

1. 76

Semin
- 312.80
S 471
1974
E°

SEMINARIO "LEY Y POBLACION"

Santiago, 23 al 26 de Mayo de 1974

Organizado por el Ministerio de Salud de Chile, el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población, la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

POBLACION Y DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA:

ALGUNAS INTERROGANTES

Preparado por la Comisión Económica para América Latina



BIBLIOTECA "GIORGIO MONTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOCRACIA

9426

POBLACION Y DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA:
ALGUNOS INTERROGANTES

1. Introducción

Todos los derechos humanos se refieren a la "población" - la raza humana -, pero para los fines del presente trabajo no sería útil confrontar el tema en esos términos tan amplios. En las notas siguientes la atención se centra en derechos relacionados con dos variables demográficas - fecundidad y distribución espacial - y en dos tipos de derechos - el derecho a recibir servicios y el derecho a la autodeterminación o autodefensa contra los dictados de la sociedad o el Estado. Mucho de lo que se diga sobre estos dos derechos se aplica también a aquellos que guardan relación con la tercera variable demográfica de importancia, la mortalidad - esto es, con la preservación de la vida -, pero el consenso acerca de esta última es más pronunciado y tiene raíces más hondas en valores humanos universalmente aceptados, que los derechos relativos a la fecundidad y a los movimientos espaciales de la población. Dada la brevedad de estas notas, parece preferible concentrarse en estas últimas dos variables.

Las siguientes características del ambiente latinoamericano son de particular importancia en el análisis:

1) Las garantías formales de los derechos humanos - preservadas en declaraciones internacionales y en constituciones nacionales - han proliferado semiaisladas de la planificación del desarrollo y de la formulación de políticas, y también del incremento continuo y no planificado de leyes, regulaciones, mecanismos burocráticos y asignaciones de recursos públicos que responden a necesidades de corto plazo y a presiones particularistas. En su mayoría, los planificadores del desarrollo han tratado los "derechos" como expresiones de buena intención que no obligan, aún cuando han hecho lo posible por prever en sus planes la expansión rápida de los servicios de educación, salud y otros servicios sociales. Los políticos y los administradores, que pugnan por resolver problemas inmediatos, sólo han prestado atención ocasional a los divergentes principios generales que les proponen con insistencia los defensores de

/los derechos

los derechos humanos y los planificadores. Recientes manifestaciones de respaldo gubernamental al "desarrollo integral" y al "desarrollo humano" indican la intención de armonizar mejor los diferentes hilos de la formulación de políticas, pero las consecuencias prácticas y los medios para llevar a cabo esta intención aún no se han explicado.1/.

2) La formulación y aplicación de políticas tendientes a perfeccionar o salvaguardar los derechos humanos se efectúan en sociedades nacionales estratificadas en las cuales el ingreso, el acceso al empleo, el acceso a los servicios públicos y la capacidad para participar en la toma de decisiones se encuentran distribuidos de manera muy despareja; además, en ellos los sectores públicos carecen de los recursos financieros y administrativos necesarios para cumplir con su compromiso de promover el desarrollo y la justicia social. En consecuencia, los derechos que en principio son universales se respetan en proporción a la conciencia que de ellos tengan las diferentes clases o grupos de intereses en relación con sus propias situaciones, y en proporción a su capacidad para ejercer presión organizada con miras a ejercitarlos. Los argumentos basados en "derechos" se transforman en armas con las cuales los diferentes grupos refuerzan sus exigencias encaminadas a obtener una mayor porción de recursos públicos que no se pueden estirar hasta satisfacer todas las demandas. El Estado confronta un clamor incesante de grupos de intereses y localidades, que le exigen la "solución de sus problemas" como cosa de derecho 2/.

1/ Véase América Latina y la Estrategia Internacional de Desarrollo: Primera evaluación regional (E/CN.12/947/Rev.1), 19 de junio de 1973, capítulo 1; véase también la Evaluación de Quito (Naciones Unidas/CEPAL, 1973), aprobada como resolución 320 (XV) en el décimoquinto período de sesiones de la CEPAL, en la cual se pasa revista a los avances logrados en el primer bienio de aplicación de la Estrategia Internacional de Desarrollo.

2/ "Las autoridades públicas centrales, especialmente en sus actividades motivadas por consideraciones sociales, llegan a asemejarse a una niñera abrumada de obligaciones que trata de satisfacer todas las necesidades y regular todas las actividades de los niños a su cargo, demasiado agotada por la multiplicidad de sus tareas para juzgar cuál merece prioridad, cuál escapa a sus posibilidades y cuál no merece la pena realizarse." (El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.70.II.G.3, pág. 8.)

