoración que se haga de las decisiones que tomó la Conferencia que se efectuó en la capital de Rumania, sin duda significan, según palabras textuales del secretario general de las Naciones Unidas de aquel tiempo, Kurt Waldheim, un servicio a la humanidad al superar dificultades políticas que parecían infranqueables.

[. . .]

Cuando se iniciaron en firme los preparativos para la Conferencia, en 1972, ya había antecedentes y preocupaciones en las Naciones Unidas. Los censos de 1950 habían revelado que, debido fundamentalmente a la reducción de la mortalidad en los

países pobres, no acompañada por una reducción en la fecundidad de sus mujeres, la población estaba creciendo a un ritmo que no tenía precedente en la historia de la humanidad. El secretario general de la ONU que actuó en los sesenta, U Thant, llegó a hacer su famosa y tal vez desorbitada comparación, entre la llamada "explosión demográfica" y la catástrofe nuclear.

[. . .]

El equilibrio que por milenios conservó casi estable a la población humana, apenas con una muy leve tendencia ascendente, se rompió cuando con la revolución industrial vino el crecimiento de las ciudades y el avance en la medicina y, como consecuencia de todo ello, un descenso en las tasas de mortalidad. Fue un fenómeno que preocupó a Malthus y que lo llevó a escribir su famoso ensayo de 1798 en que —estudiando principalmente el caso estadounidense— afirmó que en tanto que la población tenía capacidad de crecer en proporción geométrica, la producción de alimentos solamente podía hacerlo en proporción aritmética y estaría siempre limitada por la extensión de la tierra cultivable.

Muchos decenios después, los demógrafos elaborarían la teo-

\*Secretario General de la Conferencia Mundial de Población, efectuada en Bucarest del 19 al 20 de agosto de 1974. Se reproducen fragmentos de la ponencia presentada por el autor en la Reunión Nacional de Evaluación del Plan Mundial de Acción sobre Población, llevada a cabo en la ciudad de México el 10 de febrero del presente año. El título y los subtítulos son de la Redacción, la que también hizo pequeñas modificaciones editoriales.

ría de la “transición demográfica”, que explica cómo el proceso de modernización, que en una primera etapa lleva a la reducción de la mortalidad, conduce, si bien a un ritmo más lento, por vías en que hay todavía mucho de misterioso o de ignorado, a una reducción en las tasas de fecundidad.

La transición demográfica nunca ha sido resultado de una política estatal; ni en Europa, ni en la Gran Bretaña, ni en Estados Unidos, ni —para referirme al presente— en la Unión Soviética o en los países socialistas de Europa Oriental. Al contrario, por muchas razones —ligadas con la idea tradicional de que la población es un elemento esencial en caso de conflictos bélicos o para la ocupación y colonización de vastos espacios geográficos— puede afirmarse que en todos los países desarrollados —con excepción de Japón, que es un caso especial— el nuevo equilibrio, con bajas tasas de mortalidad y natalidad, ocurrió sin que lo provocase una acción deliberada de los gobiernos.

El siglo XIX fue también el del auge de lo que en los países latinos llamamos el “liberalismo clásico”, es decir, de las doctrinas que postulaban que el Estado debía limitarse a mantener el orden, a administrar la justicia y a prestar unos cuantos servicios básicos, pero que no le tocaba intervenir en los procesos económicos y sociales.

[. . .]

En lo que respecta a lo que los técnicos llaman variables demográficas, la migración internacional fue la primera que a principios de este siglo se consideró que competía regular a los estados.

En todo caso, si el nuevo equilibrio, fundado en bajas tasas de natalidad, se había logrado por el cambio en las estructuras sociales que trajeron la revolución industrial y el desarrollo económico, era en cierto sentido natural que muchos países en desarrollo pensarán que lo más importante era promover ese desarrollo y no pretender, con base en el control de la natalidad, desviar la atención de la comunidad de las naciones del objetivo que más les interesaba. La frase desafortunada de un presidente estadounidense, de que mil dólares gastados en anticonceptivos hacían más bien que varias veces esa suma gastada en construir escuelas, hizo mucho daño. En algunos círculos intelectuales también pesaban las doctrinas con las que Marx y Engels combatieron a Malthus. No toda la oposición era de origen marxista, pero sí existía, si no una alianza, al menos una acción paralela de las dos partes, y esa era una verdadera dificultad. Haberla superado fue tal vez el mayor logro de Bucarest, al destacar la necesidad de promover el desarrollo económico y ubicar las políticas demográficas, y dentro de ellas la regulación de la fecundidad, como un elemento coadyuvante y de ninguna manera sustitutivo de los esfuerzos nacionales e internacionales para elevar la calidad de la vida. “El amor a la vida y no el temor a ella”, repetiré un concepto expresado en la sesión inaugural, fue lo que congregó a todos los estados, salvo aquéllos a los que no se invitó por razones políticas ajenas completamente a mi tema.

