

**LA POLÍTICA MUNDIAL DE POBLACIÓN EN EL
SIGLO XX**

Julio Pérez

90

Aquest treball serà presentat com a ponència, sota el títol
"¿Un planeta superpoblado?" al *III Congreso de la
Sociedad Española de Contracepción*, que es celebrarà a
Vitòria, l'any 1995.

Centre d'Estudis Demogràfics

1994

La política mundial de población en el siglo XX

Los rasgos principales de la actual situación demográfica mundial suelen exponerse de manera aséptica, proporcionando estadísticas e indicadores sobre volúmenes poblacionales, ritmos de crecimiento, niveles de mortalidad y fecundidad, y distribución geográfica de todos ellos, hasta crear un cuadro general, muy técnico y aparentemente muy objetivo, sobre el que ya trabajarán los sociólogos y los políticos si así lo creen conveniente. Este parece ser el papel tradicionalmente asignado a la demografía: el de una disciplina técnica y rigurosa pero, eso sí, bastante aburrida.

Siento defraudar a quienes así piensen. Creo sinceramente que el objeto de estudio de la demografía, la población, es uno de los más complejos, polémicos, ideologizados y, por supuesto, apasionantes que puedan encontrarse (no en vano la "población" somos nosotros). Por ello presentaré aquí pocos datos y, en su mayor parte, como anexo estadístico, e intentaré, en cambio, facilitar una visión sintética e histórica de la situación demográfica mundial y, sobre todo, del modo en que ha sido analizada y comprendida, y de las políticas emprendidas para modificar su evolución previsible. Como se verá, las conclusiones no pueden ser muy firmes y el futuro sigue abierto. Sin embargo el conocimiento demográfico y las posibilidades de intervención son crecientes. Esperanzador o no, el resultado es que nuestro futuro está cada vez más, en nuestras manos.

La evolución de la "Población Mundial"

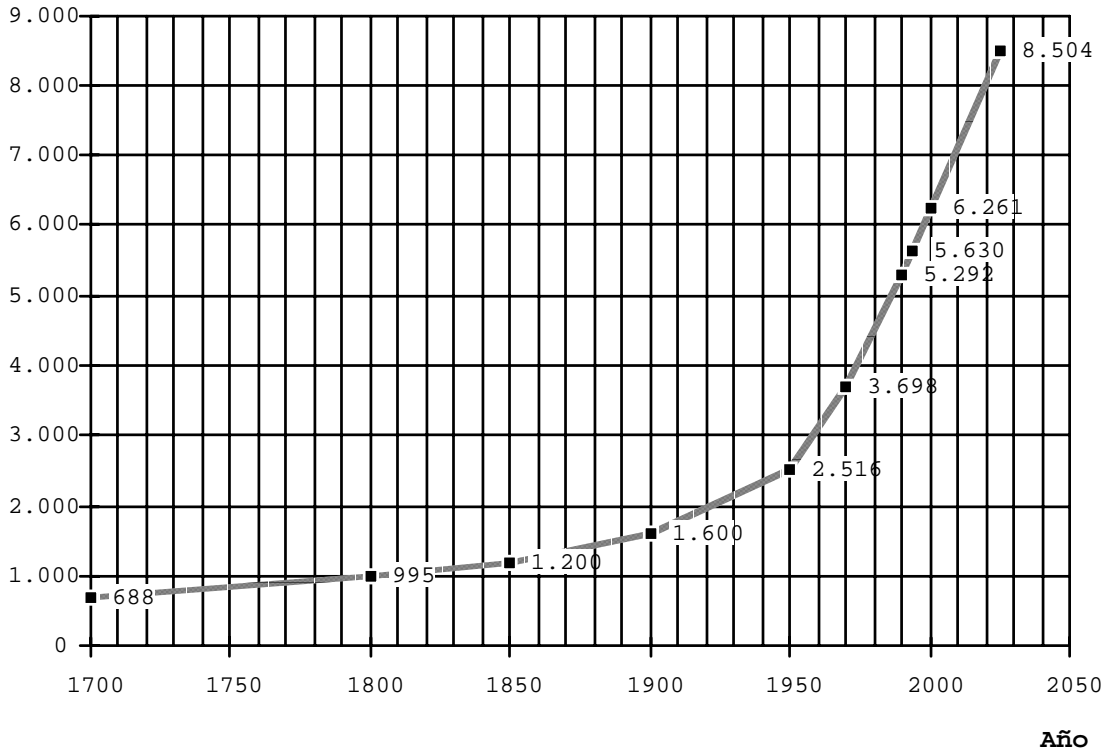
La especie humana apareció aproximadamente hace un millón de años. Pero sólo en los últimos cincuenta años, el número de seres humanos ha crecido más de lo que lo había hecho en toda su historia anterior, hasta alcanzar los más de 5.600 millones actuales. El proceso está lejos de haber finalizado, y la inercia del crecimiento demográfico nos llevará, incluso bajo supuestos moderados de fecundidad, a alcanzar los 8.000 millones en poco más de dos décadas.

