

AÑO MUNDIAL DE POBLACION: LOS
GOBIERNOS DE AMERICA LATINA
SE REUNEN

Gerardo González
Margarita M. Errázuriz
CELADE

WORLD POPULATION YEAR: MEETING OF
LATIN AMERICAN GOVERNMENTS

SUMMARY

One of the possible approaches to a general review of the situation in the field of subjects relevant to population policies is the analysis of government official documents and declarations.

The activities undertaken during the World Population Year provide with an excellent opportunity and a great amount of material to carry out studies from this perspective.

In this article, three intergovernmental conferences are analyzed:

- 1) Preparatory Latin American Meeting of the World Population Conference (San Jose, Costa Rica, 1974);
- 2) World Population Conference, Bucharest, 1975, and
- 3) Second Latin American Meeting on Population. (Mexico, 1975).

Special emphasis has been put upon the proposals approved on the field of population policies, government opinions about demographic dynamic related to the attainment of their development and the policies put into practice or those intended to be undertaken in this field.

I. INTRODUCCION

1974, designado por Naciones Unidas como Año Mundial de la Población, vio el despliegue de una intensa actividad internacional cuyo principal propósito fue aumentar la conciencia de los problemas de población a nivel de los gobiernos nacionales, inducirlos a adoptar políticas de población y avanzar hacia la concertación de estas políticas a escala mundial o al menos regional.

Las actividades del Año Mundial de Población se estructuraron en torno a un complejo programa de reuniones internacionales, algunas de

carácter técnico y otras de carácter político. Las primeras fueron, principalmente, los simposios sobre Población y Desarrollo (El Cairo, junio de 1973); sobre la Población y la Familia (Honolulu, agosto de 1973); sobre la Población, los Recursos y el Medio Ambiente (Estocolmo, septiembre de 1973); y sobre la Población y los Derechos Humanos (Amsterdam, enero de 1974), que dieron por resultado una rica y abundante serie de documentos de base para la Conferencia Mundial de Población. Paralelamente estuvo funcionando un comité de expertos *ad hoc* convocado por la División de Población de Naciones Unidas, cuya misión fue preparar el documento clave: El proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP).

Las reuniones de carácter político se iniciaron con una serie de conferencias regionales gubernamentales, preparatorias de la Conferencia Mundial. Para los países de América Latina esta reunión se efectuó en San José, Costa Rica, en abril de 1974. Se produjo luego, en agosto de ese año, el evento principal: la Conferencia Mundial de Población. Por último, a principios de 1975 se han comenzado a realizar reuniones regionales a fin de discutir las implicaciones de los acuerdos de Bucarest, principalmente del Plan de Acción Mundial allí adoptado, para los países y para cada región en su conjunto. Los gobiernos de América Latina se reunieron con este objetivo en Ciudad de México (marzo, 1975).

Los efectos de este conjunto de reuniones internacionales, todas ellas explícita y deliberadamente referidas al tema de las políticas de población, son numerosos. En primer lugar, la participación en estas reuniones de alto nivel obligó a los gobiernos a analizar previamente su situación demográfica, si no lo habían hecho antes, y a asumir una posición en cuanto a la significación de la dinámica poblacional para el logro de sus objetivos de desarrollo y en cuanto a la relevancia, urgencia y contenido de una eventual política de población, si es que no había sido ya formulada. Así, en numerosos países se crearon comisiones con este objetivo o se activó el funcionamiento de los organismos existentes.

En segundo lugar, los representantes de los gobiernos produjeron en un trabajo colectivo diversos documentos que establecen principios, normas y recomendaciones para la acción tanto a nivel nacional como regional.

El propósito que se persigue en este documento es presentar y comentar estas reuniones internacionales, teniendo en cuenta tanto los documentos colectivos como las exposiciones individuales hechas por los gobiernos en esas ocasiones. Es evidente que ésta es sólo una de las vertientes por las que es posible aproximarse a una descripción del "estado de la situación" en materia de políticas de población. Sería ingenuo suponer que lo que las delegaciones de los gobiernos declaran en las reuniones internacionales refleja fiel y plenamente lo que efectivamente ocurre y que los acuerdos suscritos en esas reuniones

serán luego rigurosa y prontamente aplicados por cada uno de los signatarios. Creemos, sin embargo, que estas declaraciones y acuerdos constituyen un antecedente importante para introducirse en una discusión más amplia sobre políticas de población, que tenga en cuenta la dinámica propia de las estructuras políticas, sociales y económicas de los países en cuestión.

II. LA REUNION DE SAN JOSE

Entre el 15 y el 19 de abril de 1974 se efectuó en San José, Costa Rica, la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, convocada por CEPAL y auspiciada conjuntamente por la Secretaría General de la Conferencia Mundial de Población, la División de Población de las Naciones Unidas y CELADE.

Asistieron representantes de 27 Estados miembros de CEPAL. De los países latinoamericanos asistieron 17. Sólo faltaron Haití, Paraguay y Uruguay.

La composición de las delegaciones fue, en la mayoría de los casos, de alto nivel político, lo que influyó decisivamente en la naturaleza de las exposiciones, de los debates y de las conclusiones. De las delegaciones de los 17 países latinoamericanos, 6 estaban presididas por Ministros de Estado, 4 por Vice-ministros y 2 por los directores de las respectivas Oficinas de Planificación Nacional.