#### TRABAJOS PREVIOS A LA CONFERENCIA

**E**n 1974 la experiencia histórica era —y creo que sigue siendo— muy insuficiente para afirmar en qué medida puede el gobierno de un Estado en desarrollo, por medio de sus acciones, acelerar la transición demográfica, regular el proceso de urbanización y de distribución de las poblaciones, o detener a sus nacionales

para que no emigren a ciegas o —tratándose de los hombres y mujeres más preparados— no priven egoístamente a sus países de la cooperación que le deben. En efecto, al ampliarse el horizonte de la política demográfica y vincularse al desarrollo económico, el problema de la regulación de la fecundidad o del control de la natalidad, sin perder por cierto su importancia, se consideró, y éste fue otro de los logros del Plan Mundial de Acción, sólo como uno de los propósitos de una política demográfica integral, al lado de las cuestiones de la distribución interna de la población, la regulación ordenada del crecimiento urbano y la emigración internacional, no solamente de los trabajadores que carecen de preparación especial, sino también de los más capacitados.

La complejidad de los problemas no resueltos en 1972 —algunos de los cuales siguen sin duda sin resolver— explica que la consulta con la comunidad científica ocupara un sitio muy destacado en los trabajos preparatorios de la Conferencia. En efecto, si tomar decisiones políticas correctas exige el mejor conocimiento posible de los hechos, la exigencia se acentúa en el caso de los problemas relativos a la población, en los que hay aún tantas incógnitas o zonas misteriosas.

Cultivadores de muy diversas disciplinas —a invitación de la Secretaría General— se reunieron en simposios celebrados en El Cairo, Honolulu y Estocolmo para examinar los problemas de las relaciones entre población y desarrollo; población y bienestar de la familia, y población, el ambiente humano y los recursos naturales, respectivamente. En este último simposio se puso de manifiesto la muy injusta proporción entre el consumo que de los recursos naturales, renovables y no renovables, se hace en los países ricos con respecto a los pobres, y la necesidad, por difícil que sea el empeño, de corregir este desequilibrio, aunque sin pretender, porque sería utópico, que los países en desarrollo reproduzcan los hábitos de consumo de las naciones ricas. En Amsterdam se efectuó un cuarto simposio, donde científicos sociales, juristas y humanistas exploraron un territorio en gran parte nuevo y fascinante: el de los derechos humanos y las políticas demográficas. Así como ninguna política demográfica puede tener éxito si se desvincula del desarrollo económico, también está destinada al fracaso, al menos en los países democráticos, si ignoran los derechos humanos. [. . .] Al Estado toca educar, convencer, pero no coaccionar, aunque ello, naturalmente, haga más difícil lograr los fines que se persiguen.

No se esperaba que los hombres de ciencia llegasen a conclusiones unánimes en sus coloquios. Al contrario, los exhortamos a que en sus deliberaciones destacaran las diferencias que pudiese haber en sus puntos de vista. En los simposios estuvieron representadas todas las culturas e ideologías que forman la rica diversidad de nuestro tiempo.

En lo político hubo consultas regionales —por medio de las comisiones económicas que la ONU tiene en las distintas zonas de la Tierra— antes y después de que se elaborara el proyecto de Plan Mundial de Acción. Además, tuve que asumir personalmente la tarea de tener conversaciones bilaterales con muchos países, especialmente con aquéllos que parecían más reticentes o suspicaces. Cito, por su importancia en América Latina, a Brasil; en el área socialista a China y a la URSS, y por su significación moral, e incluso política, a la Santa Sede. Paulo VI, obviamente sin abandonar las tesis expuestas en su célebre encíclica *Humana Vitae*, en la charla que tuve con él el 27 de mayo de 1974, reiteró lo que por escrito ya me había dicho el cardenal secretario de

Estado Vilot: "los esposos deben ejercitar su responsabilidad, en cuanto a la paternidad, con plena conciencia de sus deberes para con Dios, para consigo mismos, para con la familia y la sociedad, dentro del marco de una justa jerarquía de valores". En la conversación el Papa prometió lo que hasta entonces había resistido la Curia: enviar, como lo hizo, una delegación oficial a Bucarest, así como exponer sus mejores deseos por la tarea que la Conferencia llevaría a cabo.