El potencial de crecimiento de la especie siempre fue enorme. Se calcula que cada mujer puede llegar a tener un promedio máximo de 12 hijos durante su vida fecunda, en condiciones óptimas de mortalidad, nupcialidad, edad al matrimonio, etc. Sin embargo, durante cientos de miles de años el ritmo de crecimiento fue prácticamente nulo, y ello no se debió al autocontrol (que siempre ha existido) de la capacidad reproductiva, sino a las restricciones del entorno, que eliminaron a buena parte de los nacidos de cada generación. No en vano, el ecosistema en que vive cualquier especie tiene una "capacidad de carga" que limita su crecimiento. La peculiaridad de la especie humana es que, a las migraciones y a la autorregulación de la fecundidad (las estrategias naturales para mantener la población en los límites impuestos por el entorno), ha añadido una estrategia nueva: la transformación del propio ecosistema, de manera que su capacidad de carga quede ampliada artificialmente. No otra cosa son la agricultura, la

ganadería, la arquitectura o el comercio. Por ello el aumento de la población siempre se ha considerado signo de prosperidad y de éxito ante la naturaleza hostil, y pueden seguirse los progresos humanos en la lucha contra la muerte observando simplemente los momentos en que el número de individuos crece.

Población mundial, 1700-2025.

Millones



Fuente: Datos y estimaciones de Naciones Unidas

Todo lo anterior, no obstante, sólo ha tenido validez a escala local. Las estrategias nunca han sido universales, sino propias de los distintos grupos que componen la especie, y son las fórmulas del éxito de algunos de tales grupos en los últimos dos siglos las que han acabado por extenderse a todo el planeta. Este "triunfo" es el que reflejan las cifras sobre el actual crecimiento de la población mundial, y el que ha creado un nuevo riesgo, esta vez universal: que la especie, en su conjunto, descubra trágicamente, demasiado tarde, que los límites al crecimiento no han desaparecido, sólo han sido ampliados de manera finita. Mientras algunos autores creen que el riesgo es ya una realidad, otros piensan que la inventiva humana aún puede ampliar las posibilidades de crecimiento. En cualquier caso, por primera vez, el problema no se plantea ya a nivel local. La emigración (el abandono del ecosistema, cuando su capacidad de carga quede sobrepasada) no resultará posible esta vez. Esta vez hablamos del propio planeta. Esta vez, crecimiento poblacional y progreso humano empiezan a no ser sinónimos.

Todo parece conducir a la necesidad de actuar. Y el control de la fecundidad parece ser la única alternativa si no es posible la emigración y si se desea que el nuevo ajuste entre población y recursos se realice por otra vía que la catástrofe. Sin embargo, el discurso planetario (el académico, el biólogo), aquel que habla de la "humanidad" como un ente real, objeto de actuaciones concretas, peca de simplismo. La población mundial resulta un concepto demasiado amplio y abstracto cuando se desciende hasta las poblaciones reales y a sus

características propias. No basta con las intenciones si no se desarrollan simultáneamente las condiciones para operar sobre la realidad.

Las actuaciones, la práctica real, son las que han generado el conocimiento, los medios y las instituciones que posibilitan el gigantesco intento de ingeniería social que implica la reducción del crecimiento poblacional mundial. El proceso no ha sido siempre "limpio" ni se ha encontrado libre de las implicaciones políticas, económicas e ideológicas que presiden todos los actos humanos. Para comprender la situación actual y sus posibilidades conviene analizar con ojo crítico la historia que conduce al planteamiento actual del problema.

Los inicios del gran salto poblacional

A mediados del siglo XVIII la mortalidad empezó a disminuir sensiblemente en los países en proceso de industrialización. El fenómeno no fue evidente para sus protagonistas hasta mucho después, pero tuvo por resultado un crecimiento importantísimo de las poblaciones implicadas, crecimiento que no dejó de tener repercusiones. La más evidente para los propios contemporáneos fue la emigración. No era una mera cuestión de volumen poblacional; la modernización del trabajo agrario reducía drásticamente, además, la necesidad de trabajadores en el campo, causando un trasvase de población sin precedentes de las zonas agrarias a las industriales, donde no siempre existía puestos suficientes para todos los recién llegados. El hacinamiento y la explotación crearon una población "excedente" (es la época de Malthus), a la que sólo le quedaba organizarse como fuerza política (también llegará la época de Marx) o pasar de la emigración interior a la emigración internacional.

Los estados no llegaron nunca a diagnosticar el rápido crecimiento como un problema e, incluso las teorías económicas del momento consideraban necesaria la existencia de un stock de mano de obra en paro que permitiese mantener bajos los costes salariales. Generalmente, se trataba de países con imperios coloniales en expansión para los que una población creciente constituía un activo imprescindible en la competencia internacional. Pero incluso las antiguas colonias americanas sustentaron ideologías "poblacionistas" tras su independencia. En todas partes crecimiento demográfico era sinónimo de prosperidad y, efectivamente, eran los países más prósperos los que más crecían.

El descenso de la fecundidad hasta los años treinta

Mientras los estados se vanagloriaban de tener poblaciones crecientes, los individuos empezaron a modificar su comportamiento reproductivo ya a finales del siglo XVIII. Junto a las opciones de organizarse colectivamente o emigrar, se fue abriendo paso una vía adicional para mejorar la situación individual: la limitación de la descendencia.