La Secretaría presentó un gran número de documentos de base y de referencia, de carácter técnico más que político, preparados principalmente por CELADE y CEPAL. Estos documentos fueron poco utilizados durante la reunión. La discusión se centró en el Proyecto del Plan de Acción Mundial sobre Población. No se pretendía en esa ocasión ni corregir ni aprobar el proyecto de PAMP, lo que efectivamente correspondería hacer luego, durante la Conferencia Mundial; sin embargo, su discusión preliminar mostró claramente los elementos que serían el centro del debate en Bucarest y el sentido de los cambios que se le introducirían finalmente.

Entre éstos, cabe destacar en primer lugar el conflicto entre el principio de soberanía nacional —celosamente defendido por los países— y una estrategia de acción a nivel mundial; ^{1/} y en segundo

^{1/} "... al reconocer el interés público en los asuntos de población, los gobiernos coinciden en la necesidad de destacar que todas las decisiones relativas a las metas y los medios de llevar a cabo políticas de población son, por su naturaleza, materias que competen al principio de *soberanía nacional*. Hay amplio acuerdo en que los países deben fijar *libremente* sus políticas de población y en que éstas deben responder siempre a *consideraciones de orden nacional*"; Reunión Latinoamericana preparatoria de la Conferencia Mundial de Población. ST/ECLA/Conf. 48/L.7/Rev. 2 (párrafo IV, 2) San José de Costa Rica, 15 al 19 de abril, 1974.

lugar el énfasis puesto por la mayoría de los gobiernos en la subordinación y dependencia de las políticas de población respecto a las políticas de desarrollo. ^{2/}

Las posiciones de los países

Más allá de las posiciones de consenso que se expresaron en la reunión, los discursos de los delegados permiten conocer la significación que los gobiernos nacionales atribuyen a la dinámica demográfica de sus países para el logro de sus objetivos de desarrollo. El tema más discutido a este respecto fue si el crecimiento de la población es o no obstáculo para el desarrollo nacional. Las posiciones varían notablemente y la diversidad de planteamientos puede explicarse en parte por las diferentes situaciones demográficas de los países, y en parte por el énfasis que se atribuye a distintos aspectos del desarrollo.

El Gobierno de Cuba, por ejemplo, señaló que el crecimiento de la población no ha sido un obstáculo para su desarrollo.^{3/} Panamá, por su parte, aun cuando reconoció que el carácter de su evolución demográfica ha tenido como consecuencia una estructura de población extremadamente joven, con evidentes resultados desventajosos para la producción y una constante presión en sus principales servicios sociales, señaló el hecho de que el más intenso aumento demográfico del país se registró conjuntamente con el más alto incremento económico de su historia, relativizando así en forma expresa, el carácter de obstáculo al

^{2/} “Las políticas de población no se consideran como alternativa a las de desarrollo económico y social, sino como uno de los instrumentos para lograrlo” (*ibíd.*, IV, 5).

“Se establece la necesidad de promover políticas de educación integral, de salud, de empleo y otras de carácter social, como esencial elemento de una política de población” (*ibíd.*, IV, 13).

“De acuerdo con las manifestaciones de los gobiernos miembros en la reunión, la aplicación del Plan de Acción Mundial dentro de América Latina sería inseparable de las medidas destinadas a intensificar el desarrollo” (*ibíd.*, IV, 16).

“Hay amplio consenso en torno a la idea de que los planes y estrategias nacionales de desarrollo deben considerar la situación y las tendencias de la población como un aspecto fundamental de la acción pública desde una triple perspectiva: a) en lo que toca a sus interrelaciones con el resto de los factores que influyen en el proceso de desarrollo; b) en el contexto de la política social de los gobiernos y c) en función de los proyectos nacionales de desarrollo y tomando en cuenta aquellas consideraciones políticas y culturales que son más significativas en cada país” (*ibíd.*, IV, 20).

^{3/} La posición de Cuba ha podido ser analizada con mayor claridad después de la Segunda Reunión Latinoamericana de Población (México, marzo, 1975), ocasión en la que afirmó que su país “no rechaza una política de reducción de la natalidad como un instrumento para aliviar los graves problemas que existen en algunos de nuestros países”.

desarrollo que se le pudiera imputar al crecimiento de la población. Ambos países, Cuba y Panamá, destacaron el efecto de las relaciones de dependencia en los problemas del desarrollo, considerándolas así como determinantes del atraso relativo que sufren los países de la región, y agregaron que atribuir este atraso al fenómeno del veloz aumento demográfico equivale a soslayar la principal causa del problema.

En tanto los gobiernos de países como Colombia y la República Dominicana se refirieron al carácter de círculo vicioso que adquiere la relación entre el crecimiento de la población y su dinámica y el desarrollo de sus respectivos países. República Dominicana no vaciló en sindicarse a "dicho problema (ritmo de crecimiento demográfico) como un *factor obstaculizante* del desarrollo nacional".

En el otro extremo están gobiernos como los del Brasil y la Argentina, que asignan un valor positivo al crecimiento de su población. En el caso particular de la Argentina, el gobierno de este país considera como su deber primordial poblar plenamente su territorio con el objeto de movilizar la totalidad de sus recursos. Esta meta tiene un valor político central, ya que se piensa que la escasez de recursos a nivel mundial supeditará en el mañana los "países ricos" a aquellos más pobres, en los que providencialmente, se encuentra la mayor concentración de materias primas. El Brasil, por su parte, enfoca el papel de la población en el desarrollo, enfatizando su rol en la producción en lugar de analizar las repercusiones de la población sobre el consumo, lo que los lleva a concluir que "*una población creciente es un factor positivo en la ecuación del desarrollo*". Estos países se preocupan del incremento de su producto geográfico bruto como un indicador de su proceso de desarrollo.