(3) Dentro de los patrones prevalecientes de estratificación social - con grandes porciones de la población que viven en la pobreza y que no participan o sólo participan "marginamente" en el proceso político -, la formulación y aplicación de políticas adquiere rasgos elitistas que tienen particular significación en el caso de aquellas que inciden en el comportamiento reproductivo y en los movimientos migratorios. Las minorías que participan en la toma de decisiones interpretan estos factores, en sus manifestaciones en las masas, de conformidad con sus propios puntos de vista sobre las prioridades del desarrollo nacional y el bienestar familiar, y en función de soluciones estandarizadas que puedan aplicarse a gran número de personas para producir cambios que aparezcan en los indicadores estadísticos. Las interpretaciones subyacentes son muy diversas. Llevan a diferentes sectores de opinión a favorecer la fecundidad alta o la baja, la urbanización rápida o la estabilización de la población rural en la tierra. Las grandes diferencias de situaciones reales entre los países de la región justifican en cierta medida puntos de vista divergentes, pero las diferencias de premisas ideológicas son tal vez un factor más importante. Cualesquiera sean los objetivos que se adelanten en materia de población, las minorías capaces de expresarse están predispuestas a considerar a las masas como peones de una estrategia para el desarrollo, de una revolución o de la conservación del orden existente. A los planificadores e ideólogos les cuesta mucho descender de la teorización global y de la elaboración de estrategias respecto al "papel de la población en el desarrollo", o al "papel de la población en el cambio revolucionario", a las necesidades y opciones reales que confrontan millones de individuos y familias, que deberían ser el foco de la contribución de los "derechos humanos" a la política de población.

2. Fecundidad y planificación de la familia

En las numerosas declaraciones internacionales y nacionales de derechos sancionadas en los dos últimos decenios, se han expuesto en particular detalle los derechos a recibir servicios del Estado: derechos a la educación universal, a servicios de salud, seguridad social, vivienda, nutrición. Ultimamente, sectores de opinión influyentes en el ámbito internacional han insistido en el derecho de la familia a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, y en el deber que tiene el Estado de proporcionar servicios de planificación de la familia que permitan a ésta actuar de acuerdo con la información recibida. En los sectores de

/opinión dominantes

opinión dominantes en América Latina, el respaldo a este "derecho", condicionado por suspicacias con respecto a las motivaciones de sus proponentes, ha sido bastante más renuente que en la mayor parte de las otras regiones del mundo, pero actualmente la mayoría de los gobiernos de la región ha aceptado la primera cláusula, si no la segunda.

La insistencia internacional cada vez mayor en el derecho a disponer de servicios de planificación de la familia tiene dos aspectos diferentes: el franco apoyo al derecho a utilizar un servicio que contribuye al bienestar y a la autodeterminación de la familia, y la expectativa de que la aceptación gubernamental del deber de proporcionar servicios de planificación de la familia a toda la población ayude a conseguir el objetivo más amplio de reducir las tasas de incremento de la población ^{3/}. Estar o no de acuerdo con esta expectativa no afecta la validez del derecho, pero tiene mucho que ver con la importancia relativa que se le atribuye.

Se ha sugerido que el derecho "universal", públicamente respaldado, a disfrutar de los servicios, no se ejercita de manera universal ni equitativa en la mayoría de los países latinoamericanos, por falta de recursos públicos, por insuficiente capacidad administrativa para utilizarlos eficientemente, y por la relativa incapacidad de los estratos más necesitados de la población para dar expresión a demandas vigorosas y realistas. Cuando se reconoce un nuevo derecho que requiere recursos públicos escasos, éste entra a competir por esos recursos, a cotejarse con objetivos de desarrollo más amplios y a luchar contra las presiones que distorsionan la distribución y el contenido y a las que están sujetos todos los servicios sociales

3/ La resolución sobre aspectos relacionados con los derechos humanos en la planificación de la familia, aprobada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos realizada en mayo de 1968, así como varias otras declaraciones internacionales sobre cuestiones de población, yuxtapone una condenación del crecimiento rápido de la población por considerar que obstaculiza la plena realización de los derechos humanos, y una reafirmación del derecho humano básico de las parejas a decidir libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a recibir enseñanza e información al respecto. Hasta ahora, tales declaraciones no han planteado el problema de una posible contraposición entre objetivos relacionados con los derechos humanos si, como han aducido Kingsley Davis y varios otros demógrafos, la planificación de la familia basada en decisiones libres no resulta ser un medio eficaz para reducir el crecimiento de la población.

