

LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE POBLACION DE MEXICO

Del pesimismo radical al pesimismo moderado

Realizado por:

Joaquín ARANGO y Rosa CONDE

Exactamente diez años después de Bucarest, y con asistencia de delegaciones de cerca de ciento cincuenta países y de numerosos organismos internacionales, del 6 al 14 de agosto de 1984 se ha celebrado en la Ciudad de México, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la Conferencia Internacional de Población, justamente considerada como el más alto foro mundial para el examen y debate de los problemas de la población y el desarrollo y sus interrelaciones.

La elección del país o sede -o, más bien, la aceptación del ofrecimiento hecho por el gobierno mexicano, puesto que no hubo otros candidatos- difícilmente podía haber sido más acertada; y esto puede afirmarse aún dejando de lado la reconocida experiencia mexicana en la organización de reuniones internacionales. Por una parte, si la Conferencia debía tener lugar en un país en desarrollo, habida cuenta del indiscutible, y cada vez mayor, protagonismo que a éstos cabe cuando de problemas demográficos se tra-

ta, pocos pueden aducir mayor representatividad y capacidad de liderazgo que México. Por otra parte, el país azteca -y especialmente su capital, a la que todas las previsiones otorgan el dudoso y no envidiable honor de encabezar el ranking de las mayores aglomeraciones mundiales en el próximo futuro- son destacados paradigmas del desafío demográfico contemporáneo y de los esfuerzos que se hacen para afrontarlo con éxito.

La Conferencia -que ya había atraído, en los meses que precedieron a su celebración, una atención inusitada hacia los asuntos de población y el desarrollo- acaparó en la primera quincena de Agosto el interés mundial, a través de la masiva cobertura de que fue objeto en los medios de comunicación del mundo entero. Y puede decirse que, tanto por la masiva asistencia que atrajo como por la entidad y previsible influencia de las recomendaciones adoptadas, no defraudó las elevadas expectativas que había despertado.

Aprobada su celebración por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en noviembre de 1981, su organización fue confiada al Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población -cuyo Director Ejecutivo, Rafael M. Salas, fue designado Secretario General de la Conferencia- y a la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, también de las Naciones Unidas. Por mediación de éste último se constituyeron cuatro grupos de expertos en las áreas de Fecundidad y Familia; Distribución de la Población, Migraciones y Desarrollo; Población, Recursos, Medio Ambiente y Desarrollo; y Mortalidad y Políticas de Salud, que celebraron reuniones preparatorias de la Conferencia, a lo largo de 1983, en Nueva Delhi, Túnez, Ginebra y Roma, respectivamente. Sus trabajos proporcionaron el material de base de alta calidad sobre el que dos reuniones posteriores de delegaciones de todos los países -elaboraron en Nueva York el proyecto de documento de recomendaciones sobre el que debatió la Conferencia -en México.

No sólo en su organización sino también en su mecánica y estructura, así como en algunas de sus manifestaciones externas más llamativas, la Conferencia -reflejó su carácter institucional de reunión intergubernamental en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

En efecto, los trabajos de la Conferencia se repartieron entre el Plenario y una única Comisión, la llamada Comisión Principal. Y el Plenario, como suele ser habitual, se limitó aparte de a los actos rituales y protocolarios y a la aprobación final de las Recomendaciones presentadas por la Comisión Principal, a escuchar la larga y por lo general tediosa serie de declaraciones nacionales del centenar y medio de Delegaciones, que apenas tuvo otra virtud que poner de manifiesto una vez más la distancia abismal que separa los problemas y preocupaciones propias en materia demográfica de los países en desarrollo de los que afectan a los desarrollados. Aunque frecuentemente se recuerde que éstos últimos no carecen de problemas de población, lo que es indudable, e incluso se observe que son hoy mayores que hace diez años, cualquier intento de tratamiento en común está condenado al fracaso por las insalvables diferencias, no ya de grado sino de género que los separan. La conjunta implicación en el futuro de la humanidad, la creciente interpenetración de todas las regiones del globo, y la cooperación internacional constituyen las únicas razones que justifican la reunión de un foro unificado sobre los problemas de la población mundial.