El Ecuador asigna también un valor positivo al rápido crecimiento de su población y lo hace considerando las economías de escala, que una mayor población puede contribuir a producir, permitiendo así superar lo que estiman como un "mercado insuficiente".

Queda así en claro que el valor que se atribuye al crecimiento poblacional para el proceso de desarrollo varía de acuerdo a cómo los distintos gobiernos nacionales perciben su problemática del desarrollo y a las dimensiones del proceso de desarrollo que relacionan con la dinámica demográfica.

III. LA CONFERENCIA DE BUCAREST

A fines de agosto de 1974 se reunieron durante dos semanas representantes de casi todos los gobiernos del mundo para participar en la Conferencia Mundial de Población, convocada por el Secretario General de las Naciones Unidas.

El trabajo de la Conferencia se organizó en una asamblea plenaria, que fue foro para los discursos de los jefes de las delegaciones, tres

comisiones que discutieron los temas tratados en los simposios y produjeron algunas resoluciones, y un grupo de trabajo dedicado a discutir el proyecto de Plan de Acción Mundial sobre Población, propuesto por el Secretario General, y a hacer las modificaciones necesarias para ser adoptadas por la Conferencia. Este grupo de trabajo fue el principal órgano de la reunión.

1. La dinámica del Grupo de Trabajo

La Secretaría esperaba que la Conferencia, y en particular el Grupo de Trabajo, se desarrollara en forma muy diferente a lo que efectivamente ocurrió.

La Secretaría había empleado mucho tiempo y energía en construir un texto para el PAMP, que fuera lo suficientemente amplio y equilibrado como para conseguir fácilmente un consenso. No había renunciado, sin embargo, a la idea de preparar un Plan de Acción Mundial, esto es, un documento que de alguna manera estableciera objetivos y metas de carácter global que el conjunto de los países se comprometía a perseguir mediante acciones a nivel nacional e internacional. El documento mostró, finalmente, ser mucho más explosivo de lo que sus autores habían sospechado.

La expectativa original de la Secretaría era que se discutiera rápidamente el texto del Proyecto y que se aprobara por consenso, lo que no ocurrió. Por el contrario, lo que se produjo fue una revisión cuidadosa de la gran mayoría de sus párrafos y la introducción de modificaciones substanciales. El debate que se generó fue mucho más político que técnico, lo que obligó, en varias ocasiones, a recurrir a la votación.

2. Los principales cambios al PAMP

Interesa destacar algunos de los cambios introducidos al proyecto de PAMP, que estimamos que tienen gran trascendencia para las políticas de población:

1. Se destaca el papel de los factores estructurales no demográficos en la génesis de los grandes problemas mundiales, relativizando así explícitamente, la importancia de los factores demográficos (PAMP, 4).
2. Para resolver los problemas generales del desarrollo y los específicos de población, se insta al establecimiento de un nuevo orden económico internacional (PAMP, 1 y 14).
3. Se pone mayor énfasis en los factores económicos y sociales de la dinámica demográfica y en la importancia y necesidad de los cambios estructurales (o de las medidas indirectas) para el control de las variables demográficas (PAMP, 3 y 31).

4. El mayor énfasis puesto en los factores económicos y sociales de la dinámica demográfica conduce finalmente a destacar la necesidad de una plena inserción de las políticas de población en las políticas de desarrollo (PAMP, 94).
5. El principio de soberanía nacional se convierte en el criterio determinante de las políticas de población (PAMP, 14).

La preocupación por la soberanía nacional condujo a un intenso debate en torno a las metas de fecundidad, que terminó con su exclusión formal del PAMP. A este respecto, los delegados de México y la Argentina insistieron en que las proyecciones de política que aparecían en el párrafo que realiza un diagnóstico de la situación (PAMP, 15) constituían una imposición de metas que vulneraba la soberanía de los Estados. Esta actitud se expresó finalmente en una modificación del párrafo 25 del Proyecto de PAMP, advirtiendo que "Este Plan Mundial... no recomienda ninguna norma mundial respecto al tamaño de la población". (PAMP, 27).

Se suprimió también la idea de proponer plazos. Sin embargo, a pesar de esta oposición, siempre quedaron en el PAMP, aunque de manera indirecta y ambigua, ciertas metas cuantitativas de fecundidad (PAMP, 36).

3. Los resultados de la Conferencia Mundial

En síntesis, puede sostenerse que lo poco que el Plan de Acción Mundial tenía de tal lo perdió en Bucarest, conservando sólo el nombre. No obstante, puede afirmarse que la Conferencia tuvo éxito en la medida en que consiguió crear un consenso básico negociado en cuanto a los términos en que se debe plantear el problema, principalmente en cuanto a las relaciones entre desarrollo y dinámica demográfica, y logró también estructurar un conjunto de principios que constituyen un marco ético y jurídico para la acción en el campo de población. Se crearon así condiciones más favorables para la formulación de políticas de población a nivel nacional y para cierto grado de concertación de la acción, si no a nivel mundial, al menos a nivel regional, como lo mostró posteriormente la Reunión de México.