/e infraestructurales.

e infraestructurales. ¿Qué prioridad se le dará frente a derechos establecidos con anterioridad y que aún no se cumplen plenamente? ¿Se le reclama con tanta insistencia como para que, desde el punto de vista político, sea conveniente ponerlo en vigor de inmediato y en gran escala? ¿Constituye el servicio en cuestión, en condiciones de elevada fecundidad, un requisito previo para la realización de otros derechos humanos? Desde el punto de vista de los objetivos y prioridades globales del Estado, ¿se justifica que éste no sólo proporcione el servicio a los grupos que lo piden activamente, sino también que haga campaña para extender la conciencia del problema, junto con el servicio, a grupos mayores que están ajenos a ellos o que se muestran apáticos? Si se elige esta última alternativa, ¿tiene el Estado capacidad administrativa para enfrentar toda la demanda potencial? Se puede argüir que los recursos externos disponibles para la planificación de la familia eximen en gran medida a este servicio de la necesidad de competir con otros servicios sociales para obtener recursos internos, pero es difícil que los gobiernos acepten una dependencia implícita de esta índole en tan delicada esfera de la política nacional.

La demanda social de servicios de planificación de la familia sin duda está aumentando, pero se halla todavía muy lejos de ser tan universal como la demanda de servicios de educación y salud. En el próximo decenio las presiones de la población urbana por contar con servicios gratuitos de planificación de la familia seguramente se intensificarán, pero si los organismos públicos se limitan a responder a la demanda, sin anticiparla ni estimularla, pasará mucho tiempo antes de que el acceso a estos servicios sea universal, y, como sucede con los demás servicios sociales, será la población rural la que los reciba con mayor atraso y más deficiencias. En tanto el lado de los "derechos humanos" no se vea reforzado por la convicción gubernamental de que la reducción de las tasas de crecimiento de la población es esencial para el desarrollo, y de que los programas de planificación de la familia pueden ser un medio eficaz para lograrla, éstos sólo pueden esperar una participación modesta en los recursos públicos. Aún no existe consenso decidido en círculos gubernativos ni en el público en general sobre el papel del crecimiento de la población en el desarrollo, aunque la opinión general parece estar inclinándose hacia menores tasas de incremento. Las diferencias en las situaciones nacionales son tan grandes que no es posible demostrar que el incremento de la población desempeña un mismo papel o exige un mismo tipo de acción pública en toda la región. Por el momento, las razones más poderosas para que

/el Estado

el Estado promueva activamente la información y los servicios para la planificación de la familia como uno de los derechos humanos, están ligadas a la política redistributiva. En situaciones nacionales típicas de modernización desequilibrada, las capas más acomodadas de la población tienen acceso a la planificación de la familia, lo apruebe o no el Estado, en tanto que las mayorías de ingresos bajos, que son las que menos pueden mantener familias largas, tienen poco o ningún acceso a ese servicio, o, como sucede en la población rural, ni siquiera están conscientes de la posibilidad de regular la fecundidad ^{4/}. Este argumento, sin embargo, tiene más fuerza en el papel que como factor determinante de la asignación de recursos públicos.

La formulación convencional del "derecho" que se discute aquí - el de la pareja o de la mujer a decidir libremente el número de hijos que desea, y a actuar efectivamente según su decisión - entraña el derecho a rechazar la planificación de la familia o a usar el servicio para tener más hijos en lugar de menos, aún cuando el Estado esté decidido a reducir la tasa de incremento de la población y aunque sea objetivamente evidente que tener más hijos será desastroso para el bienestar de la familia. (Al mismo tiempo, por supuesto, la formulación indicada entraña el derecho a practicar la contracepción aunque la política pública favorezca el crecimiento rápido de la población.) En este punto, la definición de "derechos" y "deberes" se complica. ¿Tiene derecho realmente la familia o el individuo a una reproducción ilimitada, si se puede demostrar que ésta dañará los intereses de la sociedad y perjudicará las posibilidades de vida de todos los hijos de esa familia? Si no lo tiene, ¿qué puede hacer la sociedad al respecto? Si se excluye la compulsión por considerarse ilegítima o impracticable, ¿hasta qué punto se justifica que el Estado utilice incentivos, sanciones y tácticas de adoctrinamiento? Estas cuestiones se han discutido poco en el medio latinoamericano, salvo bajo la forma de rechazos retóricos a toda interferencia en la libre decisión, y hasta ahora no han tenido mucho significado práctico, dada la falta de consenso respecto a los objetivos de la política de población, y

4/ Véase Población y modernización en América Latina (E/CN.12/L.95 30 de mayo de 1973), documento preparado por la CEPAL para el Simposio de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo; véase también "Tendencias de población y opciones para políticas de población en América Latina", Boletín económico de América Latina, Vol XVI, N° 1, 1971.