Habida cuenta de la importancia que la variable poblacional había adquirido como fundamento del poder de los estados, los más desarrollados ya habían desplegado sus propios instrumentos estadísticos para el seguimiento de los fenómenos demográficos. Por ello, el descenso de la fecundidad es ya un tema tratado por la demografía en sus albores como disciplina, durante el siglo XIX. Cuando, a principios de nuestro siglo y, sobre todo, en los años treinta, los indicadores llegaron a marcar niveles tan bajos que ni siquiera parecían asegurar el reemplazo de la población existente, todas las alarmas empezaron a sonar.

Reacciones diversas. El miedo demográfico.

Los países donde la fecundidad había disminuido antes se encontraban embarcados en una situación internacional muy compleja y conflictiva. El "equilibrio" entre las potencias había llegado al reparto de la práctica totalidad de la superficie terrestre, por lo que toda expansión ulterior era ya imposible sin el enfrentamiento abierto con el resto de "los grandes". La tensión no había desaparecido tras la primera guerra mundial que, por el contrario, había debilitado a las potencias europeas frente a los imperios crecientes de EEUU y de Japón. También la tensión era importante en el interior, por la creciente presión social ejercida por las reivindicaciones obreras, estimuladas por el reciente triunfo de la revolución soviética. La crisis internacional del "capitalismo" revelada en 1929 por el crack bursátil de Nueva York había extendido el problema del paro dramáticamente.

No es de extrañar que, en un contexto tal, el descenso de la fecundidad fuese interpretado desde las ideologías "oficiales" como un síntoma más de "la decadencia de Occidente" (y esto ocurrió en toda Europa, no sólo en los países de régimen fascista). Los esfuerzos para conocer la situación demográfica, comprender sus causas y desviar su curso espontáneo, todo lo que en conjunto define la política de población en su sentido actual, nacen precisamente en esta época.

Los fundamentos ideológicos de las políticas de población

Las posturas desde las que se va a desarrollar una teoría explicativa del descenso de la fecundidad son dos:

- El natalismo, sostenido desde posiciones nacionalistas y ligado a la seguridad nacional en una coyuntura prebélica. Su tema es la necesidad de aumentar la población nacional y, por lo tanto, la fecundidad.
- El eugenismo, preocupado más por la composición y la calidad de la población que por su cantidad. El núcleo de su preocupación es la fecundidad diferencial de los diversos grupos (tanto sociales como raciales).

Esta distinción es sólo analítica, ya que en multitud de casos ambas posturas coexistían. Sin embargo, cabe ejemplificar la primera con la actitud oficial de Francia, uno de los países donde el descenso de la fecundidad se había iniciado antes, en que la "grandeur" nacional se había construido rodeada de constantes conflictos armados desde la Revolución y que, pese a haber salido triunfante en la primera guerra mundial, percibía como una espada de Damócles la rápida expansión de su enemigo tradicional, Alemania.

La postura eugenista resulta más heterogénea. Derivación del deslumbrante desarrollo de la teoría darwinista, había surgido en Gran Bretaña de la pluma de Francis Galton, primo de Darwin. Su propósito era el perfeccionamiento de la humanidad como especie, y rápidamente fue asumido por todos los sectores intelectuales y sociales. Eugenista era el propósito de Hitler de purificar racialmente el mundo; eugenista era la preocupación de las clases altas inglesas (reflejado en la corriente neomalthusiana) ante la mayor fecundidad de las clases bajas; eugenista fue la ideología que justificó en EEUU, durante los años veinte, las limitaciones a la inmigración según el país de procedencia o las campañas de esterilización obligatoria de "indeseables". Incluso fue eugenista el movimiento obrero europeo, que perseguía la extensión

de la maternidad consciente, la limitación de los nacimientos y la mejora de las condiciones maternofiliales entre las clases trabajadoras (un ejemplo excepcional lo constituye el anarquismo ibérico, tan injustamente olvidado).

Ambas posturas, con su énfasis en la importancia de la fecundidad, contribuyeron a crear la masa crítica de datos estadísticos, investigadores y recursos, necesarios para el desarrollo de una teoría demográfica sobre los cambios en curso.

La teoría de la transición demográfica

Las explicaciones del descenso de la fecundidad hasta los años treinta fueron muy diversas: las mujeres se habrían vuelto egoístas y olvidado sus deberes patrios (empezaban a reivindicar el voto y otros derechos básicos); el uso de anticonceptivos, antes relacionados con la prostitución, debía ser un reflejo de la degradación moral en que caía Occidente, como ya había ocurrido con el imperio romano; la polución, los peores alimentos, etc., seguramente debían afectar a la fertilidad y la potencia sexual; el abandono de la vida rural y el aburguesamiento habrían hecho retroceder los valores tradicionales de la familia y empujado a las personas hacia un insano individualismo... No faltaban fundamentos para todas estas interpretaciones, ya que las investigaciones demostraban que las clases altas, más instruidas, urbanas, habían liderado el descenso de la fecundidad, en algunos casos hacía más de un siglo, y mostraban los niveles más bajos entre sus contemporáneos. Pero sólo cuando se relacionó la evolución de la fecundidad con la de la mortalidad empezó a surgir un esquema interpretativo general que diese cuenta del conjunto de observaciones.