IV. LA REUNION DE MEXICO

Uno de los acuerdos de la reunión de San José fue celebrar, a principios de 1975, una nueva reunión regional para evaluar los resultados de la Conferencia Mundial sobre Población y discutir sus implicaciones para América Latina. Esa reunión se realizó, efectivamente, en México durante la primera semana de marzo de 1975.

Participaron en esta ocasión, entre los miembros de la CEPAL, la totalidad de los países latinoamericanos (20). Al igual que en la reunión

de San José, un número importante de países encabezó sus delegaciones con funcionarios de alto nivel político, entre ellos ocho ministros, dos vice-ministros y dos directores de Oficinas de Planificación Nacional.

La Secretaría presentó cuatro documentos de base preparados por CELADE, en colaboración con CEPAL: Dos de diagnóstico (L-2 y L-3), uno sobre las Implicaciones para América Latina del PAMP (L-4) y, por último, uno sobre Perspectivas para la Acción en Población en América Latina (L-5). Estos dos últimos fueron utilizados por la reunión para preparar sus conclusiones y recomendaciones. ^{4/}

El consenso básico alcanzado en Bucarest hizo posible que en la Reunión de México "los participantes estimaran de la mayor importancia que la Segunda Reunión Latinoamericana de Población *avance un paso más* y concentre sus esfuerzos en *delinear y concertar la acción* en el campo específico de población, dentro del marco general de las proposiciones hechas a este respecto por el PAMP" (México III, 116). ^{5/} Se dejó constancia, además, de que este avanzar un paso más "no implica desconocer que la base para una solución efectiva de los problemas demográficos es, ante todo, la transformación económica y social; que las políticas de población sólo podrán tener éxito si forman parte integrante del desarrollo económico y social; y que, a su vez, este desarrollo está directamente ligado a la transformación de las relaciones económicas internacionales y el establecimiento de un nuevo orden económico" (México III, 117).

1. El marco ético-jurídico de las políticas de población

Los países de América Latina reafirmaron en México los principios enunciados en el Plan de Acción Mundial y los estructuraron a fin de conformar un marco ético-jurídico para las políticas de población.

En éste se distinguen dos conjuntos de principios complementarios: los que norman las relaciones entre los Estados, y los que se refieren a los derechos de las personas y los deberes correlativos del Estado.

En cuanto a los primeros, la reunión de México estableció dos principios básicos, que se complementan y limitan, como fundamento para la definición de los deberes y los derechos de los Estados en sus relaciones recíprocas: la soberanía nacional y la solidaridad universal. ^{6/}

^{4/} CEPAL, *Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población*, III, Conclusiones y Recomendaciones, Doc. ST/CEPAL/Conf. 54/L.9

^{5/} La cursiva es de los autores.

^{6/} CEPAL, *Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población*, ST/CEPAL, Conf. 54/L. 9, párrafos 120-123.

La aplicación conjunta de ambos principios condujo, en primer lugar, a destacar el derecho de todos los países al desarrollo, el que implica, por una parte, el derecho de los países económicamente más débiles a exigir la modificación del orden económico y jurídico internacionales en aquellos aspectos que los afectan negativamente y, por otra, el deber de los países desarrollados a contribuir, en forma directa o a través de los organismos de cooperación internacional, al desarrollo de los primeros.

En segundo lugar, y refiriéndose al campo específico de población, la aplicación de los principios de soberanía nacional y de solidaridad universal llevó a sostener que en la formulación de las políticas nacionales de población, los gobiernos deben considerar los resultados de su aplicación sobre otras naciones. De esta manera, el respeto a la soberanía nacional y su ejercicio en este campo no se identifican con un nacionalismo estrecho y constituyen más bien una de las bases para el reconocimiento de problemas de población que trascienden las fronteras nacionales y para la concertación de las políticas nacionales de población en función de objetivos comunes a nivel regional e incluso a nivel mundial.

Estos principios cobran particular validez cuando se los refiere a los procesos de integración económica sub-regional, como el Pacto Andino o el Mercado Común Centroamericano, los que plantean ya la necesidad de diseñar políticas de población que trasciendan el nivel estrictamente nacional, particularmente en lo que se refiere a la migración internacional de recursos humanos.

En cuanto a los derechos de las personas y los deberes correlativos del Estado, se destacó el derecho a la supervivencia ^{7/} y el derecho de las familias a ser protegidas, incluyendo la libertad de decisión de las personas en cuanto a su formación ^{8/} y procreación. ^{9/}

El derecho de las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de los hijos es un principio al que los países ya habían dado gran importancia en la Conferencia de Bucarest. En ese sentido, en dicha oportunidad se agregó al PAMP un párrafo que se opone a medidas tales como prohibir a las mujeres tener más de un determinado número de hijos o como el aborto obligatorio para todo embarazo adicional. Aunque este tipo de medidas coercitivas no se ha puesto en práctica aún en ninguna parte, se

^{7/} "Independientemente de la consecución de los objetivos económicos y sociales, el respeto por la vida humana es la base de todas las sociedades humanas" (*ibíd.*, párrafo 125).

^{8/} *ibíd.*, 126 i.

^{9/} *ibíd.*, 126 ii.

ha sugerido con frecuencia por una corriente de la literatura sobre población. Sobre este mismo tema se agregó un nuevo párrafo al PAMP, cuya idea central fue introducida por la delegación argentina. Si se cumple rigurosamente este nuevo párrafo, excluye el recurso a medidas semi-directas para inducir un descenso de la fecundidad, como por ejemplo, el tamaño de la vivienda (PAMP, 28).