la debilidad del Estado para llevar a cabo cualquier política compleja encaminada al cambio societal. El Estado interviene actualmente en la vida familiar de muchas maneras - mediante las leyes de matrimonio y divorcio, la educación obligatoria, las políticas tributarias, la seguridad social, etc. - y ha convertido ciertos "derechos" en obligaciones. Una vez logrado suficiente consenso acerca de los niveles deseables de fecundidad, sería absurdo esperar que la sociedad renunciara a todas las tácticas encaminadas a influir en las decisiones de las familias o mujeres. El problema reside en que la gama de tácticas que son legítimas en cuanto a valores, acogida del público, capacidad de la administración pública y costos unitarios razonables, no es muy promisorias. Sería esencial efectuar campañas de promoción, pero en la mayoría de los países latinoamericanos el Estado tiene poca capacidad para movilizar a las masas tras determinados objetivos de desarrollo, y probablemente está abrumado por campañas tendientes a lograr otros objetivos más apremiantes. Las proposiciones de sancionar a las familias numerosas mediante impuestos, privación de servicios públicos, etc. serían inaceptables, pues violarían derechos, e imposibles de aplicar en situaciones de pobreza generalizada en las cuales muchas familias no alcanzan a pagar impuestos y casi no reciben servicios del Estado. Los incentivos financieros para las familias más pequeñas tendrían un costo prohibitivo, serían difíciles de administrar en escala adecuada y probablemente resultarían impracticables desde el punto de vista político.

Aunque hasta ahora el derecho a utilizar o rechazar los servicios de planificación de la familia no ha planteado un problema de consideración en las sociedades, por la falta de políticas coherentes y de capacidad para hacerlas obligatorias, está adquiriendo alguna importancia para las mujeres, debido a la extensión de la planificación de la familia en los servicios de salud materna. Estos servicios generalmente procuran informar a las mujeres de la conveniencia de utilizar contraceptivos o de someterse a esterilización en el momento en que seguramente darán mejor acogida a estas proposiciones: inmediatamente después de dar a luz. Si el personal de los servicios está convencido de la necesidad de limitar el número de hijos de las familias de ingresos bajos o de reducir en

/general las

general las tasas de crecimiento de la población, y si sus relaciones con las usuarias reflejan los habituales sentimientos de clase media de paternalismo y autoridad profesional hacia las clases inferiores y los "ignorantes", es probable que se tengan pocas contemplaciones con el derecho de la mujer a decidir libremente, una vez informada de las diversas posibilidades. Recientes polémicas en algunos países de altos ingresos, y también en la India, sobre la esterilización como requisito para recibir ayuda pública o atención hospitalaria, indican la existencia de abusos que pueden hacerse más graves a medida que las esferas oficiales y profesionales se vayan convenciendo de la necesidad de regular la fecundidad. Tales abusos no pueden evitarse del todo mediante la protección legal de los derechos de la mujer, en tanto no cambien profundamente las características actuales de la estratificación social, pues son sólo un aspecto más de un problema mucho mayor. Las relaciones entre las masas "marginalizadas" y las fuentes oficiales o privadas de ayuda y de servicios profesionales son una mezcla contradictoria de dependencia resignada, de busca de un "patrón" capaz de obtener beneficios de las autoridades, de exigencias respaldadas por lo que se ha dado en llamar "violencia representacional" (manifestaciones, "tomas" de edificios públicos, bloqueo de carreteras, etc.) y rechazo generalizado del tutelaje de un orden público en el cual las masas no tienen verdadera voz. Evidentemente, es de desear que las parejas y las mujeres que necesiten servicios de planificación de la familia participen en forma organizada en la planificación y prestación de tales servicios, pero para lograr este desideratum habrá que efectuar grandes avances en la pugna más general por alcanzar la participación informada de las masas en las decisiones que las afectan.

La pugna entre el derecho a recibir servicios, el derecho a la autodeterminación en su uso, y lo que el Estado entiende por auténticos intereses de la sociedad, toma una forma diferente frente al aborto. Los datos conocidos sobre la incidencia del aborto ilegal en América Latina revelan una enorme demanda por parte de las mujeres urbanas de todos los estratos sociales, demanda que difícilmente podrá evitarse del todo con servicios de planificación de la familia,

/ya que

ya que las mujeres motivadas para utilizar la contracepción seguirían buscando soluciones ante fracasos o deslices. La demanda del aborto legalizado como un derecho, acicateada por movimientos femeninos de otras latitudes, casi no ha tocado aún América Latina, y seguramente encontraría formidables resistencias de la sociedad. Los partidarios de la planificación de la familia considerada como un derecho humano parecen haber soslayado la cuestión por motivos tácticos 5/.