La teoría, construida a partir de la información disponible sobre los países más avanzados, recibió el nombre de "teoría de la transición demográfica", y tuvo diferentes padres intelectuales, simultáneos y de diverso origen, aunque fueron principalmente demógrafos franceses y estadounidenses los primeros en darle una formulación clara.

Lo que se observaba de manera casi sistemática es que la fecundidad siempre descendía, en una especie de respuesta adaptativa, después de que lo hubiese hecho la mortalidad. La mortalidad, por su parte, había descendido sustancialmente en los países más desarrollados, en estrecha relación con el proceso de revolución industrial, desencadenando el proceso de transición y el rápido crecimiento observado. Por lo tanto, y de manera harto tranquilizadora, podía comprobarse que el descenso de la fecundidad se identificaba con el grado de desarrollo, y no sólo no abocaba a la tan cacareada decadencia occidental, sino que era uno de los síntomas de su éxito.

La posguerra y los nuevos miedos demográficos: La población del Tercer Mundo.

Acabada la guerra, EEUU emerge como la gran potencia económica y militar. Sus empresas necesitan terreno para la inversión, y los imperios coloniales europeos, insostenibles por parte de las antiguas metrópolis, ahora destrozadas, se convierten en uno de los objetivos prioritarios. El gobierno contribuirá sosteniendo una política internacional favorable a la descolonización y a la apertura de los mercados, e interviniendo militarmente allí donde estuviesen amenazados. Fundaciones privadas, creadas por las familias y consorcios más ricos e importantes (Rockefeller, Carnegie, Milbank, Mellon, Ford...), se encargaron de financiar investigaciones sobre las condiciones sociales existentes en tales países.

Pronto iba a ser evidente un peligro para la seguridad de las inversiones exteriores. La mortalidad en los países del tercer mundo estaba descendiendo, mucho más deprisa que en la Europa del siglo anterior y, en consecuencia, el ritmo de crecimiento era muy alto. Junto a la

pobreza y a la fragilidad de los gobiernos nacionales recién estrenados, la combinación era idónea para que estos países, especialmente los asiáticos, acabasen cayendo en la órbita política comunista. China, Corea y Vietnam se convirtieron en pruebas palpables de la gravedad del problema, y la demografía "del desarrollo" se convirtió en un tema estratégico en el contexto de la guerra fría.

La inversión de la teoría. Notestein y la nueva herramienta para la acción

La teoría de la transición demográfica colocaba a EEUU en un callejón sin salida. Detener el desestabilizador crecimiento demográfico del tercer mundo, de acuerdo con la teoría, pasaba necesariamente por alcanzar cotas importantes de desarrollo. Y la teoría económica de la época había descubierto el papel fundamental de la acumulación de capital como condición necesaria para el despegue industrial. El problema era que el modelo comunista de desarrollo, cuyo mejor ejemplo podía encontrarse en la rápida industrialización de la URSS, era mucho más rápido y eficiente en la acumulación de capital. Esta conclusión de los propios analistas estadounidenses era preocupante para el "mundo libre" ya durante el breve periodo en que EEUU y la URSS fueron aliados frente a Alemania, y se convirtió en una pesadilla inaceptable durante la posguerra.

Se hacía necesario un nuevo planteamiento teórico sobre la relación entre población y economía, y éste no tardó en llegar. Adoptó la forma de una reconversión de la teoría de la transición demográfica, que asumía sus logros anteriores, pero les confería un sentido nuevo. Si hasta el momento todos los estudiosos coincidían en que el desarrollo económico era el desencadenante de la transición y la causa del descenso final de la fecundidad, se iba a sostener ahora que el descenso de la fecundidad era una condición necesaria para el desarrollo, ya que el rápido crecimiento poblacional impedía la acumulación de capital imprescindible para el despegue industrial.

La "inversión" de la teoría ha sido datada exactamente en 1947 (S. Szreter) en un texto de Frank Notestein, investigador ligado a la Ford Foundation. La nueva versión de la teoría se convertiría pronto en instrumento para la acción y en el marco teórico de lo que D. Hodgson ha calificado como la "ortodoxia" de la demografía estadounidense. Adoptándola como base, durante finales de los años cuarenta y hasta los años sesenta, las fundaciones privadas estadounidenses fomentaron y financiaron el mayor esfuerzo investigador que se ha realizado jamás sobre demografía, fisiología de la reproducción y nuevos métodos anticonceptivos. Crearon departamentos universitarios e instituciones académicas tan famosas como el Princeton Office of Population Research y programas de intercambio donde se formaron investigadores, técnicos y administradores foráneos que, a la vuelta a su país, debían extender el movimiento del control de la fecundidad. Abrieron laboratorios que iban a desarrollar los más modernos y eficaces métodos anticonceptivos, como las píldoras que hoy se usan en todo el mundo. Crearon y costearon instituciones de tanto prestigio como el Population Council o la International Association of Planned Parenthood y publicaciones periódicas tan fundamentales para la demografía actual como *Population Index*, *Demography* o *Population and Development Review*.