A propósito de estos principios, los gobiernos de la región declararon en México tener conciencia de que aquellos países que se propongan modificar el comportamiento reproductivo de la población deberán tener en cuenta los derechos enunciados, de modo que "aquéllos que deseen estimular la fecundidad no deben limitar los servicios de planificación familiar o el acceso a los medios para regular los nacimientos, como instrumento para lograr sus objetivos demográficos. Por otra parte, los gobiernos que persigan un descenso de la fecundidad no deben recurrir a medidas que vayan en desmedro de los derechos humanos" (México, 127).

En esta Reunión se insistió nuevamente en el derecho de la mujer a la plena integración en el proceso de desarrollo, en el derecho de libre circulación y residencia en el territorio de un Estado y en los derechos de los migrantes entre países. Sobre este tema los países aprobaron los siguientes derechos:

- a) El derecho de las personas a emigrar libremente (Informe de México, 130 i).
- b) El derecho de los migrantes a un trato justo (*ibid*, 130 ii).
- c) El derecho de las minorías migrantes a preservar su patrimonio cultural (*ibid*, 130 iii).

Se señaló, por último, de manera expresa, que es deber de cada Estado crear las condiciones materiales, legales e institucionales que permitan el pleno ejercicio de los derechos de las personas antes señaladas.

2. Instrumentos e insumos para las políticas de población

Una vez definido el marco de valores, la reunión de México dio, efectivamente, un paso más al centrarse en los distintos aspectos que implica la formulación, implantación, ejecución y evaluación de políticas de población y plantearse este tema desde la perspectiva de la acción.

A. Instrumentos institucionales

En este sentido, se hicieron proposiciones de carácter normativo sobre los instrumentos institucionales en el campo de población y se dieron los lineamientos generales que debían orientar la creación de organismos

responsables de las políticas de población. Sus fundamentos, objetivos y funciones se definieron en el párrafo 134 del Informe de México.

A grandes rasgos, el propósito principal de las numerosas y detalladas recomendaciones que contiene ese párrafo es asegurar que estos organismos, gracias a su composición, ubicación en la estructura gubernamental y atribuciones, puedan, efectivamente:

- 1) formular políticas de población debidamente integradas a la política general de desarrollo;
- 2) tener la capacidad de decisión suficiente para implementar una política intersectorial; y
- 3) promover y coordinar la producción de información estadística, investigación y demás insumos necesarios para su formulación y evaluación.

Sobre este particular, cabe destacar que durante estos últimos años, países como Colombia, México y la Argentina han creado organismos que se acercan a las recomendaciones señaladas.

El gobierno colombiano constituyó en 1970 el Consejo Nacional de Población, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, institución que debía prestar a dicho Consejo los servicios de secretaría técnica. A pesar de estar ubicado en una posición central dentro de la administración del Estado, este Consejo jugaba un papel eminentemente asesor, sin mayor capacidad de decisión sobre las políticas sectoriales que cubriría ese campo. En 1973, este organismo fue reemplazado al crearse el Consejo Nacional de Población y Medio Ambiente. Junto con extender su campo a la problemática ecológica, el nuevo consejo amplió su facultad de decisión al colocarse bajo la dirección personal del Presidente de la República y estar integrado por los Ministros de Defensa Nacional, Desarrollo Económico, Agricultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Minas y Petróleos y Educación Nacional. ^{10/}

Por su parte, el Gobierno argentino creó en mayo de 1974 la Comisión Nacional de Política Demográfica. Esta Comisión, creada en el ámbito del Ministerio del Interior, tiene por misión "proyectar una política nacional de población e intensificar el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la población argentina y su más adecuada distribución regional". La Comisión está presidida por el Ministro del Interior e integrada por los representantes de sus ministerios y de numerosos organismos especializados que dependen de ellos. ^{11/}

En diciembre de 1973 el *Congreso mexicano* promulgó la Ley

^{10/} Presidencia de la República de Colombia. Decreto N° 1040, del 4 de junio de 1973, artículos 4 y 5.

^{11/} Presidencia de la Nación Argentina, Decreto N° 980, del 28 de marzo de 1974.

General de Población. Esta ley confiere a la Secretaría de Gobernación la capacidad de definir la política demográfica nacional y adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, en el marco de los objetivos establecidos por la misma ley. Para facilitar el cumplimiento de estas funciones, la ley crea en el seno de esa Secretaría el Consejo Nacional de Población, presidido por su titular e integrado por los titulares (o sus representantes) de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social y del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Se trata así, como en los dos casos anteriores de un Consejo que por su composición y por el rango de sus miembros tiene, en principio, la capacidad de decisión necesaria para formular y llevar a cabo una política intersectorial.

Otros dos países, a raíz de los acuerdos tomados durante el Año Mundial de Población, han creado en este último tiempo instituciones encargadas de implementar acciones en materia de políticas de población.

El Ecuador, por intermedio de su delegado en la Reunión de México, anunció que "para seguir de cerca los objetivos y mandatos de Bucarest, se ha creado un Consejo Nacional de Población a nivel ministerial y se están desarrollando actividades de salud materno-infantil, bienestar familiar, asistencia alimentaria, planeación regional... para seguir luchando por alcanzar el más completo desarrollo humano integral". ^{12/}

A su vez, el delegado de Panamá a esta misma reunión indicó que de acuerdo con el PAMP, es necesaria una verdadera planificación que integre las variables demográficas. Así "hemos establecido una comisión Nacional de Política Demográfica de nivel ministerial y un grupo de trabajo con responsabilidades de documentar a la Comisión". ^{13/}

Todos estos países han creado consejos o comisiones que tienen por objeto proponer políticas demográficas integradas a los planes nacionales de desarrollo socio-económico.