La tarea central de la Conferencia -la revisión y actualización del Plan de Acción de Bucarest a través de un conjunto de recomendaciones a Gobiernos y organizaciones internacionales de vario tipo- fue abordada en las catorce sesiones de trabajo de la Comisión Principal. No es de extrañar que allí se produjeran las discusiones de mayor viveza e interés, no obstante la laboriosidad y lentitud que la densidad del material de base y la trascendencia de las cuestiones consideradas imponían. Y puede decirse que, aunque la composición de las Delegaciones combinaba por lo general representantes políticos con expertos en asuntos de población y desarrollo, con predominio de los primeros, como corresponde a la naturaleza intergubernamental de la reunión, y a pesar de las innegables connotaciones políticas del debate, pues el objetivo era formular recomendaciones a los gobiernos, el trabajo realizado se centró en un responsable examen de los temas objeto de la Conferencia, al que no le faltó rigor y altura técnica.

A diferencia de lo ocurrido en Bucarest, el desacuerdo radical se desplazó a terrenos aledaños -paz y desarme, asentamientos israelíes en territorios ocupados: cuestiones que difícilmente podían estar ausentes en una Conferencia de Naciones Unidas- y a ocasionales, y en el fondo inanes, pugilatos entre las superpotencias, por sí o por país interpuesto, sobre la bondad de sus respectivos sistemas económicos. Pero prevaleció, por lo general, el buen sentido de la mayoría de las Delegaciones y se consiguió canalizar el grueso de los esfuerzos hacia la mejora del texto de Recomendaciones.

Para tratar las cuestiones políticamente más espinosas se instituyeron grupos de trabajo "ad hoc". También funcionaron, como es normal en el sistema de las Naciones Unidas, reuniones paralelas de los llamados "grupos regionales". De ellas emanó la "Declaración de México sobre Población y el Desarrollo", elevada manifestación del espíritu y de las principales conclusiones de la Conferencia, a la que se llegó tras arduas negociaciones.

De Bucarest a México.-

Un examen de estas conclusiones pone de manifiesto indudables líneas de continuidad respecto a Bucarest. Una observación más profunda o cuidadosa revela también, junto a ellas, importantes diferencias de tono y énfasis. En realidad, el clima que presidió la Conferencia de México fue muy distinto al que había caracterizado a la precedente.

Una cierta continuidad era, ab initio, inherente a la propia convocatoria de 1984. El objetivo de ésta era, como establece el primer párrafo de la Declaración de México, "evaluar la ejecución del Plan de Acción Mundial sobre Población, aprobado por consenso en Bucarest hace 10 años", la validez de cuyos principios y objetivos apenas se cuestionaba. De lo que se trataba era de "aprobar un conjunto de Recomendaciones para la ulterior ejecución del Plan en años futuros". Incidentalmente, cabe añadir que en México nadie puso en cuestión la conveniencia de un Plan Mundial, a diferencia de lo ocurrido 10 años atrás, cuando la idea había encontrado grandes resistencias.

Como en Bucarest, en México se partía del principio de que población y desarrollo son inseparables, tanto en lo que hace a la génesis de los problemas - como en lo que se refiere a las estrategias para atacarlos; más aún, de que la única solución de fondo a los problemas demográficos es el desarrollo económico y social, y que, en sí mismas y aisladamente formuladas, las políticas demográficas no pueden aspirar a logros sustanciales. Al mismo tiempo se reconocía que el rápido crecimiento de la población, podía constituir un obstáculo insuperable en el camino que conduce a la superación del atraso económico y social. En suma, si las políticas demográficas tienen sentido, es integradas en las políticas de desarrollo, orientadas unas y otras a la mejora del bienestar social y la calidad de vida de las personas.

Ahora bien, más allá del punto de partida común, las diferencias han superado con mucho a las similitudes. De Bucarest se ha dicho que su significación esencial radicó en el mismo hecho de su existencia. Aunque no faltaron muy meritorios esfuerzos por aproximar posiciones que de partida resultaban poco menos que irreconciliables, y aunque la aprobación de un documento final supusiera que tales intentos habían alcanzado cierto éxito, en Bucarest predominó la divergencia, cuando no la confrontación. Y la confrontación, de carácter eminentemente político, versaba sobre el propio asunto de la Conferencia, esto es, las relaciones entre población y desarrollo.

México ha ido mucho más allá: ha supuesto la extensión del inicio de acuerdo que se había laboriosamente gestado en Bucarest y su pública consagración. Y, por encima del valor de las Recomendaciones adoptadas, este consenso constituye sin duda el mayor logro de México. Como ya se ha dicho, las confrontaciones políticas se han desplazado a cuestiones no estrictamente demográficas, si se excluyen debates a la postre, de escasa entidad sobre el aborto o sobre el peso relativo que cabe a familias e individuos en la adopción de decisiones, y que versaron más sobre formulaciones ideológicas o retóricas que sobre los asuntos en sí. De hecho, y por ejemplo, no hubo dificultad en aceptar la recomendación de que no se promueva el aborto como instrumento de política demográfica.