#### EL PLAN MUNDIAL

**P**aralelamente, una comisión especial había venido elaborando un proyecto de Plan Mundial de Acción. [...] A pesar de las presiones que lógicamente recibía de quienes apoyaban u objetaban ese proyecto, como Secretario General mantuve firmemente mi neutralidad en los vivísimos debates que se efectuaron en la Comisión Plenaria que lo estudió. La secretaria y relatora fue la eminente demógrafa canadiense Wendy Dobson, quien en un documento ya había puntualizado los objetivos del proyecto del Plan:

a) elevar la comprensión de los problemas de la población en escalas mundial, regional, nacional y subnacional, reconociendo la diversidad respectiva;

b) elevar asimismo la comprensión nacional e internacional de la interrelación de los factores demográficos y socioeconómicos del desarrollo;

c) promover la formulación e instrumentación de políticas de población, no sólo en el campo de la planeación familiar, sino con respecto a otras medidas socioeconómicas y programas encaminados a modificar la reproducción y formación de las familias, así como las que tienden a afectar la morbilidad, la mortalidad, la distribución de la población, la migración interna e internacional y la estructura demográfica;

d) recomendar líneas de acción para las políticas demográficas que vayan de acuerdo con valores (derechos humanos) reconocidos internacionalmente y fines nacionales, y

e) alentar el desarrollo de servicios adecuados para el adiestramiento, la estadística, la investigación, la información y la educación que sirvan a los objetivos señalados.

[. . .]

En Bucarest se conservó la estructura del proyecto del Plan, pero se modificó radicalmente el énfasis que aquél daba a los temas estrictamente demográficos, para incluir otros que interesaban más a los políticos del llamado "Tercer Mundo". No aceptaron confinarse al área que los hombres de ciencia habían señalado como límites de una política de población. Mantuvieron —aunque a veces haciéndolas más flexibles— casi todas las recomendaciones por las cuales un Estado puede influir en las variables demográficas: dimensión, tasa de crecimiento natural, distribución, estructura de la población y movimientos migratorios; pero además incluyeron otras recomendaciones acerca de fenómenos que no estudian los demógrafos. ¿Y quién podía negarles el derecho de hacerlo, cuando se había convocado una conferencia política y no una reunión científica? De esta manera el Plan aprobado incorporó en sus textos la necesidad de un "nuevo orden económico internacional". Estados Unidos y algunos países desarrollados, sin separarse del consenso en lo relativo a las políticas de población,

expresaron que no habían cambiado su posición adversa a ese "nuevo orden".

[. . .]

En el proyecto ya se reconocía el principio soberano de que a cada país corresponde adoptar o no políticas demográficas. La Conferencia de Bucarest enfatizó todavía más este principio, debido en gran parte a la vigorosa insistencia de México. Al propio tiempo, reafirmó que no hay incompatibilidad entre soberanía nacional y cooperación internacional en lo que toca a las políticas de población, si ésta se otorga —como lo han venido haciendo el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población y otros órganos del sistema— a petición de los países interesados. Ello comprende no sólo la ejecución de políticas encaminadas a reducir la tasa de crecimiento demográfico sino todo aquello que el país peticionario considere.

El Plan, tal como surgió de la Conferencia de Bucarest, se inicia con un capítulo de antecedentes en que se destaca que forma parte de una serie de estrategias internacionales y se afirma el propósito explícito de ayudar a coordinar las tendencias de la población con las del desarrollo económico y social. Se recuerda que desde aproximadamente 1950 la tasa de crecimiento demográfico ha subido y se reitera que ello es resultado de la declinación de la mortalidad en los países en desarrollo, si bien ésta no ha sido uniforme. El Plan concede la más alta prioridad a continuar la lucha contra la morbilidad y la mortalidad, de manera que se pueda lograr una expectativa de vida de 62 años como promedio en 1985 y de 74 años en el 2000. El propósito es que en 1985 ningún país tenga una expectativa de vida menor de 50 años ni una tasa de mortalidad infantil superior a 120 por 1 000 nacimientos.

Basado en las proyecciones elaboradas por las Naciones Unidas y en la alta proporción de niños y jóvenes en los países en desarrollo, se reconoció que la declinación en las tasas de fecundidad de esos países no se reflejaría en las tasas de crecimiento demográfico, cercanas en 1974 a 2.4% anual, sino después de varias décadas. De ahí el Plan deriva la conclusión de que, cualesquiera que sean las políticas de población que se formulen, el desarrollo económico debe acelerarse y que la comunidad internacional debe mirar los correspondientes esfuerzos de los países en desarrollo como una empresa global para mejorar la calidad de la vida en todos los pueblos del mundo, apoyada en una justa utilización de la riqueza, de los recursos y de la tecnología, en el espíritu de un nuevo orden económico internacional.

En un segundo capítulo, relativo a los principios y objetivos del Plan, se recogieron todos los que figuran en las diversas resoluciones dictadas hasta 1974 por los diferentes órganos de las Naciones Unidas. Es interesante, sin embargo, destacar que el derecho básico a decidir libre y responsablemente acerca del número y el espaciamiento de los hijos, así como a obtener la información, la educación y los medios adecuados, no se limita a las parejas, sino se hace extensivo a los individuos (lo cual explica, tal vez en parte, la abstención de la Santa Sede). También se enuncia que en el ejercicio de este derecho las personas deben tener en cuenta las necesidades de sus hijos y sus responsabilidades hacia sus comunidades. Se concede especial significación al derecho de las mujeres a su completa integración en el proceso de desarrollo, mediante su igual participación en la vida educacional, social, económica, cultural y política.