En otros países se han creado organismos cuyas funciones son más restringidas y se vinculan con algunos aspectos sectoriales de la problemática del desarrollo económico y social en relación a población.

Por ejemplo, el Gobierno de la República Dominicana creó ya en 1968 el Consejo Nacional de Población y Familia, organismo que está a cargo de los asuntos relacionados con la problemática demográfica. Este Consejo está adscrito al Ministerio de Salud Pública y es presidido por el

^{12/} Discurso pronunciado por la Delegación del Ecuador a la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, México, 1975.

^{13/} Discurso pronunciado por el delegado de Panamá a la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, México, 1975.

Ministro de esa cartera. Lo integran representantes de la Presidencia y de los Ministerios de Agricultura, Educación y Trabajo.

El Uruguay destacó, por intermedio de su delegación a la Reunión de México, que su Gobierno creó hace pocos meses, en el Ministerio de la Vivienda, la Dirección de Promoción Social, para atender aspectos sociales sobre el bienestar y desarrollo de la familia.

Por su parte, el gobierno de Venezuela destacó que en ese país se han propuesto objetivos demográficos en relación al desarrollo económico en el campo de Espacio y Población, y se creó la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad (FUNDACOMUN), la cual coordina e integra diversas actividades de los Ministerios de Interior, Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social, Gobernaciones, Municipalidades e Institutos Autónomos y Empresas Autónomas del Estado.

A partir de estos ejemplos puede comprobarse que en la región, con grado variable de aproximación a las recomendaciones adoptadas por los propios países en la Reunión de México, se tiende a crear los instrumentos institucionales destinados a promover acciones en función de metas demográficas, aun cuando muchos de ellos no consideren en forma integral los distintos componentes de la dinámica de la población.

B. Los insumos para las Políticas de Población

Un segundo aspecto, considerado por los países en la Reunión de México, al referirse a la formulación de políticas de población, es el de los *insumos* necesarios para el adecuado cumplimiento de esta tarea.

En este aspecto se dio especial importancia a la información estadística, a la investigación y a la capacitación en aspectos demográficos, económicos y sociales necesarios para integrar efectivamente esas políticas en el marco global de las políticas de desarrollo.

En cuanto a la *información estadística*, se consideró "necesario mejorar la cantidad, calidad, cobertura, periodicidad y oportunidad de los datos requeridos" (México, 136).

Se estimó conveniente que las recomendaciones internacionales en relación al levantamiento de censos tomaran en consideración las diferentes realidades nacionales, permitiendo a la vez análisis comparativos entre países. La Reunión subrayó también "la necesidad de mejorar y ampliar la información periódica intercensal como base para formular políticas de población" (México, 138).

Respecto a la *investigación* se formularon recomendaciones pertinentes al campo de investigación biomédica y social. En relación con esta última se recomendó "que se dé prioridad en este campo a

investigaciones destinadas a establecer interrelaciones entre población y desarrollo en contextos históricos específicos y, en particular, a aquéllas que permitan detectar los efectos producidos y prever los probables efectos futuros de diferentes modalidades o estilos de desarrollo sobre la dinámica demográfica” (México, 139 b.i).

A propósito de la *capacitación*, se consideró la conveniencia de aprovechar al máximo los recursos institucionales nacionales disponibles en la región.

Se dio especial importancia a la necesidad de “profundizar en el conocimiento de las relaciones entre población y desarrollo, para lo cual se estima indispensable adiestrar investigadores con una formación interdisciplinaria” (México, 142).

Se recomendó a los organismos regionales competentes reforzar su acción en el campo de la planificación a alto nivel en materias relacionadas con la interacción de los fenómenos demográficos y los del desarrollo socio-económico y en la formación de profesionales de nivel superior en estudios de población. Se estimó que en ambos campos se nota una carencia de personal debidamente calificado.

3. Finalmente, los países analizaron el papel de la *Cooperación Internacional* en materias relacionadas con la formulación, ejecución, y evaluación de políticas de población.

Al formular sus recomendaciones, los países recordaron que la cooperación internacional juega un papel clave para el logro de los objetivos del PAMP y que debe ser entendida en el marco de sus principios y recomendaciones.

Luego de estos considerandos, la Reunión recomendó muy especialmente:

— “Que la cooperación financiera en el ámbito de población se canalice crecientemente por las vías multilaterales y sin ataduras y sin restringir la cooperación bilateral” (México, 146.2).

— Se recomendó a la Secretaría de CEPAL que estudie un mecanismo que permita a los gobiernos latinoamericanos tener una intervención más regular y directa en el campo de las actividades regionales sobre población.

En cuanto a la necesidad de contar con mayor ayuda financiera para programas de población en la región, la Reunión “recomendó que los países de mayor desarrollo económico relativo dentro y fuera de la región estudien la posibilidad de dar apoyo financiero a los organismos internacionales, gubernamentales, como UNFPA, para la realización de programas nacionales o regionales en el campo de población, beneficiando por esta vía al conjunto de países de América Latina y en particular a aquéllos de menor desarrollo relativo” (México, 147).