Fuera de América Latina, algunos cruzados que abogan por tasas de crecimiento de la población igual a cero, han hecho diversas propuestas relativas a la aplicación masiva de técnicas de control de la fecundidad que simplemente eliminarían toda libre decisión - por ejemplo, la diseminación de agentes esterilizantes a través de los alimentos o el agua. Afortunadamente, en el futuro inmediato los gobiernos latinoamericanos no tendrán el deseo ni la capacidad de aplicar estas técnicas para manipular la población. Sin embargo, si las técnicas mismas se hacen más fáciles de aplicar, y si en el futuro los gobiernos se convencen de la urgencia desesperada de reducir el ritmo de crecimiento de la población, habrá que confrontar problemas totalmente nuevos en materia de derechos y valores. Cabe preguntarse si en ese caso el derecho de la familia a decidir el número de hijos se consideraría un lujo que la sociedad no podría permitirse. Si la técnica se aplicara por igual a toda la población, ¿constituiría una interferencia en los derechos básicos, de distinta naturaleza, digamos, que la vacunación obligatoria o la colocación de fluor en el agua potable?

5/ "Ningún representante gubernamental parece haber calificado el aborto voluntario como un "derecho humano"... Dados estos puntos de vista, es poco probable que sea provechoso encarar este problema en las etapas iniciales del establecimiento del derecho a la planificación de la familia". (Daniel G. Partan, Population in the UN System: Developing the Legal Capacity and Programs of UN Agencies, Law and Population Monograph Series Nº 7, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Medford, Massachussets, sin fecha, página 10.)

3. Distribución espacial, migración, protección del medio ambiente y explotación de recursos

La relación entre los derechos humanos y el control de la fecundidad ha sido el tema de mucha literatura polémica y exhortatoria. La relación entre los derechos humanos y los movimientos espaciales y los patrones de asentamiento de la población también ha sido extensamente discutida en algunos de sus aspectos - especialmente el de las migraciones a través de fronteras nacionales -, pero se le ha prestado mucho menos atención en su calidad de vasta área de problemas cuyos contornos cambian con el incremento rápido de la población y con la concentración espacial. Dos aspectos del tema irán pasando cada vez más a primer plano - el derecho a recibir servicios y el derecho a defenderse de los dictados de la sociedad - a medida que las políticas de desarrollo, que hasta ahora han desestimado casi del todo la dimensión espacial, intenten incorporar objetivos relacionados con el asentamiento humano, la distribución geográfica de las actividades económicas, la protección de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.

Hoy se acepta en general que los actuales patrones y tendencias de la distribución espacial de la población y del uso de la tierra tienen muchas desventajas para el desarrollo y el bienestar humano. Con poblaciones relativamente pequeñas, la mayoría de los países latinoamericanos combinan diversos males: concentración excesiva en gigantescas aglomeraciones urbanas, agotamiento de los suelos y mano de obra superflua en las zonas agrícolas más antiguas, y destrucción de los suelos y bosques en zonas poco pobladas que actualmente se hallan en vías de ocuparse. A medida que aumenta la densidad de la población nacional y se eleva el consumo, estos problemas se exacerban. Se hace inevitable la compleja reglamentación del comportamiento y los movimientos de la población, para evitar que millones de actividades individuales o colectivas carentes de coordinación causen un daño irreparable a los intereses de largo plazo de la sociedad en su conjunto. Hasta ahora, el consenso sobre el papel de la distribución espacial de la población en el desarrollo ha sido insuficiente como marco de referencia para políticas amplias relativas a los patrones de distribución. Las políticas nacionales comúnmente tienden a reducir el ritmo de crecimiento de las ciudades más grandes, a desalentar la emigración desde localidades rurales y pueblos pequeños, y a asentar planificadamente zonas hasta entonces despobladas. (Las medidas concretas para aplicar estas políticas han sido fragmentarias y generalmente se han visto contrarrestadas por otras que han estimulado una continuada concentración.) Las políticas más realistas

no piden un viraje brusco de las tendencias, sino cambios en las proporciones: se espera que las ciudades más grandes sigan creciendo, pero en forma más lenta; que las zonas rurales no absorban todo su incremento natural, pero sí una proporción mayor del mismo; que las zonas de asentamiento no se vean invadidas desordenadamente, sino que se vayan poblando a medida que se pueden ir haciendo inversiones infraestructurales y minimizando la destrucción de recursos naturales. Se espera asimismo que la propensión a migrar responda a una combinación de incentivos y desincentivos moderados.