El impulso era tal que acabó por impregnar también la política oficial del gobierno estadounidense y, finalmente, la de las Naciones Unidas.

La extensión de la ideología del control. De la teoría a la acción

Durante el mandato de Eisenhower (1953-1961), republicano y conservador, el gobierno federal se mantuvo al margen de las actuaciones en materia de población: eran un asunto

íntimo y privado, y chocaban con la moral de sus ciudadanos. Pero las presiones eran crecientes para que el tema se incluyese en la agenda exterior. Incluso las agencias de inteligencia y los comités de asesoramiento militar recomendaban la asistencia sobre planificación familiar a los países del tercer mundo, por motivos de seguridad nacional. El auténtico giro en la política exterior sobre el tema se inicia en 1961, tras la elección como presidente de un demócrata, J.F. Kennedy. Es la época que Charles Morris ha denominado de "omnicompetencia racional" en los asuntos públicos, y la administración resulta muy permeable a la influencia y presencia de la "tecnocracia". El gobierno federal se convertirá en un colosal amparador de la ideología demográfica de las fundaciones privadas, muchos de cuyos dirigentes y técnicos acabarán ocupando cargos públicos.

En un espectacular giro de la política oficial, Kennedy declara públicamente, el mismo año de su investidura, la intención de su gobierno de apoyar y promover la planificación familiar en el tercer mundo. Se financia, efectivamente, en multitud de países, siempre siguiendo la "línea caliente" de la guerra fría, desde Pakistán hasta el sureste asiático. Los programas de USAID (Ayuda al desarrollo Internacional) empiezan a incluirla sistemáticamente. El movimiento alcanza una magnitud tal que sobrevive al asesinato de Kennedy. Johnson, el nuevo presidente, anuncia su intención de frenar el comunismo en cualquier parte del mundo con cualquier medio a su alcance. Simultáneamente, declara la necesidad de apoyar los programas de planificación familiar. Nixon, investido en 1969, hará otro tanto. En 1968, R. MacNamara, uno de los "halcones" de la guerra fría y del conflicto vietnamita, anuncia, como flamante presidente del Banco Mundial que su organización apoyará los programas de planificación familiar. El apoyo político es tal que acaba por ser trasladado a todos los ámbitos de influencia internacional estadounidense, incluida la Organización de Naciones Unidas.

Implicación de las Naciones Unidas

EEUU había sido el principal impulsor de la creación de las Naciones Unidas. Debían convertirse en una pieza clave de su política internacional, frente a las reticencias de los viejos imperios coloniales europeos (recuérdese, aunque sea a título anecdótico, que incluso su sede está construida sobre terrenos cedidos por la familia Rockefeller). No es de extrañar, por tanto, que siempre fuese muy permeable a las preocupaciones "demográficas" estadounidenses. Su carta fundacional de 1945 autorizaba al Consejo Económico y Social a crear las Comisiones asesoras oportunas, y una de las primeras, constituida al año siguiente, fue la de población. Al frente, se nombró al por entonces Director de la Princeton Office of Population Research, Frank Notestein.

La Comisión de Población promueve la realización de censos en todo el mundo, y proporciona asesoramiento y criterios técnicos unificados. El objetivo es de una envergadura sin precedentes: conseguir información sobre la totalidad de la población del planeta. En 1951 aparecen los primeros resultados (a partir de 1954 empezará a publicarse periódicamente el *Demographic Yearbook*, que se convertirá en la fuente obligada para la demografía mundial). Las primeras estimaciones señalan una población total de 2.500 millones de personas en 1950. Las proyecciones, más tarde totalmente desbordadas, prevén que el crecimiento en treinta años será de entre 500 y 1.100 millones.

Con esta información ya en la mano, se celebra en Roma, en 1954, la Primera Conferencia Mundial de Población organizada por las Naciones Unidas. El mensaje de la "ortodoxia" demográfica empieza a calar de tal manera que algunos países, incluido el Vaticano, muestran su preocupación por el lugar en que puedan quedar las consideraciones religiosas y morales respecto al control de la población. No obstante, las delegaciones asistentes no están formadas por administradores o políticos, sino por científicos de todo el mundo que, de momento, no ven

clara la necesidad de actuar y resuelven, básicamente, profundizar en el conocimiento demográfico del tercer mundo y fomentar la creación de centros de capacitación regional.

La creación del Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades en materia de Población (FNUAP)

La Segunda Conferencia Mundial de Población se celebra en 1965 en Belgrado. Mientras tanto, se han creado, efectivamente, centros de capacitación regional tan prestigiosos como CELADE, en Santiago de Chile (1958) o el Centro Demográfico de El Cairo (1965). La actitud oficial del gobierno estadounidense ha adoptado ya el nuevo rumbo antes comentado. En suma, las tesis de la "ortodoxia" demográfica empiezan a extenderse con rapidez, e incluso los especialistas del Este empiezan a aceptar, en contra del clasicismo marxista, que el excesivo crecimiento de la población puede dificultar el desarrollo económico de los países más pobres.