En cuanto a los objetivos, en el Plan se reitera la necesidad de promover una mejor comprensión de los problemas demográficos y de sus complejas relaciones con el desarrollo, los recursos y el ambiente y de promover una mejor comunicación con la opinión pública, así como de alentar una buena administración de los servicios educativos, de salud, de adiestramiento, de investigación e información estadística.

El capítulo III contiene las recomendaciones para la acción. Se recuerda que, como resultado del desarrollo económico y social y las políticas de población ya en curso, es posible —subrayo posible— que para 1985 las tasas conjuntas de crecimiento demográfico de los países en desarrollo declinen a aproximadamente 2% para 1985 y a 0.7% en los países desarrollados. En ese caso, la tasa de crecimiento mundial descendería de 2 a 1.7 por ciento anual (en realidad la declinación ha sido mayor).

Una de las cuestiones más controvertidas durante la preparación de la Conferencia fue la relativa a las “metas cuantitativas”. Sobre este punto, el Plan, consecuente con el mayor énfasis dado al principio de soberanía nacional, sólo contiene dos párrafos en los que se invita a los países que estimen que sus tasas de natalidad constituyen un obstáculo para sus propósitos nacionales, a considerar la adopción de metas cuantitativas para 1985.

A diferencia del Proyecto, el texto aprobado en Rumania, si bien reafirma y aun amplía el derecho básico a obtener la información y los medios adecuados para regular la fecundidad, no fija una fecha en que esta meta deba alcanzarse; empero, sí se recomiendan diversas medidas concretas para respetar y asegurar el ejercicio de ese derecho. Estas medidas, enumeradas en un párrafo especial, constituyen, a mi juicio, uno de los logros más valiosos de la Conferencia.

No obstante que el derecho a regular su fecundidad se hace extensivo a los individuos y no sólo a las parejas, el Plan reconoce que la familia es la unidad básica de la sociedad y declara que los gobiernos deben protegerla, de manera que pueda cumplir con su función.

Una sección del capítulo III se dedica a la distribución de la población y a la migración interna. Tanto de este capítulo como de algunas de las resoluciones surgidas de las comisiones, se desprende la importancia que se dio a los problemas y carencias que afligen a las áreas rurales de muchos de los países de la Tierra y a la necesidad de que la planeación industrial y de la actividad económica en general, y la distribución de los servicios sociales y recreativos se funde no sólo en razones de provecho económico a corto plazo, sino también de equidad y de justicia social para todos los grupos y regiones. Se recomienda llevar a cabo intensos programas de desarrollo económico y social en las áreas rurales, para mejorar los ingresos de la población agrícola, así como expandir de modo efectivo los servicios sociales y la protección del ambiente.

En cuanto a la migración internacional, el Plan reconoce que la situación varía mucho de un país a otro, pero hace recomendaciones de carácter general, como el respeto a los derechos humanos, la atención a los refugiados y personas desplazadas por migraciones forzosas, la eliminación de prácticas discriminatorias en contra de los trabajadores extranjeros, así como la necesidad de tomar en cuenta las recomendaciones de carácter humanitario en el tratamiento de los trabajadores que han emigrado ilegalmen-

te. Se urge a los países que padecen problemas por el elevado número de trabajadores migratorios, a tratar de concluir convenios bilaterales o multilaterales. Además, se formulan recomendaciones en lo que toca a la “fuga de cerebros”.

En el último de sus capítulos el Plan reitera que su éxito dependerá en gran medida de las acciones que tomen los gobiernos nacionales, a los que se invita a utilizar al máximo posible la cooperación de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

En cuanto a la cooperación internacional, basada en la coexistencia pacífica de estados con diferentes regímenes sociales, debe haber una función de apoyo a la realización de los objetivos del Plan, que puede tomar la forma de asistencia directa, técnica o financiera, en respuesta a las peticiones nacionales y regionales, y prestarse en adición a, y no en lugar de la que ya se otorga para el desarrollo económico. Se invita a los países desarrollados y a otros a incrementar la asistencia que ya se está prestando y se reconoce, en vista de la magnitud de los problemas, que se requiere una considerable expansión en la cooperación internacional.

[. . .]