Sin embargo, si la población continúa creciendo a las tasas actuales, mientras pierden viabilidad las formas tradicionales de vida, y el predominio cada vez mayor de los mercados y patrones de consumo urbanos hacen más homogénea a la población en lo cultural, y a la vez le dan mayor movilidad, es posible que eso no suceda aunque las medidas públicas sean más coherentes y mejor planificadas. ¿En qué medida se justifica entonces que el Estado intervenga en el derecho del individuo a vivir donde desee y cómo desee? ¿En qué medida es capaz de hacerlo con eficacia y equidad? El Estado posee instrumentos legales que se pueden adaptar a este propósito. Su utilidad para controlar los movimientos de la población ha estado limitada hasta ahora, de un lado, por la poca importancia dada a los objetivos de distribución espacial por las fuerzas dominantes en las esferas gubernamentales, y de otro, por la capacidad de los grupos afectados para defender sus intereses inmediatos, utilizando diversas tácticas de presión o evasión.

Tácticas como las que se indican a continuación están pertinentes, pero todas ellas presentan deficiencias de factibilidad y legitimidad en las situaciones reales prevalecientes:

1) El Estado puede abstenerse deliberadamente de asignar recursos para acrecentar el suministro de vivienda, empleo y servicios sociales en los centros urbanos que considera sobrepoblados. Puesto que las ciudades grandes siempre resultan más favorecidas que el resto de la población en estas asignaciones, la aparente denegación de "derechos" bien podría ser sólo un paso hacia un tratamiento más parejo de la población en su conjunto. Sin embargo, en la población de las grandes ciudades está más difundida la conciencia de sus derechos ante el Estado, y hay mayor capacidad para ejercer presión organizada que en el resto de la población, de modo que la viabilidad política de una solución de esta índole dependería de una transformación simultánea de las estructuras de producción y distribución.

2) El

2) El Estado puede establecer sistemas de permisos de empleo o residencia para la población urbana, y transformar en delito el hecho de que los migrantes permanezcan sin ellos en las ciudades. Medidas de este tipo son muy conocidas en otros lugares del mundo, y los actuales sistemas de documentos de identificación, ofrecen un marco administrativo fácilmente utilizable. Sin embargo, para controlar la migración hacia la ciudad mediante sistemas de permisos se requeriría una administración más eficiente e incorruptible que la que cabe esperar en la mayoría de las situaciones nacionales. En la práctica, su efecto en la tasa de crecimiento de las ciudades probablemente sería pequeño, y lo que se lograría sería colocar a una parte de la población urbana - generalmente la más pobre y marginalizada - en una situación de ilegalidad que la expondría a discriminaciones ocupacionales y a exacciones de la policía. Incluso los sistemas actuales de documentos de identidad y registros de seguridad social, aplicados a grupos con poca educación o conciencia de sus derechos legales, se prestan para abusos.

3) El Estado, en representación de los intereses de la sociedad en su conjunto, puede prohibir la residencia en ciertas zonas o en ciertas condiciones subnormales, y erradicar la población afectada. Esta facultad legal se ha utilizado comúnmente para eliminar tugurios urbanos y para evacuar asentamientos rurales afectados por la construcción de presas. También se ha usado en cierta medida para impedir usos de la tierra rural que se consideran excesivamente destructivos de suelos y bosques, como el cultivo de pendientes erosionables, el apacentamiento de ganado cabrío o la quema de carbón vegetal. También suele intentarse el reasentamiento obligatorio de grupos rurales a los cuales, por hallarse demasiado dispersos, es difícil hacer llegar los servicios educativos y de salud y la acción policial, particularmente en el caso de tribus indígenas que habitan los bosques, y de zonas en que las autoridades desean impedir el contacto entre campesinos y guerrilleros.

Hasta ahora las intervenciones de esta índole en los asentamientos humanos han sido limitados en su alcance y fortuitos en sus objetivos, y han acumulado una historia deplorable de acción unilateral, promesas incumplidas e incapacidad burocrática para prever el efecto de "medidas progresistas" en las vidas humanas. Los agricultores desplazados por la construcción de presas, en el mejor de los casos, han enfrentado largas demoras antes de obtener las compensaciones prometidas o concesiones de tierras equivalentes; los habitantes erradicados de tugurios frecuentemente han tenido que batírse las solos o han sido hacinados en viviendas públicas sin acceso a sus fuentes de trabajo. A los campesinos marginales cuyas cabras son si

único capital y fuente de ingreso monetario, se les ha prohibido a veces tener ese ganado, sin ofrecerles otra forma compensatoria de ganarse la vida. En muchos casos, los grupos afectados por tales medidas han podido defenderse de algún modo u otro, pero las tácticas defensivas naturalmente se centran en los intereses inmediatos, y si tienen éxito, perpetúan daños reales para la sociedad, y para ellos mismos.