3. *Objetivos y medios de acción*

A. *Objetivos*

Las recomendaciones de la reunión de México en cuanto a objetivos para las políticas de población, se refieren muy brevemente a la fecundidad ^{14/} y por el contrario, consideran en detalle la distribución espacial de la población y las migraciones tanto internas como internacionales. Dan también considerable importancia a objetivos de carácter socio-económico, que inciden en la dinámica demográfica de la población. Entre estos últimos, se cita la incorporación de la mujer a la vida social, económica y política en condiciones de igualdad con el hombre; la supresión o reducción de la desnutrición; el incremento de programas educativos para lograr un mayor aprovechamiento de los recursos; el diseño y ejecución de programas de difusión para dar apoyo a los objetivos enumerados y dar atención a los problemas del desarrollo que inciden en la población.

El menor peso relativo concedido a las tendencias de la fecundidad en el Informe Final de la Reunión de México no debe interpretarse como una menor preocupación por el crecimiento de la población en los países de la región. De hecho, la casi totalidad de las exposiciones realizadas por los delegados de los gobiernos en esa oportunidad se refirieron al tema del crecimiento de la población.

La brevedad y, al mismo tiempo, la amplitud de las recomendaciones acordadas por la Reunión de México en cuanto a fecundidad, se puede explicar más bien por la diversidad de planteamientos de los Gobiernos en materia de crecimiento de la población, planteamientos que en sus rasgos centrales habían sido ya expuestos en Costa Rica con motivo de la Primera Reunión Latinoamericana de Población.

En lo que respecta a la distribución espacial y migración, el Informe de la Reunión de México dedica varios párrafos a recomendaciones generales, precisando luego objetivos específicos que se estiman necesarios para alcanzar los de carácter general. ^{15/} En ellos no se fijan metas cuantitativas.

Los países representados en la reunión hicieron también mención de los objetivos ya establecidos a este respecto en sus planes de desarrollo. En la mayoría de ellos, los programas de desarrollo rural y regional

^{14/} "Que los países tomen en cuenta las características de las estructuras por edades de la población y los niveles y tendencias de la fecundidad para decidir medidas que influyan sobre esta última en el sentido que más convenga a sus políticas nacionales y planes y estrategias de desarrollo económico y social". (México, 151.3).

^{15/} *ibíd.*, 161, 165, 166.

tienen alta prioridad como medio para regular la distribución urbano-rural de la población. 16/

Los delegados de los países prestaron gran atención a la preocupación por la migración internacional. Se destacó en las exposiciones el problema que representa la emigración de personal calificado 17/ y la situación humana de los trabajadores no calificados y sin documentación. 18/

Tanto de las recomendaciones del Informe de México como de las intervenciones de los delegados de los gobiernos, se puede deducir que en cuanto a la migración y distribución espacial existe mayor uniformidad de criterios en los países de la región que en cuanto a inducir un descenso de la fecundidad.

El análisis de los discursos de las delegaciones en las reuniones de San José y de México permite establecer la posición de los gobiernos en relación con los niveles de fecundidad, el grado de concentración urbana y la migración internacional. Los resultados de este análisis aparecen resumidos en el cuadro 1.

B. Sobre los medios de acción, el Informe de México abarca cuatro temas:

a) Reducción y orientación de la distribución espacial de la población, urbanización, metropolización y dispersión demográfica, señalando que a este propósito los gobiernos han adoptado políticas y

16/ A este respecto, países como el Ecuador, Haití, México, la República Dominicana y Venezuela dijeron haber ya incluido metas tendientes a reducir la migración y lograr una distribución más equilibrada de la misma en sus planes de desarrollo. Por ejemplo, el delegado de Venezuela indicó que "la política de desarrollo regional tiene como uno de sus objetivos desacelerar la migración interna hacia los centros poblados de mayor importancia, orientándolos a zonas menos pobladas y desarrolladas".

17/ Merece especial atención el éxodo intelectual en muchos de nuestros países, la transmisión inversa de tecnología representó sólo para los Estados Unidos, en 1970, la enorme suma de 3 700 000 000 de dólares, cifra superior a la asistencia oficial para el desarrollo, concedida por dicho país en el año de referencia. Al dar estas cifras, la delegación cubana citó un estudio de la Secretaría de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

18/ Las delegaciones de la Argentina, Colombia, Haití, México y la República Dominicana dieron importancia a este tema durante sus exposiciones.

medidas sobre desarrollo regional y rural y sobre programas de colonización. ^{19/}

b) Disminución de las diferencias de los niveles de morbilidad y mortalidad entre sectores sociales. A este efecto los gobiernos señalaron haber implementado medidas o tener el propósito de hacerlo en el área

Cuadro 1

POSICION DE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS FRENTE A SUS NIVELES DE FECUNDIDAD, AL GRADO DE CONCENTRACION URBANA Y A LA MIGRACION INTERNACIONAL A PARTIR DE LAS DECLARACIONES OFICIALES DURANTE LAS REUNIONES DE SAN JOSE Y MEXICO

País	Fecundidad			Concentración urbana	
	Aceptable	Insuficiente	Excesiva	Aceptable	Excesiva
Argentina		X			X
Bolivia	—	—	—		X
Brasil	X				X
Colombia			X	—	—
Costa Rica			(X)	—	—
Cuba	X			X	
Chile			X		X
Ecuador	(X)				(X)
El Salvador			X		X
Guatemala			X	X	
Haití	—	—	—		X
Honduras			X	—	—
México			(X)		X
Nicaragua	X				(X)
Panamá			X		X
Perú			(X)		X
Rep. Dominicana			X		X
Uruguay		X		—	—
Venezuela	—	—	—		X
<i>Total</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>10</i>	<i>2</i>	<i>13</i>