En Bucarest el debate político trató en el fondo sobre la propia legitimidad y utilidad de las políticas demográficas, incluso sobre la propia existencia de problemas demográficos como tales. En las formulaciones más extremas, pero en todo caso nada excepcionales, hubo resistencia a aceptar que el rápido crecimiento de la población constituyera motivo de preocupación e, incluso se llegó a afirmar la bondad del mismo. Todo se reducía a problemas de desarrollo, de maldistribución de recursos, de colonialismo o imperialismo. Y la simplicidad de los problemas tenía su correlato en la simplicidad de las soluciones, que no eran otras que el desarrollo, o el cambio de las estructuras económicas y sociales, sin que fuera necesaria política demográfica alguna. Más aún, los programas de control de la natalidad eran vistos con acusada desconfianza, cuando no rechazados como añagazas de los países desarrollados para el mantenimiento del orden de cosas existentes. En el polo opuesto, no faltaron vigorosas defensas de programas demográficos prácticamente desvinculados de cualquier política de desarrollo.

La Conferencia de México ha puesto de manifiesto la notable aproximación de puntos de vista que se ha operado en los años transcurridos desde Bucarest. El reconocimiento de que para abordar los problemas de la población se necesitan conjuntamente políticas de desarrollo y políticas demográficas, ha sido general. No es de extrañar, por ello, que las Recomendaciones de la Conferencia de México comiencen precisamente, por subrayar la necesidad de integrar unas y otras: "Habida cuenta de que el desarrollo social y económico es un factor central para la solución de los problemas demográficos (...) y de que los factores demográficos son muy importantes en los planes y estrategias del desarrollo y tienen importantes repercusiones para la consecución de los objetivos de éste, las políticas, planes y programas de desarrollo nacionales, así como las estrategias internacionales del desarrollo, deben formularse sobre la base de un enfoque integrado que tenga en cuenta las interrelaciones entre población, recursos, el medio ambiente y el desarrollo". (Recomendación 1)

La valoración de las políticas demográficas que ha prevalecido en México hubiera resultado prácticamente impensable diez años atrás, valga de ejemplo -

el decidido lenguaje del punto 9 de la Declaración: "La experiencia de las políticas demográficas aplicadas en los últimos años es alentadora. Han disminuido las tasas de mortalidad y morbilidad, aunque no en la medida prevista. Los programas de planificación de la familia han logrado reducir la fecundidad con un costo relativamente bajo. Los países que consideran que su tasa de crecimiento demográfico perjudica sus planes nacionales de desarrollo debe adoptar políticas y programas en materia de población. Si no se toman tales medidas ahora pueden enfrentar problemas cada vez mayores, como desempleo, escasez de alimentos y degradación del medio ambiente."

Esta visión más equilibrada de las relaciones entre población y desarrollo ha estado a la base de un nuevo consenso, que se ha manifestado especialmente respecto de las políticas de planificación familiar. Partiendo de un grado incomparablemente mayor de aceptación de la misma, las Recomendaciones en la materia han sido mucho más amplias y precisas de lo que lo fueron en Bucarest. Más que sobre la legitimidad de controlar el tamaño de la familia, se ha discutido sobre la seguridad y aceptabilidad de los métodos para conseguirlo. Se ha insistido hasta la saciedad en el derecho a la libre y responsable determinación del número y espaciamiento de los hijos, atendiendo al bienestar individual pero también al colectivo, en la decisiva importancia de proporcionar adecuada información y educación en la conveniencia de retrasar la edad de entrada al matrimonio y a la procreación, en el papel crucial de las mujeres, y en la responsabilidad de los hombres; y, por supuesto, en la necesidad de poner en marcha o reforzar programas eficaces de control de nacimientos.