En Bucarest se confirmó una vieja convicción, que expuse en la sesión inaugural de la Conferencia: que el consenso —en los puntos que eran su mandato específico y no en otros conexos pero distintos— era posible porque las más importantes medidas a través de las cuales puede ejecutarse una política de población tienen una justificación propia, humana: valen por sí mismas, ya sea que un Estado se proponga influir o no en sus variables demográficas. Para aludir sólo a una de las cuestiones más controvertidas, hay países que miran sin temor, hasta con beneplácito, el crecimiento de su población; sin embargo, proporcionan con gran amplitud información y servicios de planeación natal. Lo mismo ocurre con respecto a la condición de las mujeres. Luchar porque participen en plena igualdad con los hombres en todas las actividades de la vida social es un objetivo que se justifica al margen de toda consideración demográfica.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Ahora quiero ofrecer una reflexión: lo prudente es planear —como lo ha hecho México— la acción nacional, sin esperar lo que suceda o deje de suceder en escala internacional, aunque naturalmente sin dejar de luchar por una mayor justicia en el mundo. Por ello me parece necesario que muchos de los países en desarrollo, sin referirme a ninguno en particular, reexaminen sus prioridades para que, utilizando los recursos existentes, se pongan en marcha medidas que producirán beneficios inmediatos de otro orden, como son los que recibe cada mujer que se educa y se libera, cada niño que se salva de venir a un mundo donde ni sus padres lo han deseado, cada habitante de las zonas rurales al que —proporcionándole trabajo y una vida más amable— se convence de no emigrar a ciegas a las ciudades, o se le informa del porvenir incierto que con frecuencia le aguarda en otros países, a los que suele llegar, sin familia, a un ambiente extraño, cuando no hostil. Me refiero, claro, nada más a aquellas medidas que específicamente considera el Plan Mundial de Acción, que es apenas —lo repetiré por última vez— un capítulo de una serie de estrategias para promover, como la Carta de San Francisco lo prometió, el progreso social y mayor nivel y calidad de la vida en marcos crecientes de libertad. [. . .] □

## Algunas reflexiones antes de la Conferencia de 1984

RAFAEL M. SALAS \*

### HECHOS DEMOGRÁFICOS

El Plan de Acción Mundial sobre Población es el marco general en el que se elaboran e instrumentan los programas y políticas nacionales de población. La tesis principal de que "la base para una solución efectiva de los problemas de población es, por sobre todas las cosas, la transformación socioeconómica" y que "la política de población puede tener un cierto éxito si constituye una parte integral del desarrollo socioeconómico" ya la han aceptado todos los países del mundo.

Algunos temas, sin embargo, necesitarán de una atención prioritaria durante el próximo decenio debido a los cambios demográficos ocurridos y a la experiencia de los países en desarrollo al llevar a cabo sus políticas nacionales. Discutir estos temas y hacer el Plan de Acción Mundial más efectivo constituyen las razones fundamentales para llevar a cabo la Conferencia Internacional de Población 1984.

La población mundial aumentó de 3 990 millones en 1974, a 4 760 millones diez años después. La tasa anual de crecimiento, sin embargo, bajó de 2.02% en 1974 a 1.67% en 1984. Esta tendencia descendente en el crecimiento global debe juzgarse con un cauteloso optimismo, pues a pesar de ella el aumento anual de la población mundial se mantuvo constante en 78 millones durante el decenio, y se espera que llegue a 89 millones en el último quinquenio del siglo. La desaceleración de la tasa de crecimiento de la población ha sido lenta y hay indicaciones de que, a menos que persista la reducción de la fecundidad en los países en desarrollo, la tasa del crecimiento demográfico podría aumentar en lo que resta del siglo.

La desaceleración no fue uniforme en los países en desarrollo. El descenso de la tasa de crecimiento fue más significativo en Asia, donde pasó de 2.4 a 1.7 por ciento, debido principalmente a la rápida reducción registrada en China. América Latina tuvo solamente un ligero descenso, de 2.5 a 2.3 por ciento. En África, en cambio, hubo una tendencia ascendente, de 2.7 a 3 por ciento, debido en su mayor parte a la continua baja de la mortalidad.

La reducción de las defunciones es un objetivo que comparten todos los países. Durante el decenio anterior se registró tanto

un descenso en la tasa bruta de mortalidad como una prolongación en la esperanza de vida al nacer; mientras en los países en desarrollo, en su conjunto, hubo un incremento de aproximadamente cuatro años (de 52.7 a 56.6), los países latinoamericanos alcanzaron 64.1 años, el nivel más alto de esperanza de vida entre las regiones en desarrollo.

Con respecto a la fecundidad, las estimaciones de las Naciones Unidas muestran un descenso en la tasa global de natalidad, de 32.7 en 1974 a 27.3 por mil en 1984. En los países desarrollados, la disminución fue de 17 a 15.5 por mil; en los países en desarrollo fue de 38.7 a 31.2 por mil. Esto implica una declinación de 17% en escala mundial y de 19% para todos los países en desarrollo. En este aspecto destaca la experiencia de México. La tasa bruta de natalidad descendió 21% durante el decenio considerado: de 42.7 a 33.9 por mil; correlativamente, la tasa anual de crecimiento de la población disminuyó aproximadamente 30%. En el mismo lapso, la reducción en la tasa global de fecundidad fue igualmente pronunciada, al alcanzar 28%; es decir, declinó de 6.4 a 4.6 niños.