(continúa)

^{19/} En relación al desarrollo regional, países como Colombia y Nicaragua señalaron haber puesto ya en marcha programas de desarrollo de ciudades intermedias. Venezuela manifestó también su deseo de apoyarse en programas de desarrollo regional para lograr una distribución más racional de la población. Costa Rica, Nicaragua y el Uruguay destacaron medidas de desarrollo urbano; no obstante, Costa Rica expresó su deseo de trasladar los recursos destinados al desarrollo urbano a inversiones en áreas rurales. Honduras señaló haber emitido una Ley de Reforma Agraria para estimular el desarrollo rural. Igualmente preocupados por la migración rural-urbana, México, Haití y Cuba indicaron estar llevando a la práctica programas de desarrollo rural.

Cuadro 1 (conclusión)

POSICION DE LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS FRENTE
A SUS NIVELES DE FECUNDIDAD, AL GRADO DE CONCENTRACION
URBANA Y A LA MIGRACION INTERNACIONAL A PARTIR DE LAS
DECLARACIONES OFICIALES DURANTE LAS REUNIONES
DE SAN JOSE Y MEXICO

País	Migración internacional				
	Emigración			Inmigración	
	Desalentar	Permitir	Aientar	Restringir	Estimular
Argentina	X				X
Bolivia	—	—	—	—	—
Brasil	—	—	—	—	—
Colombia	—	—	—	—	—
Costa Rica	—	—	—	—	(X)
Cuba	X			—	—
Chile	—	—	—	—	—
Ecuador	—	—	—	—	—
El Salvador	—	—	—	—	—
Guatemala	—	—	—	—	—
Haití	X			—	—
Honduras	—	—	—	—	—
México		X		—	—
Nicaragua	—	—	—	—	—
Panamá	—	—	—	—	—
Perú		(X)		—	—
Rep. Dominicana	X			—	—
Uruguay	—	—	—	—	—
Venezuela		—	—	—	—
<i>Total</i>	4	2	—	—	2

Nota: Aun cuando Paraguay asistió a la Reunión de México no presentó documento ni pronunció discurso.

— No se hace referencia al fenómeno.

(X) Dato inferido del texto.

de salud, educación y programas de organización de la comunidad. 20/

c) Fecundidad.— Los Gobiernos señalaron las consecuencias que tiene sobre la fecundidad la plena incorporación de la mujer a la

20/ La mayoría de los países destacaron medidas en el área de salud. Los delegados de los gobiernos de Cuba, Nicaragua, la República Dominicana y Colombia, expresaron especial preocupación por los problemas de las tasas diferenciales de mortalidad y morbilidad entre sectores sociales. El delegado de Colombia mencionó un Programa de Promotores Rurales que, junto con orientarse de acuerdo a los criterios de regionalización, atiende problemas de salud rural.

Sobre nutrición merece destacarse los esfuerzos realizados por Costa Rica, país que ha enunciado en marzo de este año un programa de nutrición infantil, cuyo objetivo es costear la alimentación a todos los niños del país.

actividad económica, la elevación de los niveles de vida y la educación. Indicaron los siguientes medios de acción: posibilitar la información y adopción de la planificación familiar especialmente en los sectores de bajos recursos; desarrollar servicios de salud materno-infantil; impartir, por intermedio de la enseñanza formal, conocimientos sobre población y desarrollo y sobre educación sexual y de la vida familiar. ^{21/}

d) Regulación de la migración entre países limítrofes y frenar o contrarrestar la fuga de cerebros. Con este fin, los gobiernos dijeron haber tomado medidas y propusieron acciones administrativas tendientes a regularizar la situación legal y el acceso a los sistemas de seguridad social, en el caso de los inmigrantes, y a dar facilidades para ingresar al país a los nativos y extranjeros calificados que así lo desearan; para éstos últimos también se indicó la conveniencia de crear oportunidades de empleo estable con niveles adecuados de remuneración y programas de perfeccionamiento y capacitación dentro del país.

CONCLUSIONES

Los antecedentes presentados hasta aquí permiten concluir que las actividades internacionales organizadas con ocasión del Año Mundial de Población produjeron un considerable impacto sobre los gobiernos de la región, al menos en lo que respecta a una mejor comprensión de las complejas interrelaciones entre la dinámica demográfica y los procesos de desarrollo económico y social, y a la consideración de las políticas de población como partes constituyentes de las políticas de desarrollo e instrumentos potenciales para el logro de sus objetivos.

Las declaraciones de principios y las recomendaciones para la acción fueron estructurándose en un cuerpo relativamente coherente a través de las diversas reuniones de carácter tanto técnico como político. En este marco, abundaron las declaraciones de intención de los gobiernos y de los organismos internacionales. Lo que queda por verse, sin embargo, es si la claridad de ideas y la actividad desplegada en estos foros internacionales van a traducirse efectivamente en decisiones y en acción en el campo concreto de la lucha por el desarrollo económico y social de los pueblos de América Latina.

^{21/} Sobre el particular, cabe destacar la importancia que los países han dado a las medidas en el área de educación, las cuales se refieren especialmente al aumento de servicios educativos. Algunos países señalaron a su vez medidas de educación sexual y educación para la paternidad responsable.

México, la República Dominicana, Cuba y Jamaica, hicieron especial mención a la incorporación de la mujer al trabajo.