En México no se ha cuestionado la necesidad de controlar y detener el rápido crecimiento de la población. Más bien, el énfasis se ha puesto en los requisitos o estilos que deben caracterizar a las políticas demográficas. Y se ha subrayado sobre todo la necesidad de conceder la más amplia participación en los programas demográficos, a las poblaciones afectadas, especialmente al nivel de la comunidad local; la importancia que para la salud materno-infantil y para el éxito de las políticas familiares corresponde a la educación de las mujeres; el valor de la investigación demográfica, especialmente en lo que se refiere a la seguridad y aceptabilidad de los métodos

anticonceptivos; la positiva contribución de las organizaciones internacionales y el papel capital que cabe a la cooperación internacional, etc. Todo ello constituye, a mi juicio, si se permite una valoración subjetiva, un adecuado indicador de lo mucho que ha progresado la sensatez colectiva en un decenio.

Este cambio de actitud -que ha tenido su correlato en evaluaciones mucho más equilibradas que antaño de otros problemas demográficos como, por ejemplo, muy destacadamente, las migraciones y la urbanización-, no ha emanado sólo del buen sentido. Refleja una experiencia histórica y un estado de cosas marcadamente diferentes a las que concurren en la ocasión de Bucarest. En 1974 estuvo a punto de terminar una época que probablemente haya constituido el cuarto de siglo de más rápido crecimiento demográfico de la historia. Apenas se atisbaban indicios de reducción de la fecundidad en ninguno de los países en desarrollo, lo que permitía cuestionar fuertemente la eficacia de los programas demográficos. El notable crecimiento económico prevalente en buena parte del mundo en desarrollo -al igual que en el desarrollado- permitía depositar un cierto grado de confianza en el eventual éxito del desarrollo económico. Y, finalmente, la escena política estaba presidida por un clima de creciente confrontación entre Norte y Sur, parcialmente reflejado en la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional adoptada por las Naciones Unidas en el mismo año de 1974.

Diez años después, las cosas han cambiado. La apelación a un Nuevo Orden Económico Internacional es, cada vez más, una ilusión que se aleja, cuando no un recurso retórico que tiende a caer en desuso. El panorama económico internacional, caracterizado por fuertes endeudamientos, ralentización del crecimiento, y altas tasas de inflación y desempleo, resulta mucho menos halagüeño, y no permite amparar esperanzas de alivio inmediato. La reducción de las tasas de crecimiento demográfico resulta, pues, más imperativa hoy que nunca. Pero además, el incuestionable éxito de las políticas demográficas en los últimos años, no sólo en el terreno de la mortalidad, sino también en el de la fecundidad, obliga a una valoración mucho más positiva de éstas de lo que era usual hace 10 años. Por primera vez en los últimos -

doscientos años, la tasa de crecimiento de la población mundial ha disminuído significativamente, y ello es, por supuesto, enteramente atribuible al descenso de la tasa de fecundidad en los países en desarrollo, aunque persistan graves y preocupantes desigualdades.

En síntesis, el pesimismo radical que caracterizaba tradicionalmente el análisis de los problemas de la población mundial está dejando gradualmente paso, si no al optimismo, que resultaría ciertamente infundado, si a la atenuación de aquél, a un pesimismo moderado. El lenguaje de algunos de los párrafos de la Declaración de México, como el ya citado punto 9, donde se describía como "alentadora" la experiencia de las políticas demográficas, o el 13, donde se habla de "considerables progresos desde la Conferencia de Bucarest", o el 14, que alude a los "notables progresos que en los programas de planificación de la familia ha significado la tecnología moderna de los anticonceptivos", o la consideración de "fundamental" que el punto 20 adjudica a la cooperación internacional en la esfera de la población, resultaban inimaginables hace diez años. De hecho, una de las discusiones más significativas de las habidas en la Comisión Principal giró en torno a la propuesta de que se incluyeran referencias optimistas a las vertientes esperanzadoras del balance del decenio, acompañadas, por supuesto, de las indispensables cautelas. Así se hizo.

Estas son, a mi juicio, -además, por supuesto, - de un denso conjunto de valiosas recomendaciones cuyo resumen excedería con mucho los límites de esta nota, y que van a ser publicadas en breve en la Revista Española de Investigaciones Sociológicas-, las conclusiones más importantes de la Conferencia de México: por un lado, el otorgamiento de carta de naturaleza a los progresos registrados, tan trabajosos y como aún insuficientes, pero de valor incalculable si suponen el inicio del cambio de signo en las tendencias de la población mundial que es imperativo; por otro, progresiva sustitución de la tradicional confrontación de raíz política e ideológica respecto de los problemas de la población mundial por un clima más propicio al consenso, basado en una visión más equilibrada y compleja de las relaciones entre población y desarrollo de lo que hasta ahora era habitual.