En lo que concierne a urbanización, migración interna y redistribución poblacional, de 1974 a 1984 la proporción de la población urbana aumentó de 38 a 41.3 por ciento en escala global. De las regiones en desarrollo, América Latina es la más urbanizada, pues 68.3% de su población vive en áreas urbanas. México es un ejemplo típico de este proceso pues 67% de su población reside en áreas urbanas. Durante el decenio la proporción urbana de su población aumentó 13 por ciento.

El mayor número de centros metropolitanos y la concentración de población en ellos fue excepcional durante el mismo período. El número global de ciudades de cuatro millones o más aumentó de 28 a 51. Mientras la cantidad de estas ciudades en los países desarrollados permaneció casi constante, la de ciudades de este tamaño en los países en desarrollo casi se duplicó (de 15 a 27). América Latina tiene la proporción más grande de población urbana que reside en grandes ciudades (27.2% contra 9% en África). Sin embargo, globalmente, se ha registrado una reducción en la tasa de crecimiento de la población urbana. Durante el decenio descendió ligeramente, de 2.7 a 2.6 por ciento en escala mundial. La disminución fue mayor en los países en desarrollo en su totalidad: de 3.9 a 3.6 por ciento. En África, la tasa de crecimiento ha estado aumentando, pero en Asia y América Latina se ha ido reduciendo. La desaceleración relativa del crecimiento urbano es alta en México, en donde hubo un descenso de 20%, esto es, la tasa de crecimiento urbano pasó de 4.5 a 3.6 por ciento en el mismo período.

En la medida que entramos al segundo decenio posterior a la Conferencia de Bucarest, surge un consenso mundial en lo relativo a los trabajos para examinar y comprender los temas de población: *primero*, el reconocimiento de que el rápido crecimiento y la concentración de la población en algunas zonas es indeseable;

\* Secretario General de la Conferencia Internacional de Población 1984, que se realizará en la ciudad de México del 6 al 13 de agosto del presente, y Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. Se reproducen párrafos seleccionados de la conferencia dictada en El Colegio de México, México, el 6 de marzo de 1984. La Redacción hizo pequeños cambios editoriales.

*segundo*, el compromiso nacional y mundial de los gobiernos para actuar sobre las causas y las consecuencias de las tendencias y hechos demográficos; *tercero*, la aceptación universal de que la integración de la población al desarrollo es un medio para mejorar la calidad de la vida y, *cuarto*, la importancia de incluir cuestiones de población en los programas sociales y económicos como la alimentación, la distribución del ingreso, la educación, la salud, el empleo y la condición de la mujer. Con base en estas ideas, a continuación se indican algunos temas que se considerarán en la próxima Conferencia Internacional de Población.

#### MODERACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El 60% de los países en desarrollo, que representan 80% de la población de las regiones en desarrollo, ha adoptado políticas específicas a fin de moderar su crecimiento demográfico mediante la regulación de la fecundidad. En esos países, el método principal para regular la fecundidad está constituido por servicios de planificación familiar, incluyendo los métodos naturales. Éstos se llevan a cabo por medio de los servicios de salud y están vinculados o forman parte de programas de salud materno-infantil o de atención primaria de la salud. Otras medidas sociales, tales como la expansión de programas de población y educación sexual o de alentar los matrimonios tardíos, también han sido adoptadas, en algunos casos, para reforzar los programas de planificación familiar.

Los resultados de la Encuesta Mundial de Fecundidad en 20 países en desarrollo indican una gran discrepancia entre la fecundidad real y la deseada. Por ejemplo, en 17 de esos países el promedio de hijos nacidos vivos varió de 3.8 a 8.3, mientras el promedio de hijos deseados era de 3.7 a 4.7. La aplicación de anticonceptivos en los servicios de planificación familiar fluctúa considerablemente: de 2 a 5 por ciento en países que aplican políticas para reducir la fecundidad, hasta 71% en las mujeres casadas de Singapur. La prestación general de estos servicios no se ha completado satisfactoriamente en muchos casos debido a que gran parte de la población vive en áreas rurales o de difícil acceso.

La utilización de los servicios de planificación familiar depende de diversos factores, entre los cuales se encuentran la calidad del servicio y su seguimiento; la viabilidad de los diferentes métodos y la libertad de su selección; el alcance y capacidad de cobertura del servicio, que comprende suministros adecuados y su eficaz manejo. Para mejorar el acceso y distribución de los servicios de planificación familiar, varios países en desarrollo han iniciado programas complementarios, incluyendo incentivos y desincentivos para individuos que los acepten; el nombramiento de promotores y trabajadores de salud; campañas extensivas de educación, comunicación e información, y proyectos especiales de población para jóvenes, mujeres y grupos comunitarios. En estos programas participan, cada vez más, organizaciones no gubernamentales.