4) El Estado puede encauzar grupos urbanos hacia zonas residenciales planificadas o hacia nuevos pueblos, y los grupos rurales hacia zonas de asentamiento agrícola. La radicación legalmente obligatoria de individuos y familias como instrumento de política para la redistribución espacial de la población es casi inconcebible en América Latina; sin embargo, se ha aplicado a veces una semi-compulsión, al trasladar familias desde sus viviendas anteriores sin dejarles otra alternativa real que aceptar espacio en algún proyecto habitacional o algún plan de asentamiento. Medidas de este tipo son inaceptables en términos de derechos humanos, y la experiencia enseña que además son ineficaces y de un costo financiero prohibitivo por familia reasentada. Los esquemas paternalistas de reasentamiento "planificado" en América Latina muestran un historial ininterrumpido de fracasos.

Pese a los inconvenientes y peligros de instrumentos de política como los enumerados, es probable que a medida que aumenten las responsabilidades del Estado en materia de desarrollo y que el incremento de la población intensifique los problemas existentes, se haga inevitable una considerable interferencia en las preferencias y decisiones libres de los individuos, familias y grupos locales. Desde el punto de vista del desarrollo, la justificación de esas medidas dependerá de su coherencia y armonía con el estilo de desarrollo perseguido, y de su capacidad para contribuir significativamente a que se logren los objetivos nacionales con costos soportables. Evidentemente, es absurdo que el Estado interfiera en decisiones personales respecto a lugares de residencia y trabajo con medidas que se contraponen, que destinan cuantiosos recursos a lograr objetivos secundarios o que eximen a los poderosos cuyas actividades causan los más graves perjuicios ambientales. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la validez de tales medidas dependerá de la capacidad del Estado para aplicarlas con equidad y en auténtica consulta con los grupos afectados, con el fin de captar y comprender todas las repercusiones humanas de las medidas que se están considerando, y sobre todo, de dar cumplimiento a su obligación de proporcionar a esos grupos oportunidades de trabajo y relación humana equivalentes o mejores que aquellas de las cuales se les está privando. Lo ideal sería que el propio proceso de cambio permitiese al grupo afectado acrecentar su capacidad para conocer y defender en forma organizada sus propios intereses,

/tanto de

tanto de largo plazo como inmediatos, y relacionar estos intereses con una interpretación coherente de los intereses de la sociedad más amplia. Las observaciones formuladas en la sección precedente respecto a la dificultad de lograr una auténtica participación popular en las decisiones de las sociedades, dadas las relaciones prevalecientes entre burocracias y profesionales, de un lado, y las masas de la población, de otro, evidentemente se aplican también a las medidas relativas a la distribución espacial, la protección del medio ambiente y el uso de recursos.

Hasta aquí el análisis se ha centrado en problemas que surgen dentro de las sociedades nacionales de América Latina. Se sabe que el incremento de la población y la movilidad espacial, unidos a trastornos políticos y a un crecimiento económico mal distribuido, están generando en escala cada vez mayor diversos tipos de movimientos de población a través de fronteras nacionales, los que plantean problemas de derechos humanos:

1) Cuando las oportunidades de empleo y los niveles de remuneración, o el acceso a la tierra de cultivo, difieren mucho a ambos lados de una frontera, los migrantes - salidos principalmente de la población rural subempleada - cruzan desde el país menos promisorio al que lo es más. Hasta hace poco tiempo, tales corrientes migratorias se producían en escala modesta y eran toleradas o bienvenidas por las autoridades de los países receptores, ya que proporcionaban mano de obra barata, en particular para el trabajo agrícola estacional. En esa etapa, los principales problemas de derechos humanos guardan relación con la explotación de los trabajadores migrantes, los cuales generalmente tienen aún menos acceso a los servicios sociales, seguridad social, leyes de protección u organizaciones sindicales que los ciudadanos rurales de los países receptores. Con el aumento de la población nacional, la escala de tales migraciones ha aumentado y la buena acogida se ha debilitado. La migración de trabajadores no calificados a países fuera de América Latina, que tuvo considerable magnitud en México y en algunos países del Caribe, ha sido prácticamente detenida, o despojada de legalidad. En los países latinoamericanos más acomodados, la fuerza de trabajo nacional, que de por sí crece con rapidez y confronta condiciones de empleo insuficiente, se torna más renuente a aceptar la competencia de mano de obra barata desde el exterior. La concentración de extranjeros que, en calidad de trabajadores agrícolas y ocupantes de hecho, cultivan zonas fronterizas, despierta preocupación por la seguridad nacional. En algunas ciudades grandes, el crecimiento de barrios de tugurios poblados principalmente por migrantes extranjeros da origen a prejuicios que muchas veces adquieren matices raciales. Puesto que grandes porciones de la población de los países de emigración son terriblemente pobres y poseen una capacidad