Sin embargo, esta segunda Conferencia sigue siendo de carácter científico, no político, de manera que las llamadas a la acción resultan escasas. Los "ortodoxos" consiguen, sin embargo, que entre las resoluciones finales se incluya la creación de un fondo fiduciario para cuestiones de población. Las presiones e informes favorables de USAID, de la United Nations Association of the U.S.A., del Population Council (cuyo director era J.D. Rockefeller III) y del Banco Mundial de McNamara se encargarán de que cuatro años más tarde el fondo fiduciario se convierta en el Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades en materia de Población (FNUAP). Puesto que se está lejos de conseguir la aprobación unánime para que las N.U. se muestren activas en la asistencia al control demográfico y dado que para EEUU se trata de un objetivo prioritario, el FNUAP es transferido a una agencia con mucha mayor capacidad de acción. Se trata del Programa para el Desarrollo (UNDP), desde el que el activismo demográfico se encontrará perfectamente amparado y que, no por casualidad, está dirigido por P. G. Hoffman, también Presidente de la Ford Foundation,. El grado de implicación de Estados Unidos es tal que en 1971, cuando el FNUAP empieza a prestar asistencia oficial a los países en desarrollo, el 65% de sus fondos provienen del país norteamericano (109,5 millones de dólares), el 15% del resto de países, el 1% del Banco Mundial y el 19,2% de fundaciones privadas (si se descuenta a EEUU, sólo las fundaciones Ford y Rockefeller aportan más que el conjunto de todos los países donantes, el 16%).

Mientras tanto, se prepara el asalto final a la voluntad política internacional de apoyar el control de la fecundidad en el Tercer Mundo. La sensibilidad general empieza a ser favorable, ya que desde finales de los años cincuenta y durante los sesenta, todos los especialistas han observado con perplejidad cómo la teoría de la transición demográfica ha sido incapaz de predecir el "baby boom" experimentado por la mayoría de los países desarrollados. Simultáneamente, el Tercer Mundo continúa creciendo a ritmos inusitados, y la población mundial de 1970 alcanza los 3.698 millones de personas, muy por encima de las previsiones hechas en los años cuarenta ¡para 1980! Se siguen creando centros de capacitación regional, como los inaugurados en 1971 en Accra (Ghana) y Yaundé (Camerún). Países como Pakistán o la India anuncian oficialmente la adopción de programas nacionales de planificación familiar, y el debate llega a la opinión pública occidental desde best-sellers como *The Population Bomb*, de Paul Ehrlich (1966) y películas como la basada en la novela de ciencia-ficción *Make room, Make room!*, de Harry Jarrison (1966).

La consagración de la política mundial de población: Bucarest y México

Todo está preparado para la tercera Conferencia Mundial de Población, que debe celebrarse en Bucarest en 1974, declarado Año Internacional de la Población por las N.U. Esta vez el carácter de la Conferencia es muy diferente al de las anteriores: los científicos han sido sustituidos por delegaciones gubernamentales formadas por administradores y políticos, y no se

trata ya de profundizar en el conocimiento demográfico. El propósito de la Conferencia, en esta ocasión, es establecer un Programa de Acción, que dé el espaldarazo político a las actuaciones estadounidenses y del FNUAP.

La Conferencia, no obstante, no consigue la unanimidad del apoyo. Un grupo considerable de países, encabezado por China, Argelia, Brasil y Argentina, mantiene una posición contraria a desarrollar políticas que tengan como objetivo principal disminuir la tasa de incremento de la población. Circula entre ellos una frase que se convertirá en auténtico slogan: "el mejor contraceptivo es el desarrollo económico". Pese a todo, a favor se encuentran muchos países asiáticos, sobre todo del subcontinente indio (incluidos Pakistán y Bangladesh), y ni siquiera los opositores niegan absolutamente la relevancia del factor demográfico.

El Plan de Acción aprobado, por muy rebajadas que queden sus pretensiones iniciales, se convierte en un éxito importante de los partidarios de la acción: han conseguido, finalmente, el apoyo institucional de las Naciones Unidas. Pero, lo que es aún más importante, las líneas de actuación aprobadas empiezan a escapársele de las manos a EEUU. Desde su creación, las N.U. han crecido mucho, sobre todo por la incorporación de las antiguas colonias a medida que iban alcanzando la independencia. En los años setenta se empieza a notar el peso político creciente del Tercer Mundo en la Organización, y sus reivindicaciones de un nuevo orden internacional. Por tanto, y sin detallar las acciones emprendidas y los logros alcanzados, la década siguiente a la aprobación del Plan de Acción verá extenderse programas de salud, de educación, de apoyo a los derechos de la mujer, etc. que sólo jugaban un papel secundario en los planes estadounidenses de control del crecimiento demográfico del Tercer Mundo. Mientras tanto, incluso los países que en Bucarest se habían opuesto abiertamente a las políticas de control de la natalidad empiezan a acogerse a la asistencia de las N.U. y a desarrollar programas propios (el caso más espectacular es el de China). El éxito empieza a rebasar las intenciones de los iniciadores del movimiento.

El nuevo mundo de mediados de los 80.