Para que los programas de planificación familiar sean más eficaces se ha dado mayor atención al papel y las funciones de la familia, dadas sus implicaciones en la fecundidad. Las relativas a la edad del matrimonio, cuándo y cuántos hijos tener, dónde trabajar y quién cuida de los jóvenes y los ancianos; la transformación de la familia misma, su tamaño, el parentesco y la estabilidad de las uniones, han sido objeto de una investigación más amplia. Se le ha dado igual atención a la condición de la mujer y a los programas para mejorar su educación, su empleo y su participación política. Los efectos del nivel de educación y el empleo

sobre la fecundidad de las mujeres han sido demostrados fehacientemente.

#### POBLACIÓN, RECURSOS Y AMBIENTE

Hay varios problemas respecto del creciente desequilibrio entre población, recursos y ambiente. A corto plazo, la desigualdad población-recursos en los países en desarrollo surge principalmente con relación a la demanda de alimento y energía. A largo plazo, el desequilibrio población-recursos será más serio debido al consumo de recursos no renovables, especialmente en los países industrializados, y al crecimiento del consumo en los países en desarrollo, cuando se industrializan.

El crecimiento de la población y el aumento del ingreso per cápita generan continuamente una creciente demanda por una variedad de bienes y servicios. El uso más intensivo de los recursos naturales ha causado deforestación, erosión, pérdidas en los rendimientos agrícolas, así como el consiguiente deterioro del ambiente. Por ejemplo, si las actuales tendencias de desertización continúan sin control, es probable que en el año 2000 la zona desértica adicional sea dos veces más extensa que la actual de 792 millones de hectáreas.

La relación entre alimentos y población en los países en desarrollo preocupa cada vez más. A pesar de que globalmente el crecimiento en la producción de alimentos es superior al de la población, la FAO estima que, de continuar las tendencias actuales, los requerimientos netos de importación de cereales aumentarán de 52.5 millones de toneladas en 1978-1979 a 165 millones en el año 2000. En un estudio de la FAO, financiado por el Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Población, sobre la capacidad de tierras potenciales, se concluyó que 65 países en desarrollo tendrían en el año 2000 un exceso de población de 441 millones respecto de su capacidad para autoalimentarse. A pesar de que no existe un desequilibrio entre alimentos y población en escala mundial, habrá un problema cada vez más serio en la distribución de alimentos.

Se ha argumentado que en muchos países en desarrollo el rápido crecimiento de la población contribuye directamente a elevar el desempleo, dado que aumenta el número de personas que ingresan en la fuerza laboral. Los niveles de empleo y desempleo se deben, a largo plazo, además de las tendencias demográficas, a una variedad de factores tales como los cambios de los patrones tecnológicos, la participación de la fuerza de trabajo y ciertos aspectos sociopolíticos que caracterizan a la economía. La presente recesión económica mundial y la crisis de la deuda internacional han deteriorado la capacidad de los países del Tercer Mundo para mantener tasas satisfactorias de crecimiento económico. En estas circunstancias, existe una creciente necesidad de políticas y programas de población que estén integradas en la planeación del desarrollo económico.

#### DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN

La distribución de la población ha llegado a ser una preocupación importante en muchos países en desarrollo, desde la Conferencia de Bucarest. En varios países en desarrollo la distribución espacial de la población está generando fuerzas que entran en conflicto con los patrones óptimos del desarrollo y de la distribución equitativa de sus beneficios. La universalidad de esta preocupación surge del hecho de que, de los 109 países que respondieron

a la Quinta Encuesta sobre Población de las Naciones Unidas, 77 desean cambios en su distribución nacional; de ellos, 64 eran países en desarrollo. Los 19 de América Latina que respondieron a la encuesta expresaron la conveniencia de lograr cambios —mayores o mínimos— en la distribución de su población. Las principales preocupaciones de los países en desarrollo incluyen: alteración de la distribución urbano-rural; cambio de los patrones de asentamientos regionales; modificación de la distribución en las ciudades y modificación de la distribución de población dentro de las zonas rurales.

En África y Asia, la preocupación principal es alterar la distribución urbano-rural, reduciendo la migración a los grandes centros metropolitanos y reteniendo la población en las zonas rurales. América Latina da más importancia a la distribución urbano-rural y al asentamiento regional.

La concentración de la población en las grandes ciudades de los países en desarrollo está provocando enormes tensiones en la infraestructura urbana y de servicios. Al mismo tiempo, las zonas rurales se privan de sus recursos disponibles de fuerza de trabajo joven, adecuada y capacitada y no pueden satisfacer las crecientes demandas de alimentos y otros bienes y servicios.