/declinante para

declinante para sobrevivir recurriendo a la agricultura de subsistencia y al trabajo estacional asalariado, y como las fronteras son extensas y casi imposibles de vigilar, los países receptores no pueden atajar la migración en la frontera. Dadas las condiciones prevalecientes en las zonas fronterizas, es muy probable que los intentos de descubrir y deportar a quienes logran deslizarse en ellas susciten arbitrariedades y crueldades, y creen resentimiento en el país de origen de los migrantes. Hasta ahora, este tipo de problemas han ocasionado negociaciones prolongadas y unas pocas confrontaciones violentas entre naciones. Se precisa un reconocimiento regional más efectivo de los derechos de los migrantes ilegales como seres humanos, pero en tanto los estilos de desarrollo prevalecientes sigan generando mano de obra superflua, subempleada o dedicada a ocupaciones de baja productividad, el intento de encarar este problema desde el punto de vista de los derechos humanos no podrá ir mucho más allá de un simple tratamiento de síntomas.

2) La pluralidad de regímenes políticos en América Latina, los ocasionales cambios violentos desde un tipo de régimen a otro, la aparición de estrategias de desarrollo que se contraponen a las expectativas de status, las modalidades de propiedad y consumo de ciertas clases y grupos sociales, así como los movimientos que rechazan el orden existente en favor de la acción revolucionaria o terrorista, está generando, en escala sin precedentes, movimientos de refugiados, exiliados y migrantes voluntarios motivados por la inseguridad, por la privación de medios de ganarse la vida o por el rechazo de las consecuencias personales que tiene para ellos la estrategia de desarrollo nacional prevaleciente. En tanto que los migrantes mencionados en el párrafo anterior vienen sobre todo de los estratos más pobres de la población, los de esta segunda categoría, cualquiera sea su color político, provienen principalmente de los estratos medios y altos, tienen una educación relativamente buena e incluyen una proporción importante de profesionales, estudiantes universitarios y empresarios potenciales. Los países latinoamericanos tienen normas claramente establecidas sobre los derechos y obligaciones de los exiliados políticos, pero cuando las migraciones por motivos políticos a través de las fronteras nacionales adquieren grandes proporciones y se hacen más heterogéneas, tales normas resultan difíciles de aplicar y guardan escasa relación con algunos de los problemas reales. La primera categoría de migrantes plantea el problema básico del derecho a un mínimo pasar y a cierta dignidad humana. La segunda categoría plantea una amplia gama de cuestiones más concretas con las cuales seguramente los países tendrán que lidiar aún por mucho tiempo: el derecho de los profesionales extranjeros a practicar su profesión, el derecho de los estudiantes a terminar su educación, el derecho de los extranjeros

poseedores de capital a competir con empresas nacionales, el derecho de los exiliados a actuar de acuerdo con sus creencias políticas. Como están las cosas, los migrantes de clase media se hallan en mejor posición que los otros para hacerse oír, para enfrentarse con las regulaciones y para aprovechar los servicios.

4. Anotaciones finales

El presente trabajo no ofrece "soluciones" a los problemas que plantea, y la abstención es deliberada. Sería ingenuo pretender, en un breve estudio sobre una región de gran diversidad interna, dar recetas prácticas universales para tratar los síntomas de desajustes básicos en los procesos de crecimiento económico y cambio social, o proponer adiciones a las innumerables garantías de los derechos que figuran en leyes y constituciones. Hoy las fuerzas dominantes en las diversas sociedades nacionales intentan tratar tanto los síntomas como los factores causales subyacentes, guiados por concepciones muy divergentes sobre la naturaleza del desarrollo y de las prioridades para el bienestar humano, limitadas por combinaciones muy diversas de presiones y fuentes de respaldo político, confrontando siempre "un aluvión de asesoramiento generalizado..., tan voluminoso y heterogéneo que excede su capacidad de asimilar y elegir" 6/. El presente estudio ha delineado algunos requisitos para adoptar decisiones que ponderen debidamente los derechos humanos dentro de políticas relativas a la fecundidad y a los movimientos espaciales de la población, y algunas de las medidas que se han propuesto o aplicado han tratado de señalar la complejidad de los problemas y la imposibilidad de aplicar prescripciones simplificadas y universales. Las decisiones que surjan deberán tratar de conciliar diferentes valores y objetivos de desarrollo, todos legítimos en sí, que adoptan formas diferentes en cada sociedad nacional, y ninguno de los cuales puede lograrse plenamente en sociedades que se esfuerzan por hacer frente a los actuales procesos de crecimiento y cambio.

6/ Informe sobre un criterio unificado para el análisis y la planificación del desarrollo, Informe preliminar del Secretario General, E/CN.5/477, octubre de 1973, pág. 4.