La Conferencia de México y la defección de EEUU.

Cuando, en 1984 se celebra en México la IV Conferencia Internacional sobre Población el mundo ha cambiado mucho. La "amenaza" comunista se ha diluido enormemente (aunque aún nadie pueda sospecharlo, la URSS se disolverá en poco más de un lustro). En EEUU el sector político que apoyaba la planificación familiar en el tercer mundo ha perdido el control del país. Ronald Reagan, candidato republicano, es elegido presidente, al frente de una extraña coalición de neoliberales en lo económico y de ultraconservadores en lo religioso, entre los que se encuentran los sectores antiabortistas más exacerbados. Los primeros consideran que todos los esfuerzos de las N.U. para frenar el crecimiento poblacional del Tercer Mundo son injerencias innecesarias en asuntos particulares y que la transición demográfica en tales países sólo llegará a buen término si se deja operar libremente a las fuerzas del mercado. Los segundos, que habían combatido con fuerza la extensión de la planificación familiar y del aborto en su propio país, hacen valer su peso político en contra del apoyo internacional a tales actuaciones. El nuevo gobierno conservador convierte a EEUU en un miembro sumamente crítico con la línea política de las N.U., hasta el punto de sumir a la Organización en el caos financiero en 1985, cuando recorta a la mitad su aportación anual al presupuesto general. El mismo años empieza a recortar su contribución voluntaria al FNUAP, en una cantidad equivalente a la ayuda anual de éste al programa de planificación familiar en China, al que califica de "impositivo". Al año siguiente se anula toda contribución económica al FNUAP.

Es en la Conferencia de México donde se anuncia la nueva postura oficial de EEUU, precisamente cuando más evidente iba a ser la unanimidad internacional sobre la necesidad de frenar el crecimiento demográfico mundial. Su delegación, paladín del movimiento hasta

ahora, sorprenderá a propios y extraños rechazando el movimiento que ellos mismos habían iniciado y financiado hasta entonces. Al frente de la delegación se encuentra J.L. Buckley, senador conservador y católico, que parece no recordar el papel anterior de su país cuando inicia su intervención diciendo: "Primero, y sobre todo, el crecimiento demográfico es, en sí mismo, un bien y no un mal". Al año siguiente, las N.U. celebran el nacimiento del habitante con el que la población mundial asciende ya a los 5.000 millones de personas.

La situación actual.

Analizar la situación actual es siempre sumamente difícil, pues falta la perspectiva histórica que permite observar las grandes tendencias con el necesario distanciamiento.

Aún deben investigarse las repercusiones de la desaparición de la URSS y el fin del enfrentamiento entre bloques que ha servido, hasta ahora, como eje de la interpretación de la historia mundial en la última mitad del siglo XX. Dicho enfrentamiento fue, como ha podido comprobarse, uno de los principales estímulos para la actuación sobre el crecimiento poblacional de los países en desarrollo, y su final ha ido acompañado, sintomáticamente, por la pérdida de interés en el tema por parte de EEUU. Aunque en 1992 el partido demócrata, con Bill Clinton a la cabeza, había incluido en su programa electoral la revocación de la doctrina oficial conservadora enunciada en la Conferencia de México y la reanudación de la contribución económica al FNUAP, ya nada volverá a ser igual. Esta vez el movimiento ya no tienen un único líder y se ha vuelto autónomo respecto a su creador.

Hay que analizar el papel que Asia jugará en el futuro en el concierto económico y político mundial, habida cuenta de la velocidad con que muchos de sus países queman etapas en el proceso de desarrollo. En tales países, la fecundidad ya ha iniciado un esperanzador declive, por lo que las políticas "duras" de control pueden dejar paso a otras más articuladas y cualitativas.

La atención se centra hoy en el continente africano, que muestra las mayores tasas de crecimiento poblacional. Pese a ser el continente más despoblado, también es el más pobre. Aunque el descenso de la mortalidad explique buena parte de su crecimiento, las tasas de fecundidad son tradicionalmente muy elevadas y no parece que vayan a descender de manera espontánea a corto plazo. A diferencia de lo que ocurrió con Europa en los inicios de su transición, la emigración internacional no va a ser una válvula de escape suficiente a la creciente presión demográfica (cada vez se restringe más la libre circulación de las personas en un mundo, el actual, que ha hecho de la libre circulación de capitales un objetivo prioritario). La desertización y la incipiente industrialización agraria se traduce, por lo tanto y de manera casi exclusiva, en emigración interna hacia las ciudades, que aparecen y crecen a una velocidad nunca vista, en unas condiciones urbanísticas e higiénicas absolutamente deplorables.

Este fenómeno, la creciente urbanización, es uno de los más llamativos de la actual dinámica poblacional en el mundo. En el año 2000 más de la mitad del planeta vivirá en ciudades, y habrá ya 28 grandes ciudades de más de 8 millones de habitantes, muchas de ellas, por primera vez, en los países más pobres. Si el impacto ambiental del proceso había sido alto hasta ahora, en el futuro puede ser desastroso, especialmente si la absoluta pobreza sigue afectando a la mayor parte de la humanidad (no hace falta un gran ejercicio de imaginación para estimar, por ejemplo, el efecto de una ciudad de millones de habitantes sin otro recurso energético que la leña que recogen en los bosques colindantes). No obstante, como quedó claro en la Conferencia sobre medio ambiente de Río de Janeiro, el problema ecológico global debe ser resuelto apelando a la intervención en multitud de factores, entre los que el demográfico sólo es uno más.