La experiencia indica que los países han adoptado políticas implícitas y explícitas respecto de la distribución de la población. En muchas estrategias de desarrollo general, las consideraciones espaciales son implícitas. Las explícitas incluyen las relativas al desarrollo rural, los polos de desarrollo y las ciudades intermedias; los reasentamientos de población, y la regulación del crecimiento metropolitano.

Estas políticas pueden tener éxito si los factores básicos son compatibles y si su instrumentación tiene en cuenta la interdependencia de las diversas estrategias que requieren los centros metropolitanos, las ciudades intermedias y las zonas rurales. Muchas de las estrategias propuestas no se han integrado a los planes nacionales de desarrollo; por ejemplo, los programas agrarios en América Latina han mostrado resultados desiguales y no han logrado retener la población rural.

#### MIGRACIÓN INTERNACIONAL

**H**a habido cambios importantes en el volumen, dirección y características de los flujos de migración internacional desde que se adoptó el Plan de Acción Mundial. Están relacionados a cuatro temas importantes que constituyen la migración internacional: inmigrantes permanentes, trabajadores migrantes, migrantes indocumentados o ilegales, y refugiados.

En los años setenta los tradicionales países de inmigración permanente, como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, modificaron sus políticas al respecto reduciendo la aceptación de migrantes. La cantidad total de inmigrantes permanentes aceptados por estos países en los últimos años es menor a un millón por año. Esto se debe, principalmente, a las dificultades económicas actuales a las que se enfrentan dichos países y al deseo de alcanzar una relación más racional entre sus requerimientos de trabajo y sus capacidades productivas.

Desde la segunda guerra mundial, los trabajadores constituyen la principal corriente de migración internacional. En Europa, en 1973 casi tres cuartas partes de los 6.6 millones de trabajadores

extranjeros provenían de países no pertenecientes a la CEE. Sin embargo, en años recientes, varias naciones europeas que habían favorecido la entrada de trabajadores para satisfacer sus demandas laborales, prácticamente detuvieron ese flujo. En el Cercano y Medio Oriente la migración laboral, principalmente inter-árabe en los años cincuenta y sesenta, se modificó en los setenta a una migración de trabajadores temporales provenientes de países no árabes. Estos trabajadores constituyen casi un tercio del total de la fuerza de trabajo de los ocho países exportadores de petróleo de la región.

Las restricciones a la migración internacional y la falta de oportunidades de empleo en los países en desarrollo han dado por resultado un aumento sin precedentes de la migración ilegal o indocumentada. Ésta aumentará probablemente en la medida en que se impongan más restricciones. Es importante estudiar su naturaleza y características, reconociéndola como un tipo de migración laboral y acordando un código internacional de conducta sobre los derechos y obligaciones de los individuos y los países.

Un cuarto grupo está constituido por los refugiados. Hasta principios de los años sesenta, el problema de los refugiados se consideraba principalmente como una cuestión europea. Empero, en años recientes, los problemas de refugiados fuera de Europa han alcanzado proporciones serias, tanto en escala como en complejidad. La asistencia internacional para este tipo de migración puede ser, por su propia naturaleza, temporal, en la medida en que los países que aceptan migrantes desarrollen programas que los integren. Mientras tanto, los refugiados permanecerán como habitantes marginados en los países de asilo.

#### INTEGRACIÓN DE LA POBLACIÓN AL DESARROLLO

**L**a gente es tanto la base como el objeto de la planeación del desarrollo. Aunque las variables demográficas constituyen el insumo principal de un análisis económico amplio, generalmente han sido tratadas como exógenas al sistema económico. Lo que ha surgido de este decenio es el reconocimiento de que, dentro del proceso de planeación, las variables demográficas necesitan ser tratadas como endógenas. Tal integración supone que los cambios económicos y sociales tienen impactos demográficos y que, a su vez, los cambios demográficos tienen efectos económicos y sociales que deben tomarse en cuenta en la formulación y evaluación de políticas. El Plan de Acción Mundial sobre Población postula la integración de las variables demográficas en la planeación económica.

Aunque tal integración se ha hecho más explícita en los planes de desarrollo de los países del Tercer Mundo, falta mucho para vencer la simplificación exagerada de las ideas y la apreciación inadecuada de la realidad.

En este aspecto, el Fondo de las Naciones Unidas en Materia de Población ha estimulado las aproximaciones cuantitativas en la integración en la planeación de variables demográficas y económicas, apoyando proyectos de la OIT y la computación de información demográfica en más de 20 países en desarrollo, incluyendo la República Popular China. Hay obvios requerimientos para el uso adecuado de métodos cuantitativos, incluyendo el refinanciamiento estructural del modelo para reflejar mejor la realidad; la existencia de una base adecuada de información para derivar relaciones importantes, y una evaluación de la complementación de políticas diferentes y sus efectos en el sistema social. □