Las nuevas tendencias entre los estudiosos de la población, incluidos los estadounidenses, son cada vez menos "ortodoxas". Cada vez son menos los que afirman que el descenso de la fecundidad puede conseguirse sin desarrollo. De hecho, Mauldin y Ross demostraron contundentemente, en 1991, que los programas de planificación familiar ayudan efectivamente a reducir el crecimiento, pero que lo hacen precisamente allí donde ya el desarrollo económico y social es creciente. Paul Demeny ha reabierto recientemente otro antiguo debate: ¿es la oferta o la demanda de medios e información sobre anticoncepción el factor principal para el éxito de los programas de planificación familiar? Durante la época álgida del activismo demográfico la atención se centró en la oferta, desarrollándose anticonceptivos baratos y eficaces y programas "agresivos", como los de esterilizaciones masivas en la India. La "demanda" se suponía, e incluso se realizaron las convenientes encuestas mundiales de fecundidad que confirmaban que el número de hijos deseados era inferior al real en los países en desarrollo. Nadie parecía recordar que el descenso de la fecundidad en los países desarrollados se había iniciado en una época en que los anticonceptivos modernos no existían, y que el "coitus interruptus" era el método casi universal. El poco éxito de las políticas "duras" (a Indira Gandhi un impopular proyecto de ley de esterilización obligatoria le costó cargo de Primera Ministra en 1976) vuelve a centrar el debate sobre la "demanda", es decir, sobre la política social y de desarrollo que favorezca una actitud de autolimitación de la fecundidad.

Existen hoy, por tanto, elementos de juicio mucho más refinados, mejor información, experiencia amplia internacional en programas de planificación familiar, medios técnicos modernos y, sobre todo, una actitud general mucho más ecuánime respecto al tema del crecimiento demográfico mundial. Todo ello se ha visto reflejado en la última Conferencia Internacional sobre Población celebrada el verano pasado en El Cairo, cuya declaración final ha sido consensuada entre multitud de países, ideologías, confesiones religiosas y ONGs. Una auténtica revolución interna se ha operado con el creciente peso de las organizaciones feministas, que han recuperado la actitud crítica y combativa respecto a la política de población de las décadas precedentes. Esa fue su postura inicial, allá por los años cuarenta, antes de que el movimiento quedase deslumbrado ante las posibilidades que le ofrecía la alianza con las instancias oficiales. Se equivocan, por tanto, quienes siguen clamando contra los "lobies" anticonceptivos imperialistas, y las multinacionales farmacéuticas norteamericanas. Tales intereses siguen presentes, pero no dirigen ya el movimiento. La población mundial es, cada vez más, un asunto de todos.

Pero sobre la Conferencia de El Cairo, será mucho más interesante escuchar a Tomás Jiménez, implicado hace muchos años en las actividades del FNUAP y testigo directo de los debates, como representante de la delegación española. Muchas gracias por su atención.

Fuentes básicas sobre el tema de la comunicación

Sobre las políticas de población del presente siglo y su relación con los "miedos demográficos": Teitelbaum, Michael S. y Winter, Jay M. (1985), *The Fear of Population Decline*, San Diego, Academic Press (Existe una versión italiana publicada en 1987 por la editorial Il Mulino).

S. Szreter se ha dedicado a investigar el momento en que se produce la "inversión" de la teoría de la transición demográfica, en un trabajo colosal de análisis de los textos de los años cuarenta, especialmente los de F. Notestein. Sus principales hallazgos, así como una crítica implacable a la teoría de la transición demográfica, los ha expuesto resumidamente en (1993), "**The Idea of Demographic Transition and the Study of Fertility Change: A Critical Intellectual History**", publicado en *Population and Development Review*, 19 (4): 659-701

El papel pionero y la constante financiación y apoyo prestados por las fundaciones privadas norteamericanas al control de la población mundial han sido descritos, desde dentro, en Caldwell, John y Caldwell, Pat (1986), *Limiting population growth and the Ford Foundation contribution*, London, Frances Printer

La evolución de la ideología subyacente a la demografía en EEUU, y su esfuerzo por extenderla a todo el mundo, incluyendo las NU, se describe magistralmente en Hodgson, Denis (1988), "**Orthodoxy and revisionism in American demography**", publicado en *Population and Development Review*, 14 (4): 541-569; y (1991), "**The ideological origins of the Population Association of America**", publicado en *Population and Development Review*, 17 (1): 1-34

Sobre el papel jugado por las NU y el FNUAP en la política de población mundial y en sus logros indiscutibles, son de lectura obligada dos obras de S.P. Johnson, uno de sus artífices: (1987), *World population and the United Nations*, Cambridge, Cambridge University Press; y (1994), *World Population - Turning the Tide. Three decades of progress*, London/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff