

25
24

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA INFLUENCIA DE LA POLITICA DEMOGRAFICA ESTADOUNIDENSE EN LA POLITICA DEMOGRAFICA DE MEXICO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

MA. ANTONIETA DEL CARMEN MARTIN GOMEZ

MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA, UN PROBLEMA POLÍTICO EN LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS.	6
1.1. Percepción del crecimiento demográfico como un problema político, económico y social.	6
1.2. La reducción del crecimiento demográfico para lograr el desarrollo económico.	18
1.3. La ayuda para detener el crecimiento demográfico.	30
CAPITULO II. LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA DE LOS ESTADOS UNIDOS.	47
2.1. El diseño de la política demográfica: Perspectivas de los Estados Unidos.	50
2.2. Instituciones encargadas de diseñar la política demográfica:	
2.2.1. Departamento de Estado/Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).	59
2.2.2. Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población (FNUAP).	65
2.3. Los Estados Unidos en las Conferencias Mundiales de Población (Bucarest, 1974 y México, 1984).	69
3. Impacto de la Política Demográfica norteamericana en la Política Demográfica de México.	88
3.1. Los principios de Política Exterior de México.	88
3.2. La política demográfica de México hasta 1970.	95
3.3. El diseño de la nueva política demográfica.	109
CONCLUSIONES	130
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	138

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo nace de la inquietud de conocer los mecanismos que llevaron a nuestro país a cambiar sus principios de pronatalistas a antinatalistas. Lo que se pretende trabajar es precisamente el aspecto de la influencia externa en la modificación de la posición y ver hasta qué punto podría esta influencia haber logrado su objetivo. El hecho de que nuestro país pregona la necesidad de contar con más pobladores de su territorio, como resultado básicamente de sus antecedentes históricos y de que, una vez logrado el crecimiento de la población a niveles muy altos, el hecho no pareciera menguar su desarrollo ni su crecimiento económico estable y sostenido, era una situación que aparentemente no haría cambiar de parecer a los hacedores de políticas.

Sin embargo, abruptamente, en el año 1972 se anuncia el giro de ciento ochenta grados y nos preguntamos ¿qué fue lo que logró este cambio? La hipótesis que nos proponemos comprobar es que a base de sensibilizar a los países subdesarrollados durante décadas, los Estados Unidos habían logrado finalmente su objetivo en México. Este objetivo consistió primeramente, en buscar la estrategia adecuada para convencer a nuestro país del beneficio de la planificación del crecimiento de su población, mediante la adopción de políticas que repercutieran no sólo en la modificación de sus tasas de crecimiento, sino de su

distribución espacial. En segundo término, se buscaron los caminos para convencer de que existe un vínculo muy estrecho entre las políticas y planes poblacionales con las del desarrollo económico, por lo que las políticas de población deben integrarse con la planeación económica. Una vez identificadas las estrategias, se lleva a cabo la intervención directa por medio del envío de fondos, que se canalizan a través de instituciones nacionales e internacionales que conforman una infraestructura que garantiza la buena administración de los recursos, así como su efectiva aplicación a los programas que ellos mismos diseñan y que de una manera u otra, tendrán un impacto en la elaboración de políticas de salud o económica en nuestro país.

Se quiere comprobar que la forma en que se fueron desarrollando los acontecimientos y los medios que se utilizaron para presionar e inclinar al Tercer Mundo a tomar decisiones en el campo de la población eran de tal forma efectivos que terminaban por convencer de su necesidad a nuestros países. Sin embargo, no se pretende abarcar en este trabajo la calificación de si la planeación demográfica, o alguna de sus áreas es buena o mala en sí para nuestro país, ni de opinar sobre si es correcta o no la forma en que se lleva a cabo en México el programa nacional de población.

Se trabaja también sobre el hecho de que México es un país sumamente importante para los Estados Unidos desde el punto de vista demográfico. Compartimos una frontera de miles de kilómetros y ya desde los años cincuenta, el excedente de mano obra que no absorbía nuestro sistema emigraba a los Estados Unidos en busca de trabajo.

El miedo de los Estados Unidos a la escasez de alimentos y al deterioro ecológico es muy grande y la "explosión demográfica" en México hizo que la población se empezara a duplicar cada 20 años, lo cual contribuyó de manera importante a aumentar los temores de nuestros vecinos del norte sobre el futuro de México como un país viable, especialmente por lo que respecta a brotes de inestabilidad social, derivados de la frustración de la población por no lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida. Este problema, sin embargo, era harto difícil de manejar políticamente en las décadas de los cincuentas y sesentas, pues el tema de la reproducción humana era tabú en los años cincuenta. No se podía, además, imponer abiertamente restricciones a la población de ningún país a tener un número de hijos determinado, por lo que se le empezó a dar un enfoque humanitario. Si la familia era pequeña podría acceder a mejores niveles de bienestar, salud, educación, movilidad social.

Queremos trabajar también sobre el hecho de que, como siempre, la forma más eficaz de lograr los objetivos lograr los objetivos es por medio del uso de recursos financieros. Invirtieron y siguen invirtiendo mucho en investigación biomédica, penetran subrepticamente en los países más nacionalistas, por medio de la tecnología y los técnicos y expertos que la aplican y que traen los fondos para mejorar los logros de una planificación familiar que es parte de una política global que, finalmente, se asocia a la capacidad de poderse desarrollar.

Proponían que si no se detenía el crecimiento de la población, no podría haber desarrollo futuro del país, pues las inversiones requeridas para proporcionar los servicios a la población y especialmente a los menores de 15 años, serían en detrimento de las inversiones que se podrían realizar para promover el desarrollo del país.

La comprobación de las hipótesis se pretende hacer en base a la revisión de extensa bibliografía de la época, así como de la actual, para verificar el impacto que las acciones estadounidenses pudieran haber tenido en nuestras políticas actuales. Se tratará de buscar los medios que se utilizaron para lograr los objetivos y, así, en la primera parte se habla de la época en que el miedo a la "explosión demográfica" invadió a los Estados Unidos. En la segunda parte se habla de las

décadas en las que empezaron a actuar por medio de agencias privadas y por medio de organismos de Naciones Unidas. En la última parte se da una ojeada a la situación de México, de cómo el agotamiento de un sistema y el agotamiento de su capacidad de absorción demográfica, ayudaron a cambiar el rumbo de las políticas. No profundizamos en análisis de la situación actual ni de logros, éxitos o fracasos sino solamente damos un panorama general de las políticas de población de nuestro país.

Respecto de la bibliografía consultada, deseamos hacer la aclaración de que, en su gran mayoría, está escrita en idioma inglés y que hicimos una traducción libre de ella siempre que está citada textualmente. La publicación de trabajos en español sobre la especialidad es relativamente escasa, pues excepto por El Colegio de México y el Consejo Nacional de Población, muy pocas instituciones se dedican a investigar sobre el tema.

El presente trabajo es de aspiraciones muy modestas pues no sólo trata de demostrar, hasta donde la revisión bibliográfica lo permite, la influencia externa en la política demográfica de México, sin querer decir que la influencia externa sea el factor único que llevó a nuestro país a modificar sus políticas de población.

CAPITULO I.

LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA, UN PROBLEMA POLÍTICO EN LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS.

1.1. Percepción del crecimiento demográfico como un problema político, económico y social.

El crecimiento demográfico del Tercer Mundo empieza a tener carácter político en la década de los sesentas. Los Estados Unidos hacen un llamado a la conciencia tercermundista, para que despierten a la realidad de la amenaza de una explosión demográfica sin control. Sus temores se basan en el hecho de que, una sobrepoblación de los países más pobres, afectaría directamente a la riqueza y bienestar de los países ricos. Este problema se agravaría con el agotamiento de los recursos naturales y de los alimentos, pues la gran masa de desposeídos intentaría emigrar a los Estados Unidos en busca de tierras y alimentos.

El discurso que se emplea en la década de los cincuentas y sesentas, es apocalíptico. Se prevén catástrofes, hambrunas y destrucción ecológica y se hacen cálculos futuristas prediciendo los horrores de un mundo sobrepoblado, en donde no habrá espacio ni para respirar.

Sin embargo, en esta década, no se había detectado en la región latinoamericana, el hecho de que el crecimiento de la población al ritmo acelerado como estaba aumentando, pudiera

tener efectos a mediano y largo plazo sobre el empleo, la distribución del ingreso, la pobreza, la desnutrición, la vivienda, la salud y la educación y de cómo estos factores demográficos son importantes en el éxito o fracaso de las políticas económica de un país.

En el tono tremendista utilizado por los neo-Malthusianos, algunos autores¹ temen que la capacidad de la naturaleza y sus recursos no renovables no fueran suficientes para mantener un crecimiento económico deseable. Esta preocupación se relaciona directamente con la preservación de la estabilidad política mundial y para proteger los intereses estratégicos de los Estados Unidos.² Un crecimiento demográfico desmedido, acarrea problemas tales como la imposibilidad de la población de los países subdesarrollados para lograr un mejoramiento de sus niveles de vida y la frustración permanente por no conseguirlo, se convierte en inestabilidad política, subversión y revolución, amenazando al sistema de libertades y en última instancia podría hasta decidir, dentro del marco de un mundo bipolar, el que los subdesarrollados volvieran sus ojos hacia el comunismo en busca de soluciones.

Al referirse a los indicadores de producción de alimentos per cápita, se concluye que sólo los Estados Unidos, Europa y la Unión Soviética aumentaban sus tasas de producción, pero en América Latina, Asia y Africa dichas tasas no aumentaban al

ritmo de su población. En el tercer mundo, el aumento de la población se tornaba desmedido, ya que dos terceras partes de la población mundial se concentra aquí, por lo tanto, el problema alimentario se agravaba pues el consumo de calorías per cápita en Estados Unidos y Europa era cincuenta por ciento mayor que el de los países subdesarrollados.³

Otros indicadores no eran menos alentadores, la producción y consumo per cápita, las tendencias de la productividad laboral en las industrias, de los precios y costos de mercancías con los precios y costos así como la producción y uso de recursos naturales no renovables, comparados con las reservas con que se contaba, mostraban una tendencia favorable en los países ricos mientras que en los subdesarrollados sucedía todo lo contrario.

Históricamente, los Estados Unidos mostraban un balance perfecto entre sus indicadores tecnológicos y el abastecimiento de satisfactores, por lo que no se temía una escasez, sino por el contrario se aseguraba una constante alza en sus niveles de vida. Sin embargo, este pronóstico no se cumpliría si el hambre en sus países vecinos se hiciera una realidad.

Por eso es tan clara en esta etapa la posición de los Estados Unidos en su lucha contra el crecimiento demográfico, pues reconocen que el aumento desmedido de la población es el

mayor y único obstáculo para el crecimiento económico y la prosperidad social de los países subdesarrollados. Sus análisis van enfocados desde el punto de vista de que la miseria de los subdesarrollados, continuamente en aumento y haciéndose más profunda, es causada por un crecimiento de la población sin precedentes en la historia. Es por esto que el problema de la población es inseparable del problema del desarrollo y, definitivamente, rechazan la idea de que el mundo alcance el decrecimiento demográfico por causa de hambrunas, guerras, o caos políticos.⁴

En la década de los sesentas, las tasas de crecimiento demográfico en los países subdesarrollados, eran de aproximadamente 3.5% o más⁵ y esta explosión demográfica tiene efectos corrosivos en la calidad de vida de los pueblos y en sus planes de desarrollo. Los gobiernos tienen que invertir grandes sumas para mantener los niveles de vida ya de por sí bajos, distraendo recursos que de otra manera se convertirían en capital productivo. Cada niño que nace debe ser alimentado y vestido, tener casa, atención médica y servicios de educación, durante un periodo de, por lo menos, 15 años mientras se incorpora a la vida productiva. Cuando los gobiernos no pueden hacer frente a estas inversiones, se da el hecho de que las mayorías de estos pueblos son analfabetas, desnutridos y desempleados y que una vez que llegan a adultos, vuelven a reproducir la situación en la que ellos nacieron.

Por otro lado, en el nivel individual, se maneja la información de que muchos matrimonios ya no desean más hijos y si no encuentran la orientación adecuada para planificar su familia, recurren a métodos como el aborto. En América Latina las tasas de abortos ilegales son las más altas del mundo y son la causa de la muerte de dos de cada cinco mujeres embarazadas.⁶

Una situación que les resulta definitivamente indeseable pero que temen que suceda, es una ola de migrantes buscando refugio en los Estados Unidos. Un caso como el de México, es ilustrativo de sus temores. Como ejemplo, podríamos echar una mirada a algunas estadísticas que nos indican que la población de México crecerá de 70.1 millones en 1980 a 112.8 millones en el año 2000, lo que significa un aumento de 61% en 20 años. Estas proyecciones suponen una migración neta de 65,000 mexicanos al año.⁷ El crecimiento de la fuerza laboral en México conlleva una creciente presión a la migración al exterior. Con el subempleo y el desempleo en niveles muy altos, la migración al exterior -ya sea documentada o indocumentada- es ya muy alta. Como reflejo del crecimiento de la población nacional y baja de la mortalidad en los últimos 15 años, la población en edad de trabajar (15-64) continuará creciendo a un 3% por año, hasta el fin del siglo. El número total en la fuerza laboral -personas de 15 años o más, que están trabajando

o buscando un empleo- será de más del doble entre 1980 y el año 2000, o sea de 20 millones a 42 millones.⁸

La mayoría de la población de México hasta el año 2000 se concentrará en áreas urbanas, el crecimiento de la fuerza de trabajo tendrá lugar en las ciudades, donde el desempleo es ya muy alto. En los 30 años de 1970 a 2000, la población urbana se prevé aumentará casi tres veces, de 30.5 millones a 84.6 millones. Al mismo tiempo, si la actividad económica rural y urbana permanece como en 1970, la mano de obra no agrícola aumentará más de cuatro veces, de 8 a 35 millones. Esto va a crear una demanda de trabajos urbanos que de no poder satisfacerse, aumentará la posibilidad de migrar al exterior.

Esta posibilidad es muy clara si comparamos la situación con los Estados Unidos. Durante los cinco años de 1995 a 2000, México, con una población menor del 50% que la de los Estados Unidos en las mismas fechas, agregará casi la misma cantidad de mano de obra a su fuerza laboral cada año que los Estados Unidos (1.2 millones vs. 1.3 millones, respectivamente). Esta situación es irreversible e inevitable, ya que los mexicanos que entrarán a la fuerza laboral en el año 2000 ya nacieron. La fuerte migración externa de los mexicanos, no sólo está ligada con el crecimiento demográfico de nuestro país, sino que está también directamente relacionada con la oferta y la demanda del mercado de trabajo estadounidense. Además, sin el aumento de

o buscando un empleo- será de más del doble entre 1980 y el año 2000, o sea de 20 millones a 42 millones.⁸

La mayoría de la población de México hasta el año 2000 se concentrará en áreas urbanas, el crecimiento de la fuerza de trabajo tendrá lugar en las ciudades, donde el desempleo es ya muy alto. En los 30 años de 1970 a 2000, la población urbana se prevé aumentará casi tres veces, de 30.5 millones a 84.6 millones. Al mismo tiempo, si la actividad económica rural y urbana permanece como en 1970, la mano de obra no agrícola aumentará más de cuatro veces, de 8 a 35 millones. Esto va a crear una demanda de trabajos urbanos que de no poder satisfacerse, aumentará la posibilidad de migrar al exterior.

Esta posibilidad es muy clara si comparamos la situación con los Estados Unidos. Durante los cinco años de 1995 a 2000, México, con una población menor del 50% que la de los Estados Unidos en las mismas fechas, agregará casi la misma cantidad de mano de obra a su fuerza laboral cada año que los Estados Unidos (1.2 millones vs. 1.3 millones, respectivamente). Esta situación es irreversible e inevitable, ya que los mexicanos que entrarán a la fuerza laboral en el año 2000 ya nacieron. La fuerte migración externa de los mexicanos, no sólo está ligada con el crecimiento demográfico de nuestro país, sino que está también directamente relacionada con la oferta y la demanda del mercado de trabajo estadounidense. Además, sin el aumento de

empleos requeridos anualmente en México, la presión para migrar fuera del país en busca de empleo seguramente aumentará.⁹

Los Estados Unidos no desean recibir fuertes corrientes migratorias y menos de mexicanos, o más bien de gente del tercer mundo en general, por eso no consideran que la migración sea una solución realista o práctica al problema de la explosión demográfica. La conclusión es clara: reducir la tasa de natalidad por medio de programas de planificación familiar que sean llevados a cabo a nivel nacional, e incluidos en las políticas oficiales de los gobiernos de los países subdesarrollados.

Una vez detectada una solución, sus tradicionales formas de ayuda concesional a los países en desarrollo de ese momento en adelante se condicionan a que los países incorporen la planeación de población en sus políticas, aceptando como un hecho que es necesario controlar el crecimiento de la población. Sus proyectos, entonces, incluyen planes de control natal, junto con programas de salud, comunicación y desarrollo de las comunidades, para que sus inversiones no se vean amenazadas por una incontenible ola de población necesitada de servicios básicos. Estos programas requerieren personal paramédico que llega a los poblados lejanos, así como personal bien entrenado para vigilar su administración. Las instituciones nacionales se comprometen a fijar los lineamientos y cuidar que se cumplan

los programas, entrenar personal y desarrollar los materiales educativos y propaganda pertinente. Sin embargo, en los años sesenta no existían en los países subdesarrollados instituciones que tuvieran este tipo de programas, por lo que surgieron en los Estados Unidos una serie de organizaciones privadas y públicas que invirtieron muchos recursos, tanto económicos como humanos, para proporcionar el entrenamiento y la asesoría técnica necesaria para llevar a cabo esos programas.¹⁰

La falta de experiencia en programas de control natal se suplió con la experiencia que se había tenido en la implantación de programas de extensión agrícola y salud pública, cuya experiencia sería necesario trasladar al área de la planificación familiar. Se iniciaron programas de investigación en esta área, ya que no existían programas a nivel nacional en ningún país. Se confiaba en que habría buenos resultados ya que en esos otros programas educativos se habían obtenido resultados positivos para modificar el comportamiento de los individuos, por ejemplo en la agricultura, en la salud y en la religión. Por lo tanto, se aplicaron los mismos principios a los programas de control de la natalidad.

Se diversificaron los tipos de métodos anticonceptivos, puesto que un solo método no satisfacía las necesidades de todas las poblaciones del mundo. Un método efectivo y aceptado por una sociedad podría ser inaceptable en otro lado del mundo por

las diferencias en cultura, religión, medio ambiente o quizá por diferencias fisiológicas. Pero ya se había identificado el problema y ahora había que echar a andar la investigación.

Era un hecho que los países subdesarrollados estaban extremadamente poblados y sus economías eran esencialmente agrícolas. Los niveles de ingreso eran muy bajos. La tasa de natalidad muy alta, y cada vez más, debido a la eficacia con la que las enfermedades infecciosas habían sido controladas. La tasa de mortalidad había descendido muy rápidamente. Estos signos de modernidad habían llegado a los países subdesarrollados sin haber tenido que pasar, como Europa, por la transición demográfica. Por lo tanto, para los Estados Unidos el problema se presentó como urgente para ser afrontado a partir de ese momento y durante las siguientes décadas.¹¹

En 1950, el total de la población de América Latina era de 165 millones, casi la misma que las de Estados Unidos y Canadá juntos, que era de 166 millones. Desde entonces, la población de América Latina ha crecido mucho más rápidamente, hasta alcanzar 405 millones en 1985, comparados con los 264 millones de Estados Unidos y Canadá.¹²

Esta situación es de enorme importancia para los Estados Unidos, por razones de seguridad, porque somos parte de "su" hemisferio y por los fuertes lazos económicos y sociales que nos

unen, a través de las redes de comunicaciones y transportes, del intercambio de mercancías, servicios, capital y mano de obra.

El territorio de América Latina es casi del mismo tamaño que el de Estados Unidos y Canadá juntos. La densidad de población en el continente es baja comparada con otros continentes, aunque las cifras son engañosas, debido a que existen en nuestro continente, grandes terrenos montañosos, desérticos y de selva, que hacen imposible su aprovechamiento. La tierra cultivable en América Latina es de 9% mientras que en Estados Unidos es de 12%, que compara muy por debajo de Europa (29%) y el sur de Asia (33%). Como consecuencia, gran parte de la población en el continente americano está localizada, en las costas y valles de los ríos.

Históricamente, el continente americano ha contribuido con una pequeña fracción del total de la población mundial, pero su tasa de crecimiento de población se ha mantenido alta. En 1750, cuando se inició la expansión de la población, en América se encontraba el 2% del total de la población mundial. Dos siglos más tarde, en 1950, esa fracción era seis veces mayor, o sea 13.2%. En 1985 los 405 millones de habitantes de América Latina contribuyen con un 8.4% a los 4,800 millones de la población mundial, mientras que los Estados Unidos y Canadá contribuyen con sus 264 millones al 5.5%. Esta tendencia continúa acentuándose, aun cuando las tasas de crecimiento de la

población en América Latina disminuyeron a partir de los años setentas. Las proyecciones medias de las Naciones Unidas nos dan una cifra de 779 millones en América Latina para el año 2025, comparado con 345 millones de Estados Unidos y Canadá.¹³

El rápido crecimiento de la población en América Latina en el periodo de la segunda posguerra, ha ido acompañado de una rápida urbanización y redistribución interna de la población, así como de grandes transferencias de mano de obra de la agricultura a las industrias manufactureras y de servicios, mayores niveles de educación para hombres y mujeres y mayor participación de la mujer en el trabajo productivo.

El aceleramiento del crecimiento de la población después de la Segunda Guerra, coincidió con la política de sustitución de importaciones y una rápida urbanización. Estos movimientos estructurales en la actividad económica hicieron que las poblaciones urbanas crecieran más de prisa que la población en su conjunto, quizá en parte debido a la forma de tenencia de la tierra así como a las políticas económicas que no apoyaban el desarrollo de la agricultura. Este rápido crecimiento y redistribución de la población preocupó a las potencias por los efectos adversos que puede tener en el crecimiento económico, por la posibilidad de proporcionar a la población educación, habitación y servicios de salud, así como sistemas de transporte

y otra infraestructura, pero principalmente empleo y estabilidad política.

1.2. La reducción del crecimiento demográfico para lograr el desarrollo económico.

Las características demográficas de los países subdesarrollados que están fuertemente relacionadas con su pobreza, al menos desde la óptica Neo-Malthusiana que hemos visto imperaba en la década de los sesentas¹⁴, son:

a. Altas tasas de fecundidad. La mayor parte de los países pobres tenían tasas de natalidad de 40 por mil, o más, y un promedio de niños nacidos al final del periodo fértil de cada mujer, de por lo menos cinco niños. En contraste con Europa donde la tasa de natalidad es de veinte por mil.¹⁵

b. Baja mortalidad. Como consecuencia de la invención y aplicación de técnicas baratas de salud pública, los países subdesarrollados experimentaron una baja en mortalidad muy pronunciada. Sin esperar al proceso de un desarrollo de la ciencia médica, sin depender de la construcción de trabajos de ingeniería sanitaria o de hospitales sofisticados y costosos, se importaron técnicas baratas para controlar la enfermedad. Se usaron insecticidas para erradicar la malaria a bajo costo y otras innovaciones como los antibióticos y la quimioterapia y la provisión de agua potable y saneamiento del ambiente en pequeñas comunidades.

c. Crecimiento acelerado de la población. Una baja en la mortalidad con tasas de natalidad altas tienen como resultado una aceleración en el crecimiento de la población, con tasas de más de 3.5% anual.

d. Población muy joven. Las altas tasas de fecundidad de los países pobres, da como resultado una proporción muy alta de niños y muy baja de adultos en edad productiva. Normalmente, en nuestros países, se dan tasas de más de cuarenta por ciento de población menor de quince años (alrededor de 25% en los países industrializados).¹⁶

e. Densidad de población muy alta o muy baja. Hay grandes variaciones en la densidad de población en estos países con alta dispersión en el campo y grandes concentraciones urbanas.

Existe una gran polémica que hasta la fecha no ha terminado, de si estas características afectan o no el proceso de industrialización y modernización de los países de bajos ingresos. Después de más de dos décadas de estudios en nuestro continente, se podría concluir que no es el problema demográfico el que origina nuestro subdesarrollo, sino que la dinámica del desarrollo en América Latina está dominada por las pautas que marcan corporaciones transnacionales para su crecimiento y expansión y que las manifestaciones locales de problemas relacionados con población, recursos, medio ambiente y

desarrollo tienen su origen en centros de decisión lejanos, desde donde se implantan políticas que conllevan patrones de producción y consumo, tecnologías y estilos de vida transnacional, que si no se toman en nuestros países con el suficiente sentido crítico, nos seguirán llevando a crisis sociales y económicas. Sin embargo este tema, de por sí muy interesante, se aparta del objetivo de nuestro estudio, pero podría quedar como un apunte para futuras investigaciones.

Esto no quiere decir que el crecimiento rápido de la población no ejerza presiones en la dinámica del desarrollo de nuestros países. Por ejemplo, la migración interna puede aumentar el desbalance entre la distribución espacial de la población y de la mano de obra y los recursos. Los altos niveles de migración rural a los centros urbanos, continuará agravando el problema de la vivienda, del desempleo y de las grandes ciudades sobrepobladas. Es también muy probable que las desigualdades de ingreso, empleo y condiciones de vida y trabajo entre los países menos desarrollados y los desarrollados, incremente la migración internacional y esto acarreará problemas tanto en los países que producen la migración como en los que la reciben.

El alto crecimiento de la población en América Latina después de 1950, despertó la preocupación acerca del efecto que pudiera tener sobre su desarrollo económico. Desde el punto de

vista Neo-Maltusiano, las variables demográficas y económicas están ligadas de tres formas. La primera es una razón aritmética: cuando la tasa de crecimiento de la población aumenta, también lo hace la tasa de ingreso que se requiere para lograr el crecimiento o para, por lo menos, mantener la tasa de crecimiento de ingreso per cápita. Cuando la tasa de crecimiento de la población aumenta, la inversión que se haría para aumentar el ingreso per cápita se destina para mantener el nivel de ingreso per cápita al nivel que estaba cuando el crecimiento de la población era menor.

La segunda enfoca la relación entre la estructura por edad y la inversión de capital. Cuando la tasa de crecimiento de la población se incrementa por motivos de alta fertilidad y baja mortalidad, la pirámide demográfica es muy ancha en su base, lo que significa menos productores por consumidor que los que hay en una población con tasa baja de natalidad. Los Neo-Maltusianos argumentan que esto hace muy difícil el ahorro y la inversión que se requiere para aumentar el ingreso per cápita y por el contrario, una población con baja tasa de natalidad, podrá obtener en el largo plazo, una tasa más alta de ingreso per cápita. La inversión que se tiene que hacer en los primeros 15 o 20 años del nacimiento de un niño, para proporcionarle los servicios básicos, va en detrimento de la inversión productiva que se podría efectuar en una sociedad con baja tasa de natalidad.

La tercera relación involucra las determinantes del cambio demográfico. Los Neo-Maltusianos nunca pensaron que la teoría de la transición demográfica, tal como sucedió en Europa, pasaría en América Latina (la idea de que el desarrollo socioeconómico reduce por sí solo la mortalidad y el deseo de las parejas de tener familias grandes). Ellos señalan que la baja mortalidad en los países en desarrollo después de la Segunda Guerra, había sido ocasionada no por el aumento en el nivel de vida, sino por la importación de tecnología médica y que las altas tasas de crecimiento de la población impedirían obtener el aumento en el nivel de vida que es necesario para reducir la fecundidad. La conclusión es que, dado este círculo vicioso en el que se encuentran los países en desarrollo, es necesario intervenir para reducir las tasas de natalidad que los países necesitan lograr para salir del círculo.

Sin embargo los puntos de vista opuestos que los estructuralistas latinoamericanos esgrimen para explicar esta situación se refieren, por ejemplo, a la desigual distribución de la riqueza y del poder político que son el principal obstáculo para lograr el desarrollo. Este problema deriva del colonialismo en la región, incluyendo el colonialismo económico, así como de las políticas de industrialización que, en las últimas décadas, han agravado, en lugar de aliviar, la desigualdad.

La polarización entre los Neo-Maltusianos y sus críticos, afloró en la Conferencia Mundial de Población en Bucarest (1974), pero disminuyó en la Conferencia de México (1984), debido a que surgió un punto de vista intermedio, basado en la experiencia latinoamericana y de otros países subdesarrollados. Este punto de vista propone que, tanto el desarrollo socioeconómico, como los programas de planificación familiar son importantes para lograr la baja de la fertilidad y que los efectos de ambos se refuerzan mutuamente.

Y la discusión acerca de la influencia de las variables demográficas en el desarrollo económico no ha terminado aún. Y menos, después de la Conferencia Mundial de Población que tuvo lugar en México en 1984, pues los Estados Unidos hicieron una declaración que cambió el panorama. Los delegados declararon que "por muchos años los Estados Unidos han financiado ... programas de planificación familiar... en países en desarrollo... la experiencia de las últimas dos décadas... requiere que se afine el enfoque de nuestras políticas de población... un acercamiento a los problemas que a la luz de hoy se ven de muy distinta manera que hace 20 años". El climax de la declaración es que "primero y antes que nada, el crecimiento de la población es, en sí mismo, un fenómeno neutral. No es necesariamente bueno o malo... La relación entre crecimiento de la población y desarrollo económico no tiene que ser negativa. Más gente no significa menor crecimiento económico. Inclusive

en la historia económica de muchos pueblos, el crecimiento de la población ha sido un elemento esencial en el progreso económico..."¹⁷

Dos instituciones muy importantes en Estados Unidos, la Academia Nacional de Ciencias (National Academy of Sciences) y la Asamblea Americana (American Assembly) de la Universidad de Columbia, sacaron a la luz sendos informes sobre el tema de la relación entre crecimiento de la población y el desarrollo económico. El comité de la Academia Nacional de Ciencias informa sobre una serie de variables que clásicamente se han relacionado con el tema, tales como ingreso per cápita, contaminación del ambiente, productividad y consumo, economías a escala, niveles de escolaridad y salud, migración urbana, empleo y distribución del ingreso.

La conclusión de ambos informes, en general, es que un crecimiento lento de la población sería benéfico al desarrollo económico de los países subdesarrollados.¹⁸ "Eso no quiere decir que la reducción de la fecundidad sea de por sí la causa de que las naciones se hagan ricas, pero un crecimiento rápido de la población en los países menos desarrollados, tendrá fuertes efectos negativos sobre la economía y la sociedad y, por el contrario, una reducción de la fecundidad en esos casos puede traer beneficios."¹⁹

Estos informes tiene un cierto interés histórico porque ambos se están alejando de las posiciones que hace años sostenían. Por ejemplo, la Academia Nacional de Ciencias, cuyo grupo de trabajo en Población y Desarrollo está formado por economistas y demógrafos, escribió una publicación en 1971 en donde urgía a los países con rápido crecimiento de población, a que estableciera metas específicas de reducción de dicho crecimiento.²⁰ Sin embargo, en su informe de 1986, no recomienda fijar dichas metas.

Del mismo modo, la Asamblea Americana, compuesta por economistas, demógrafos, representantes del gobierno, abogados, investigadores médicos, hombres de negocios, periodistas, representantes de sindicatos, de fundaciones filantrópicas, de agrupaciones civiles y religiosas, en su informe de 1965 sobre "El Dilema de la Población", tal como lo mencionamos al principio de esta tesis, utilizaba en sus recomendaciones un lenguaje apocalíptico: "Entre las amenazas más serias a la riqueza y seguridad, y por lo tanto a la paz, está el acelerado crecimiento de la población mundial... El rápido aumento de la población y sus consecuencias obstruyen el desarrollo económico, contribuyen a la frustración y a la inestabilidad política en muchos lugares del mundo."²¹ El lenguaje que se usa en el informe de 1986 es completamente diferente y su tono es mucho más suave: "La fecundidad alta, a largo plazo, tiene efectos negativos sobre la economía y la sociedad, sobre todo en lo que

se relaciona a educación, salud e ingreso, sobre los recursos naturales y el medio ambiente, y la fecundidad no controlada, puede ir en contra de los derechos humanos de las personas para decidir sobre el tamaño de su familia".²²

En 1986, y en vista de las declaraciones del gobierno de los Estados Unidos en la Conferencia de México, la Asamblea Americana se cuestiona: "¿Es el problema de la población tan serio como se decía? ¿Se considera que los efectos de la fecundidad alta son tan graves como para continuar una política norteamericana de ayuda al control de la población? O, es en realidad el desarrollo en sí mismo lo que importa y el tema de la población es solo un asunto correlativo de escasa importancia?

Uno de los ideólogos de la nueva posición estadounidense es el señor Julian Simon, quien propone que "el crecimiento de la población es un estímulo importante al crecimiento económico en el largo plazo, a través de sus efectos sobre la tecnología, la innovación, la formación de mercados y la inversión de los gobiernos" en la infraestructura.²³

Desde este punto de vista, se está dando atención al mercado y a las condiciones del mercado como variables intermedias en el problema de la población, y además, se le conceden ciertos impactos positivos al crecimiento de la

población. Pero la Academia Nacional de Ciencias concluye que "los indicadores convencionales del progreso económico, tales como el ingreso per cápita o el porcentaje de población que vive en la pobreza, mejorarían mucho más rápido si disminuyera el crecimiento de la población... Esta conclusión parecería ser muy certera para los países pobres y densamente poblados, por ejemplo, Bangladesh."

Los miembros de la Asamblea Americana por su parte, piensan que cualquier efecto positivo que pudiera tener el crecimiento de la población, sería anulado por sus efectos negativos sobre la salud de madres e hijos, sobre el medio ambiente, especialmente sobre el agua, la tierra cultivable y la capa de vegetal, y en la capacidad del país para crear suficientes fuentes de trabajo para acomodar a una fuerza laboral creciente y sobre el problema de la mala distribución del ingreso. ²⁴

A diferencia del enfoque apocalíptico de los sesentas, ahora el tono se suaviza y se pone el énfasis en que, el control del crecimiento de la población se lleva a cabo para cumplir con los derechos humanos que las parejas tienen para decidir libremente el número y espaciamiento de los hijos, y para conservar la salud de las madres y los hijos. Usando este enfoque, es más fácil instalar programas nacionales de planificación familiar porque nadie puede discutir su bondad.

Sin embargo, la Asamblea Americana recomienda que "el gobierno de los Estados Unidos debe respetar la soberanía de los países y no debe imponer sanciones a otros países u organizaciones, por el hecho de llevar a cabo programas que no son financiados por los fondos asistenciales de los Estados Unidos, siempre y cuando estos programas cumplan con los derechos humanos reconocidos internacionalmente."²⁵

No hay un acuerdo sobre la interrelación que pueda existir entre población y desarrollo. Por su parte, algunos concluyen que el crecimiento de la población es un importante inhibidor del desarrollo del Tercer Mundo. Otros concluyen que, en algunos casos, el crecimiento de la población no afecta ciertos aspectos del desarrollo, mientras que en otros casos puede tener efectos negativos importantes en la sociedad.

El demógrafo Ansley J. Coale, propone que si los países hubieran detenido el crecimiento de la población en los años cincuentas, muchos de los problemas de desempleo, subempleo y subeducación serían menores. Y nos remite al ejemplo de México, sobre el que hacíamos alusión en el capítulo anterior. "En México, el número de personas entre 15 y 65 años (la edad productiva) será del doble durante los próximos veinte años. El futuro de la gente joven de hoy sería mucho más brillante, si el número de personas entre 15 y 65 años fuera únicamente de 60% más en lugar de un 100% más."

1.3. La ayuda para detener el crecimiento demográfico.

Aunque no es sino hasta 1967 cuando, oficialmente, a través de la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), que el gobierno de los Estados Unidos incorpora en sus presupuestos financieros la ayuda para llevar a cabo programas de planificación familiar en los países subdesarrollados, la ayuda para estas actividades ya se estaba recibiendo de parte de organizaciones privadas, desde la década de los cincuentas.

Organizaciones como la "Scripps Foundation" para Investigación en Problemas de Población y el "Milbank Memorial Fund", habían establecido centros de investigación demográfica en la Universidad Miami en Ohio, en 1922, y la Universidad de Princeton en 1936, y algunas otras universidades de los Estados Unidos daban cursos en demografía. La ayuda para estos trabajos, sin embargo, era limitada y desconocida públicamente. De igual forma, eran prácticamente desconocidas las actividades que desarrollaban dos asociaciones, "Population Association of America" y la "International Union for Scientific Study of Population".²⁶

Sin embargo, el área de población había recibido un cierto reconocimiento en 1946, cuando las Naciones Unidas establecieron una Comisión de Población en su Consejo Económico y Social, así como también se estableció una División de Población en el

Secretariado General. Sin embargo, el trabajo se restringía a estudios y proyecciones demográficas, porque el tema del control de la natalidad era muy delicado y siempre trataba de evitarse.

En las décadas de los cuarentas y cincuentas, la feminista Margaret Sanger llevaba a cabo una lucha en favor del control de la natalidad como un derecho de la mujer, pero sus actividades fueron muy limitadas y tuvieron poco respaldo. En estas épocas casi ningún gobierno lanzaría alguna iniciativa sobre cuestiones de población. Inclusive en los Estados Unidos, todavía en 1959, el Presidente Eisenhower hizo la siguiente declaración: "el control de la natalidad... no es de nuestra incumbencia. No puedo imaginar otro asunto más ajeno e impropio de una política, o acción, o función, o responsabilidad de un gobierno que ésta."²⁷

Entre los países subdesarrollados, únicamente la India reconocía como problema el rápido crecimiento de la población. Adelantándose a la opinión pública mundial, la India había hecho planes a través de sus programas de salud, para incorporar el control de la natalidad en su "Plan de los Primeros Cinco Años". Sin embargo, no se sabía cómo un gobierno podría intervenir en un asunto tan privado como la reproducción humana.

Vemos que en el periodo de los cuarentas y cincuentas el asunto del control de la natalidad no era fácil de manejar. A pesar de que muchos intelectuales y hombres de negocios

norteamericanos pensaban que el crecimiento de la población mundial se estaba presentando como un problema grave en los países subdesarrollados y que este problema repercutiría de manera impredecible en los países ricos, no se sabía aún como enfrentarlo. Tampoco se había difundido suficientemente la gravedad del problema como para lograr que los gobiernos tomaran cartas en el asunto y establecieran políticas de población. La lucha, por el momento, se hacía desde foros privados, especialmente de fundaciones como Rockefeller y Ford, por medio de la investigación demográfica y médica.

En vista de lo impropio que sería para una fundación filantrópica iniciar actividades en el control de la natalidad, pero muy preocupado por la complejidad del problema del crecimiento de la población y convencido de lo que significaba para el bienestar mundial, John D. Rockefeller III pensó en convocar, en Junio de 1952, a una conferencia de distinguidos científicos de distintas ramas, para discutir los asuntos de población y sus implicaciones.

Posteriormente a esta conferencia, en donde se tocaron los tópicos básicos de población, John Rockefeller decidió fundar "The Population Council" (Consejo de Población), como una organización independiente, privada, sin fines de lucro y de carácter internacional. Esta organización se convirtió en pionera en su campo, abriendo el camino para la futura

intervención a nivel internacional, sensibilizando a la opinión pública y a los gobiernos de los países subdesarrollados desde un enfoque puramente científico, iniciando programas de investigación en las universidades y convenciendo al mundo de la necesidad imperiosa de establecer controles al crecimiento de la población, so pena de quedar en la miseria y sufrir los horrores de una sobrepoblación mundial que nos llevaría al apocalipsis.

El "Population Council" no podía enfrentarse a la opinión pública de la época sobre cuestiones de control de la natalidad, por lo que encaminó su actividad por el lado de la investigación y otorgó becas en demografía y fisiología reproductiva. Al proporcionar fondos para investigaciones y al elaborar sus propios programas de investigación, el "Council" jugó un papel muy importante, legitimando y dando respetabilidad al campo de investigación sobre población.

Asimismo se tomó muy en cuenta la susceptibilidad de los países en desarrollo, respecto a la aceptación de programas extranjeros relacionados con el área de la población, por lo que propició el desarrollo de científicos locales para trabajar en estos asuntos.

Cuando en la década de los sesentas, la opinión pública internacional admitió que el crecimiento de la población era un problema, las agencias privadas, que se dedicaban a la

investigación e implantación de programas de planificación familiar, tomaron una posición de liderazgo en virtud de su experiencia y de sus logros en materia de población.

Al no encontrar respuesta de las fuentes tradicionales de financiamiento en la relación bilateral o internacional, los países en desarrollo solicitaron ayuda a las agencias para organizar sus programas de planificación familiar y sus esfuerzos de investigación.

El éxito del "Population Council" en investigaciones científicas, dieron entre otros frutos, el dispositivo intrauterino (DIU), que como la píldora, revolucionaron el campo de la anticoncepción, ya que estos métodos eran fáciles de distribuir en todo el mundo, a bajo costo, y dieron a esta organización experiencia y preeminencia para llevar a cabo investigaciones posteriores en otros métodos anticonceptivos.¹²⁸

El trabajo realizado por las agencias privadas, despertó el interés mundial sobre los problemas de población, sin que tuviera que intervenir directamente el gobierno de los Estados Unidos. La delicada cuestión de lograr la implantación de políticas, fue llevada al principio, por caminos sutiles de no enfrentamiento directo. Para mediados de los sesentas, los gobiernos latinoamericanos deseaban iniciar la planificación familiar. En 1965, la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo, de los Estados Unidos) inició en Honduras el primer

programa nacional de planificación familiar, en conjunto con una agencia privada que operaba en ese país llamada "Planned Parenthood Association".²⁹

La campaña internacional orquestada en América Latina para el control de la población, es una excelente oportunidad para analizar la influencia externa en la toma de decisiones internas. Y resulta interesante la teoría de James N. Rosenau, aplicada a América Latina por Douglas A. Chalmers, llamada "política de enlace" en la que afirma que "todo comportamiento recurrente que se origina en un sistema tiene una reacción en el otro."³⁰ Este esquema se ha usado para estudiar la política exterior, y especialmente cómo los asuntos internos de un país como los Estados Unidos que se puede decir que es un centro mundial de decisiones, afecta a su política exterior y cómo la política exterior y el comportamiento de este país afecta a otros. Las variables que usan para analizar la influencia en la toma de decisiones, son el carácter del sistema internacional, los grupos externos de enlace, los grupos internos de enlace y el carácter de la política interna.

Los grupos externos de enlace que deseaban influir en las políticas de población de América Latina aumentaron considerablemente a finales de la década de los sesentas. Primero, el descubrimiento de la "explosión demográfica" sirvió de detonante para la "explosión" de muchos grupos externos de

enlace, cuyo cometido era disminuir el crecimiento de la población. Antes de 1960, la ayuda internacional para asuntos de población era tarea de unas cuantas fundaciones de carácter privado, como el "Population Council", la Fundación Ford, etc., que se dedicaban principalmente a financiar programas de investigación biomédica. Posteriormente, la ayuda provenía de programas bilaterales y multilaterales del sector público, además del gran número, cada día en aumento, de organizaciones privadas que seguían haciendo esfuerzos para controlar la natalidad. Se estima que el total de la ayuda proporcionada para asuntos de población, se incrementó de \$5 millones de dólares en 1962, a \$95 millones en 1968.³¹

Segundo, la característica más importante de los grupos externos de enlace en la campaña del control de la población, fue la arrolladora presencia del gobierno de los Estados Unidos, a través de su Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). Aproximadamente la mitad de toda la ayuda para asuntos de población en el mundo, provenía de la AID (esta agencia tenía un presupuesto de \$100 millones de dólares para asuntos de población en el año fiscal 1971).³²

Esto demuestra, dice Chalmers, que América Latina sigue la estructura de la teoría de Rosenau. "Una de las características más persistentes del enlace de América Latina ha sido el

predominio de esa otra nación sobre ella..."³³ En el siglo XX, esta nación predominante ha sido los Estados Unidos.

Si los Estados Unidos se convirtieron en el grupo externo dominante, no fue a solicitud de las naciones subdesarrolladas, sino por la labor realizada por un grupo de importantes hombres de negocios con influencia en el Congreso de los Estados Unidos. Este grupo de notables logró obtener la ayuda de los Estados Unidos para asuntos de población, hasta convertirla en el más importante apoyo bilateral para los países subdesarrollados, independientemente de si estos países deseaban o no la ayuda que se les estaba proporcionando.

La primera solicitud pública para que el gobierno de los Estados Unidos incluyera la ayuda para asuntos de población en su programa de ayuda externa, salió a la luz en el llamado Informe Draper en 1959, cuando el Presidente Eisenhower contestó que el gobierno federal permanecería al margen de esos asuntos. Los partidarios de la intervención del gobierno lanzaron una campaña para educar al público y forzar la acción gubernamental para bajar el crecimiento de la población, dentro y fuera de los Estados Unidos. Trabajaron por medio de organizaciones privadas, como la "Planned Parenthood Federation of America" y el "Population Crisis Committee" (Comité sobre la Crisis de la Población), así como en el Congreso, por medio de un Senador demócrata, médico y ex-gobernador de Puerto Rico, Ernest

Gruening. De 1965 a 1968, el subcomité de Gruening tuvo una serie de audiencias sobre la "Crisis de Población", que constituyó un caso de presión para el gobierno norteamericano. Bajo presión del Senado, el Ejecutivo autorizó, en 1965, \$6 millones de dólares para Ayuda Externa en la investigación sobre el crecimiento de la población.³⁴ Fue en este momento cuando el Presidente Johnson se convenció de la necesidad de controlar la población. Sin embargo la acción no resultó inmediata, especialmente debido a que la AID temía las repercusiones políticas al tocar un área tan delicada. Los congresistas se enfrentaron con el Director de la AID, insinuando que si encontraba resistencia por parte de los gobiernos latinoamericanos al control de la población, se les podía condicionar la ayuda diciéndoles que ésta sería acorde a sus esfuerzos por solucionar sus problemas de población. Por su parte, los funcionarios de la AID preferían actuar con más cautela, utilizando otros medios persuasivos por medio de campañas de educación, que a la larga lograrían mejores resultados que el condicionamiento de la ayuda a la adopción de programas de control natal. Pero así fue como un pequeño grupo de antinatalistas lograron el enlace inicial en la vasta red de ayuda para población.

La Oficina para América Latina de la AID, estableció una Unidad Regional de Población, e instó a las misiones a nombrar a un funcionario en sus sedes, que pudiera observar el

desarrollo de los programas de planificación familiar. Esta orden se recibió muy friamente en las misiones, pues se sabía que habría gran controversia por la participación oficial de los Estados Unidos en el control de la natalidad.

Otras agencias del gobierno norteamericano se unieron a la causa del control del crecimiento de la población en países subdesarrollados. Por ejemplo, los "Cuerpos de Paz" (Peace Corps) entrenaron voluntarios para los programas de planificación familiar y, desde 1966, el Departamento de Estado tiene un Asistente Especial del Secretario para Asuntos de Población, que defiende la causa del control de la población, tanto ante otros cuerpos del gobierno, como en el plano internacional.

Los Estados Unidos percibieron el crecimiento de la población como problema y desde ese momento era legítimo discutirlo como tema de política exterior.

Independientemente de los motivos altruistas que algunos pudieran tener, en la mente de los hacedores de políticas el crecimiento de la población representa una amenaza a los intereses estratégicos de los Estados Unidos en Asia, Africa y América Latina. La condición 'sine qua non' y la justificación de la ayuda, es que esta sea un instrumento de la política exterior y que se justifique en términos del interés nacional.

Si además de esto se agregan otras metas y objetivos, muy bien; pero si no, la decisión es de seguir adelante de cualquier manera. Sin embargo, en ningún caso, la doctrina aceptará utilizar la ayuda con propósitos puramente humanitarios, si no se justifica esta ayuda en términos del interés nacional.³⁵

La mayoría en el Congreso Norteamericano, veía la ayuda para población como una buena alternativa a la frustrante aventura de la ayuda para el desarrollo. Se consideraba que el rápido crecimiento de la población era el más serio obstáculo para el desarrollo y sentían que la ayuda exterior era una desperdicio si al mismo tiempo no se disminuía el crecimiento de la población. Fue entonces cuando el Presidente Johnson se identificó con esta idea, e hizo la multicitada declaración de que "\$5 dólares invertidos en el control de la población valen como \$100 invertidos en ayuda para el desarrollo económico".³⁶ Asimismo, en su informe al Presidente Nixon sobre América Latina, el Gobernador Rockefeller declaró que el rápido aumento de la población cancela gran parte del crecimiento económico logrado y hace que el mejoramiento de los niveles de vida sea difícil, si no es que imposible. Y desde esta perspectiva, entonces, la ayuda para población al mismo tiempo que era necesaria, resultaba una buena inversión.

En resumen, una mezcla de factores subyacen en la ayuda que para asuntos de población proporcionan los Estados Unidos: un

deseo de ayudar de la forma más efectiva y económica; la preocupación de preservar la estabilidad mundial para proteger sus intereses estratégicos; y las preocupaciones de la burocracia norteamericana. Y hay que enfatizar una vez más, que los países subdesarrollados no solicitaron jamás ayuda para detener el crecimiento de su población. Los Estados Unidos, unilateralmente, decidieron proporcionar esta ayuda.

Por otra parte, los Estados Unidos siempre trataron de que otros países desarrollados se interesaran en ayudar a los problemas de población del tercer mundo. Su intención era que el proyecto pareciera tener un carácter internacional, aunque la contribución monetaria de esos otros países desarrollados no fuera importante. El Presidente Nixon promovía el multilateralismo, sobre todo en un área tan sensible como era el control de la natalidad.

En el foro de Naciones Unidas, la oposición a la ayuda en población estuvo a cargo de los países comunistas y de los católicos, así como del burocratismo y de las distintas agencias especializadas de la organización. Por el lado antinatalista, la lucha estuvo a cargo de dos países escandinavos, algunos asiáticos y por supuesto los Estados Unidos. Las fuerzas antinatalistas triunfaron siguiendo la táctica de crear, en 1967, una nueva agencia que se hiciera cargo de los asuntos de

la población: El Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población (FNUAP).

El FNUAP se creó como un organismo semiautónomo, el cual obtuvo recursos financieros rápidamente, bajo los auspicios de los Estados Unidos y con donaciones de otros países. No es una agencia operativa y usa las contribuciones voluntarias de los estados miembros, para inducir a otros cuerpos de Naciones Unidas así como a ciertas organizaciones privadas y a los gobiernos de los países, a llevar a cabo programas de población.

El enlace de Naciones Unidas con población ha crecido enormemente, debido en gran parte al establecimiento de un mecanismo que permite canalizar los fondos a través de la red de agencias especializadas. FNUAP es una salida multilateral a la ayuda en materia de población, sin ofender a los países pronatalistas en la Asamblea General. Los Estados Unidos juegan un papel muy importante en el Fondo, porque aunque no formulan las políticas específicas que este debe seguir, sí establecen la orientación general que las Naciones Unidas deben seguir en materia de población.

Hay tres organismos regionales de las Naciones Unidas que han sido importantes en el movimiento de control de la natalidad en América Latina. El CELA (Comisión Económica para América Latina), el CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) y la

OPS (Organización Panamericana de la Salud) son considerados en la región como aparentemente independientes de los Estados Unidos. El CELA ha sido, en el periodo de la posguerra, como la fuente de sabiduría en materia económica. Los pronunciamientos de sus economistas, presididos por el extinto Dr. Raúl Prebisch, tienen mucha influencia en la toma de decisiones y en la implantación de políticas en la región. Por lo tanto, los pro y antinatalistas deseaban obtener la simpatía del CELA para su causa. Sin embargo el CELA no participó en la controversia, y se mantuvo al margen indicando que ese organismo únicamente proporcionaría información demográfica esencial, sin expresar ninguna opinión acerca del crecimiento de la población. Más tarde, sin embargo, en 1967, aceptó llevar a cabo un estudio de la relación entre la dinámica de la población y el desarrollo económico. Para 1970, el CELA apoyaba la inclusión de las políticas demográficas como parte integrante de los planes de desarrollo nacional.

El CELADE fue fundado en 1957, con sede en Santiago de Chile y sus actividades fueron de investigación y entrenamiento. De esta institución salieron los profesionales y la información básica para el debate sobre el asunto de población. La reputación del CELADE es de hacer análisis objetivos y por lo tanto, los países latinoamericanos al elaborar sus políticas, toman en cuenta los trabajos del CELADE.

La OPS entró al terreno de la demografía después de haber tenido fuerte oposición de los países latinoamericanos. La justificación de la OPS para proporcionar ayuda en el área de población, fue que esta actividad se puede considerar como una extensión de los proyectos de salud.

El prestigio y la influencia de CELA, CELADE y OPS se derivan de su status como organizaciones latinoamericanas, pero la influencia que tienen los Estados Unidos en sus actividades es bastante importante, ya que el financiamiento y muchas veces el personal que trabaja en ellas, proviene de ese país.

1. Consultese por ejemplo el libro que revolucionó a la época por el tono empleado para denunciar el problema de la explosión demográfica, The Population Dilemma, Philip M. Hauser, Ed., y en especial para esta cita el capítulo de Fisher, Joseph L., y Potter, Neal, "Resources in the United States and the World", The American Assembly, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1963, Pág.94.

2. McCoy, Terry L., "Linkage Politics and Latin American Population Policies" en Terry L. McCoy, Editor, The Dynamics of Population Policy in Latin America, The Ohio State University, ed. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1974, Pág.65.

3. Fisher, Joseph L., y Potter, Neal, Op.Cit. Págs.103-104.

4. McNamara, Robert S., "The World Bank Perspective on Population Growth" en McCoy, T.L., Ed. The Dynamics ... Op. Cit., Pág.108.

5. Idem. Pág.110.

6. Ibid. Pág.113.

7. Arriaga, Eduardo E., "World Population in Transition", en Population Bulletin, Vol.41, No.2, Population Reference Bureau, Washington, D.C., Abril, 1986, P. 45-46.

8. Idem. P. 45-46.

9. Idem., P. 45-46.

10. Notestein, Frank W., Kirk, Dudley y Segal, Sheldon, "The Problem of Population Control", en Hauser, P.M. Ed., The Population..., Op. Cit. Pág.133.

11. Idem. P. 140-141.

12. Merrick, Thomas W., et.al. "Population Pressures in Latin America" en Population Bulletin, Vol.41, No.3, Population Reference Bureau, Inc., Washington, D.C., Julio de 1986, Pág.3.

13. Idem., Pág. 4.

14. Coale, Ansley J., "Population and Economic Development" en Hauser, P.M. Ed. The Population..., Op. Cit. P. 46.

15. Idem., P. 46.

16. Idem., P. 47.

17. Merrick, Thomas W., "World Population in Transition", en Population Bulletin, Vol.41, No.2, Population Reference Bureau, Washington, D.C., Abril, 1986.

18. National Research Council, Population Growth and Economic Development: Policy Questions, National Academy Press, Washington, D.C., 1986.
19. American Assembly, Columbia University, International Population Policy: Issues & Chices for the United States, New York, 1986.
20. National Academy of Sciences, Rapid Population Growth: Consequences and Policy Implications, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971.
21. American Assembly, Columbia University, The Population... Op. Cit. P. 175.
22. American Assembly, International..., Op.Cit. P. 5.
23. National Research Council, 1986 Op.Cit. Pág.6.
24. American Assembly, 1986, Op.Cit. Págs.6-7.
25. American Assembly, 1986, Op.Cit. Pág.10.
26. The Population Council, The Population Council: a Chronicle of the First Twenty-Five Years, 1952-1977, New York, 1978, P. 11.
27. Declaraciones en Conferencia de Prensa, citado en The Population Council:...Op. Cit. P. 12.
28. Idem., P. 1-5.
29. Idem. P. 56.
30. Rosenau, James N., citado por McCoy, Terry L. "Linkage Politics and Latin American Population Policies" en The Dynamics..., P. 61.
31. Ruprecht, Theodore K., Wahren, Carl W., "Population Programmes and Economic and Social Development" citados por McCoy, Terry L., The Dynamics..., Op. Cit., P.61.
32. McCoy, Terry L., 1972, Op.Cit. Pág.62.
33. Chalmers, citado por McCoy, Op.Cit. 1972, Pág. 62.
34. U.S., Congress, Senate Committee on Government Operations, Population Crisis... citado por McCoy, 1972, Op.Cit., Pág.63.
35. Packenham, Robert, "Foreign Aid and the National Interest" Midwest Journal of Political Science, X No.2, Mayo de 1966, P. 218-219.

36. Citado en McCoy, T.L. Op.Cit. Pág.64.

CAPITULO II.

LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA DE LOS ESTADOS UNIDOS.

Contrariamente a lo que podría suponerse, los Estados Unidos no tienen una política interna de población en los términos en que la imponen a los países del Tercer Mundo. Aún cuando los Estados Unidos son el país líder del control demográfico en el mundo, internamente no tuvieron planes de población sino hasta mediados de la década de los sesentas. El Presidente Johnson fue el primero que oficialmente reconoció el crecimiento de la población como problema, cuando en agosto de 1965 lo enfocó como el problema más importante para la humanidad, después de la búsqueda de la paz. Algunos senadores (Tydings y Fulbright) se refirieron al problema de la población como "el obstáculo más grande para el desarrollo económico del mundo subdesarrollado".¹ Sin embargo, nunca hubo un presupuesto para asuntos de población que fuera significativo. Los Estados Unidos siempre han predicado que la planeación es necesaria, pero para los otros países, pues no solamente no tenían política de población, sino que a lo largo de su historia han favorecido una tendencia pronatalista. En el siglo XIX obtuvieron la fuerza laboral necesaria, prácticamente sin ningún costo, debido a las grandes migraciones de europeos que arribaron a ese país. Europa cargaba con los costos del nacimiento y educación de hombres y mujeres, que llegaban listos para trabajar en la pujante industria norteamericana.

Inclusive como muestra de la tendencia pronatalista que ha habido en los Estados Unidos, vemos que los primeros estudios psicosociales serios que se llevaron a cabo en ese país, fueron iniciados en la década de los treinta y no como respuesta a la amenaza de la sobrepoblación, sino como resultado de la disminución de la población. Pero si en el nivel macrodemográfico la actitud era pronatalista o de "laissez faire", al nivel familiar la anticoncepción era practicada, pero no predicada. Tanto católicos como protestantes tuvieron gran influencia en la supresión de la información sobre anticoncepción. En la mayoría de los estados de la Unión Americana era "pecado" utilizar métodos anticonceptivos, e inclusive en el estado de Massachusetts, no sólo era pecado, sino que estaba tipificado como delito. En el norte, se les negaban los anticonceptivos a los negros y en el sur al único grupo que se les daban gratuitamente era a ellos.²

Al asumir esta posición, los Estados Unidos dejan ver que sus temores no provienen de la sobrepoblación de su territorio emanada de ellos mismos, sino del desbordamiento poblacional de los países subdesarrollados, principalmente de sus vecinos. Empezaron a percibir la explosión demográfica del tercer mundo como un impedimento a su modernización, al mismo tiempo que sentían que este fenómeno neutralizaba cualquier ayuda que se les prestara y que el

crecimiento desmedido de la población se podía detener con tecnología.

El miedo a la desestabilización social en los países de Asia, Africa y América Latina, los llevó a querer intervenir en el entonces delicado asunto del control de la natalidad. Además, una vez percibido como problema para los Estados Unidos, era legítimo tratarlo como asunto de política exterior.

2.1 El diseño de la política demográfica: Perspectivas de los Estados Unidos

Para diseñar sus políticas de población, los Estados Unidos toman en cuenta cuatro premisas: (1) El rápido crecimiento de la población en los países subdesarrollados, (2) el lento o nulo crecimiento en los países desarrollados, (3) la desigual distribución de la población en el mundo, (4) la revolución industrial, que implica el problema de las migraciones internas y el alto costo de los servicios que se tienen que proporcionar a las poblaciones en grandes concentraciones urbanas.³

Respecto de la primera premisa, sabemos que la población mundial crece rápidamente y continuará creciendo en las próximas décadas. Se estima que el mundo alcanzó a tener mil millones de habitantes alrededor del año 1800, dos mil millones en 1930, tres mil millones en 1960 y cuatro mil millones en 1975.

Aparentemente, la tasa acelerada de crecimiento de la población llegó a su máximo en los sesentas y ha empezado a desacelerarse. La perspectiva de cambio del crecimiento rápido a una etapa de desaceleración del crecimiento es, obviamente de gran importancia histórica. Pero esta desaceleración llegará lentamente y la tasa de crecimiento continuará siendo alta aún por un largo período. Las proyecciones de seis mil millones de habitantes para fines del siglo son bastante aproximadas, aunque es pertinente aclarar que no se puede generalizar, ni se puede

predecir sobre proyecciones demográficas, pues éstas fallan, pero sí hay evidencia de que, en la actualidad, han decrecido los nacimientos en los países subdesarrollados, en la mayoría de los casos en forma tal que cierran la brecha respecto de las tasas de mortalidad que habían descendido ya con anterioridad. Esta situación ocurrió en el siglo pasado, y a principios del actual, en los países que ahora son desarrollados y existe la teoría de que esto pudiera acontecer a los países subdesarrollados, en vista de sus actuales procesos de modernización. Se predice, especulativamente, que las tasas de crecimiento de la población mundial disminuirán y se podría decir que a mediados del próximo siglo, habrá 8 o 9 mil millones de habitantes, con una tasa de crecimiento sumamente baja.

Estas predicciones dicen que el 90% del aumento de la población se dará en los países subdesarrollados y dentro de éstos, el mayor crecimiento se dará en las comunidades más pobres. El cambio de vida en los países del tercer mundo, ha creado un patrón de emigración hacia las ciudades. Las ciudades están creciendo mucho más rápido que los países en su conjunto, pues a su crecimiento natural se añade el flujo de la población rural. Por ejemplo, en América Latina, más de la mitad de la población vive en ciudades o áreas urbanas y las ciudades de más de 10 millones de habitantes son cada vez más numerosas en el Tercer Mundo.⁴ La gente emigra a las ciudades en busca de oportunidades de empleo, para mejorar sus ingresos y niveles de

vida. Pero su llegada a las concentraciones urbanas implica grandes inversiones públicas y altos costos de infraestructura. La vida de estas personas se transforma radicalmente, pero no solamente eso, sino que se afecta en su conjunto a la industria, el comercio, el transporte y los servicios.

Por otra parte, y en contraste con lo que sucede en los países en vías de desarrollo, en los países desarrollados se está llegando a una fase de descenso en el crecimiento de la población. Las tasas de natalidad y mortalidad son extremadamente bajas y el promedio de niños nacidos por cada mujer, en todos los países industrializados (Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Japón), está por debajo de la tasa de reposición.⁵

En vista de las consideraciones arriba apuntadas, ¿qué políticas adoptan los Estados Unidos respecto a los países del Tercer Mundo? ¿Qué intereses se involucran en la adopción de dichas políticas? En primer lugar y como vimos en el capítulo anterior, a partir de los años cincuenta, en los Estados Unidos existe un gran temor de la sobrepoblación en los países subdesarrollados, básicamente porque temen el agotamiento de los recursos naturales, las hambrunas, la inestabilidad y los estallidos sociales. Por lo que respecta a la falta de alimentos, nunca se ha podido confirmar la tesis en las tres décadas que han pasado desde 1950, antes al contrario, en 1985,

las reservas mundiales de granos eran de cerca de 300 millones de toneladas, o sea, casi el 25% del total de la producción mundial anual. En 1987, el total de la reserva mundial se espera alcance los 450 millones de toneladas de las que la mitad saldrán como resultado de las altísimas cosechas de los Estados Unidos.⁶ Ante esta sobreproducción, los granjeros estadounidenses están pensando en destruir los excedentes. Como contraste a esta situación, tenemos que en el mismo año de 1985, más de 700 millones de pobres no pudieron comer lo suficiente para hacer una vida activa, y alrededor de 17 millones de niños murieron por desnutrición o por enfermedades que se complicaron debido a la desnutrición. Sabemos que este tipo de problemas no se derivan precisamente de la sobrepoblación o de la escasez de alimentos, sino de la desigualdad de la distribución de la riqueza.

En segundo lugar, el temor de los Estados Unidos a un aumento desmedido de la población se deriva de los intereses económicos que tienen invertidos en los países subdesarrollados. Siendo la economía de mercado más grande del mundo, tienen interés en que los países pobres se desarrollen, para que puedan participar abiertamente con sus recursos y materias primas al incremento del mercado internacional y por ende a la riqueza de los Estados Unidos.

En tercer lugar, siendo la primer potencia mundial, los Estados Unidos desean que los países pobres vivan pacíficamente, para no ver amenazada su seguridad nacional y para no tener que distraer recursos para mantener la estabilidad de regiones estratégicas.

Bajo estas premisas, los Estados Unidos formulan sus políticas de ayuda para el desarrollo internacional, justificándolas de la siguiente manera: en vista de que el rápido aumento de la población va en detrimento del desarrollo económico, político y social de los países subdesarrollados, debemos intervenir para ayudarlos a bajar sus tasas de crecimiento demográfico. Con esto, no sólo mejorarán sus economías y vivirán en paz, sino que lograrán mejores niveles de bienestar y salud.

Por otro lado, el hecho de que la población de los países industrializados esté disminuyendo y que en las próximas décadas dicha población constituirá únicamente un sexto del total mundial, puede ser motivo de preocupación también para los Estados Unidos. Sobre este punto, a diferencia de la época de los cincuentas y sesentas, su temor a la invasión de masas de migrantes en busca de mejores oportunidades ya no es tan acentuada, tampoco temen que alguno de nuestros países se convierta en una amenaza como potencia comercial, digamos un segundo Japón, eso saben que difícilmente podría darse en vista

de nuestras economías basadas en agricultura y exportación de productos agrícolas y materias primas. Realistamente, lo que ellos desean es mantener el liderazgo económico, manteniendo su economía fresca e innovadora, para poder seguir manipulando, a su conveniencia, las políticas comerciales que hagan que la economía del tercer mundo se mantenga abierta y competitiva, para que la situación económica mundial mantenga un status quo.

Aparentemente, Reagan había estado siguiendo la misma línea que sus predecesores en materia de población. Desde la década de los sesentas, en que los gobiernos se percataron del rápido crecimiento de la población, tanto Republicanos como Demócratas, unieron sus esfuerzos para que los Estados Unidos fuera el país líder en el campo de la población. Aun cuando los asuntos internacionales sobre población nunca atrajeron la atención de la opinión pública norteamericana, los políticos veían la ayuda para implantación de políticas y programas de población en los países subdesarrollados, como una forma de promover los intereses económicos y la seguridad de los Estados Unidos en un orden mundial estable. Una posición típica en este sentido se encuentra en un discurso preparado por Richard Benedick, en la primavera de 1984, poco antes de que la nueva posición de los Estados Unidos fuera hecha pública: "La preocupación del gobierno de los Estados Unidos sobre los asuntos demográficos - dijo- está basada en nuestro tradicional respeto por la dignidad humana y por nuestro interés en el desarrollo económico y la

estabilidad política del mundo. Los cambios y desajustes que están teniendo lugar en muchos países, debido a un crecimiento de su población sin precedentes, están contribuyendo a la posibilidad de la inestabilidad política y social, a la radicalización y extremismo de los grupos marginados, a la migración masiva y a los posibles conflictos internacionales por la escasez de tierra y recursos."⁷

Como hemos visto, este tipo de argumentos han sido esgrimidos desde hace más de 30 años⁸ y se sigue empleando el discurso sobre la salud y el humanitarismo que implica hacer llegar la planificación familiar a las mayorías, además de que estos programas de control de población son mucho más redituables que otros programas de ayuda. Con algunas variantes, esta perspectiva continuaba en vigor durante los primeros tres años de la administración Reagan. Sin embargo, conforme se aproximaba la elección presidencial de 1984, los líderes de los movimientos conservadores influyeron en la posición de la Casa Blanca, hasta lograr la declaración que se hizo en la Conferencia Mundial de Población que se llevó a cabo en México en 1984, sobre la cual, por su importancia, trataremos en detalle más adelante en este capítulo.

Esta fue una victoria para los grupos e individuos que habían buscado, de distintas formas, influir en la administración Reagan, para modificar, recortar o incluso hasta

terminar, con la participación de los Estados Unidos en los programas internacionales de población. Y esta oposición no venía únicamente de los grupos del "derecho a la vida", sino de una base política informal mucho más amplia, que abarca instituciones y organizaciones, así como miembros de la Administración, Congresistas y representantes de organizaciones de apoyo y "think tanks". Los primeros movimientos efectuados en este sentido en 1981, fueron encaminados para tratar de eliminar el presupuesto que tiene la AID (Agencia Internacional de Desarrollo), para ayuda en población. Este movimiento fue efectuado desde dentro del personal del gobierno de la Casa Blanca y de la Oficina del Presupuesto. No prosperó por el apoyo que el Secretario de Estado (Alexander Haig) y el Vice Presidente (George Bush) dieron a los programas de ayuda en población. Pero los activistas conservadores no se conformaron y volvieron a la carga, argumentando que el presupuesto de la AID utilizaba fondos para promover el aborto. En 1983, la AID, presionada, retiró su respaldo a "International Family Planning Perspectives", una revista que publica una filial de "Planned Parenthood", (algo así como paternidad planificada) agencia que tiene actividades relacionadas con el aborto. Los fondos de "Pathfinder Fund" también estuvieron a punto de ser retirados, pero esta organización aceptó no efectuar más este tipo de actividades.

Esta red de actores tiene gran influencia sobre la AID, porque está formada por una coalición de grupos que hace una fuerza electoral importante. Esta coalición se formó justo antes de la elección presidencial de 1980 y comprende a varios movimientos que antes actuaban por separado, pero que se han estado uniendo desde 1970, y que son: el movimiento del "derecho a la vida", el fundamentalismo protestante y el más importante, la "Nueva Derecha" del Partido Republicano.⁹ Aun cuando los grupos que forman esta coalición no son homogéneos, tienen valores y temas en común, como los puntos de vista conservadores respecto de la moral personal y los derechos de la mujer; oposición al aborto; un deseo de que las instituciones y prácticas religiosas reciban apoyo abierto del gobierno; ferviente nacionalismo y anti-comunismo; devoción al ideal de la libre empresa y oposición a los programas de asistencia pública ("welfare"), a los que se les califica como "ingeniería social"; antipatía hacia el "Eastern establishment"¹⁰ y un gran deseo de que los líderes políticos norteamericanos proyecten más confianza y optimismo hacia el futuro. No todos los grupos que trabajan sobre objetivos específicos comparten estas ideas, pues algunos son más moderados, pero sienten que pueden beneficiarse formando parte de una coalición más amplia.¹¹

2.2 Instituciones encargadas de diseñar la política demográfica.

Hemos visto los razonamientos que subyacen en la toma de decisiones, así como las luchas entre grupos de poder, para la formulación de políticas de población de parte de los Estados Unidos. Ahora veremos los instrumentos que utilizan para implantarlas.

2.2.1. Departamento de Estado/Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)

La Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) es el órgano oficial del Departamento de Estado de los Estados Unidos que, dentro de sus actividades de ayuda al exterior, tiene un área de población que es la encargada de diseñar los programas de ayuda en este campo. La Oficina de Población tiene cinco divisiones, como sigue:

a. División de Desarrollo de Políticas - Aporta para la superación de la investigación sobre demografía y la recolección de datos, ayuda a los formuladores de políticas y a los investigadores de los países subdesarrollados a analizar el impacto que puede tener el rápido crecimiento de la población sobre el desarrollo económico y apoya el desarrollo de políticas y programas que ellos consideran adecuados para estos países.

b. División de Investigación - Apoya el desarrollo de nuevas tecnologías para controlar la fecundidad y, por medio de la investigación operacional, mejora los sistemas de entrega de servicios de planificación familiar.

c. División de Información y Entrenamiento - Mejora el conocimiento de la disponibilidad y uso de métodos de planificación familiar y extiende y refuerza la capacidad técnica de los países subdesarrollados para la planificación familiar y de su personal del área de salud.

d. División de Servicios de Planificación Familiar - Estimula y apoya la participación del sector privado en la prestación de servicios de planificación familiar y evalúa las actividades en este campo.

e. División de Apoyo a Programas - Proporciona un sistema centralizado para la procuración de la anticoncepción.

La filosofía de la agencia está acorde con la política exterior de los Estados Unidos en la aplicación de sus programas, o sea que la ayuda que proporciona está siempre condicionada a factores políticos y económicos de los estados a los que se las proporciona, y como ejemplo podemos citar que actualmente no se presta ayuda a Nicaragua para ningún tipo de programa en población y que a Brasil se le está deteniendo la

ayuda que recibía para desarrollar proyectos que financia AID, debido a la moratoria que declararon para su deuda externa.

Sin embargo, oficialmente, el planteamiento es que los programas de población, parten del supuesto de que la planificación familiar acrecienta la libertad individual, y es con este benéfico fin que la AID patrocina programas de planificación familiar, porque de esta manera, el individuo puede escoger libremente el número y espaciamento de sus hijos, contribuyendo de esta forma al mejor y más rápido desarrollo económico de su país.¹²

La estrategia que sigue la AID es la de proporcionar ayuda técnica y fondos a través de una amplia gama de actividades como planificación familiar, información, educación y programas de entrenamiento, análisis de políticas, así como la investigación en cuatro áreas principales: demografía, ciencias sociales, operaciones y biomedicina. La Agencia tiene su más alta prioridad fijada en la prestación de los servicios y en la investigación.

Dentro de este marco, se estudian las necesidades específicas de cada país y se hace el diagnóstico para cumplir las siguientes metas: a) reforzar el compromiso de los gobiernos para promover la planificación familiar voluntaria; b) desarrollar programas efectivos, tanto públicos como privados,

de planificación familiar; c) incrementar la utilización y rendimiento de estos programas, y d) tratar de lograr la autosuficiencia financiera y no depender únicamente de donaciones del exterior para llevar a cabo los programas.¹³

El financiamiento de la AID proviene del presupuesto que le asigna el Congreso norteamericano, dentro del renglón de Planeación de la Población del "Foreign Assitance Act". En los últimos veinte años se han asignado 3 mil millones de dólares para ayuda en población y de esta cantidad, la mitad ha sido ejercida de 1981 a la fecha. De estos fondos que asigna el Congreso norteamericano para población, la mitad son para la AID y la otra mitad se asigna al Fondo de las Naciones Unidas para Ayuda en Población y a otros organismos.

Se canaliza la ayuda por medio del Buró de Ciencia y Tecnología, de la Oficina de Población (S&T/POP), a través de la oficina central en Washington, así como de las oficinas de AID establecidas regionalmente en Africa, Asia/Medio Oriente y América Latina/El Caribe. A su vez, los fondos se otorgan ya sea para proyectos bilaterales, controlados por las Misiones de AID desde las embajadas norteamericanas en el extranjero, o para proyectos regionales controlados por el Buró Regional de AID en Washington. En todo caso, la AID vigila la aplicación de políticas y puesta en marcha de los proyectos.

Si analizamos el contenido de los proyectos que financia la AID, comprobamos el interés que puede tener, en determinado momento, el gobierno norteamericano en el área de población. En el campo político, patrocinan programas de análisis demográficos, encuestas nacionales de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos, llevan a cabo análisis que ayuden a los gobiernos a tener un panorama más amplio del enlace de los problemas que hay entre población y desarrollo, para que se incorporen política específicas de población en la planeación global de cada país. También financian programas de concientización de los funcionarios gubernamentales, sobre los efectos de un crecimiento demasiado rápido de la población y les proporcionan asistencia técnica para que desarrollen políticas a nivel sectorial o nacional para detener ese crecimiento. Hay otros programas que promueven la participación del sector privado en la planificación familiar y el espaciamiento de los hijos, así como en el mercadeo de productos y atención médica de tipo privado.

En el área de la investigación, apoyan las investigaciones de agencias privadas en la introducción de nuevos métodos anticonceptivos, en la provisión de asistencia técnica y fondos a las instituciones privadas y públicas en los países subdesarrollados para que desarrollen adecuadamente sus sistemas de prestación de servicios, investigación, evaluación y mercadeo de anticonceptivos.

Una fórmula que generalmente emplean para financiar a los gobiernos de los países en vías de desarrollo, sin que ésta sea obvia para no lastimar los nacionalismos, es a través de las agencias privadas, generalmente nacionales pero que reciben asistencia técnica de las agencias privadas norteamericanas. Dichas agencias proponen proyectos de investigación que, por ejemplo, pueden tener como objetivo mantener al día la información sobre las encuestas de fecundidad a nivel nacional. A la AID le interesa financiar un proyecto así, en vista de la necesidad que tienen de conocer en todo momento, los resultados de la inversión que han hecho sobre métodos de control de la natalidad. En este caso, aunque una agencia privada que se dedica a la investigación haya obtenido los fondos para llevar a cabo el proyecto, esta es una forma indirecta de estar ayudando al gobierno de un país determinado, ya que, en última instancia, será el que utilice los resultados de las encuestas para tener un panorama más amplio de la situación del país y poder de esta manera, implantar políticas acordes a sus necesidades.

Otro tipo de proyectos que financia la AID, es el de introducir nuevos servicios de planificación familiar voluntaria y al mismo tiempo desarrollar los sistemas existentes, para hacerlos más efectivos y accesibles a los sectores público y privado. Aquí la población blanco serían las parejas de áreas urbanas y rurales que obtienen una información más completa

sobre servicios de planificación familiar y que al utilizarlos van a hacer que bajen las tasas de fecundidad, objetivo último de un proyecto de este tipo.

Como podemos apreciar, la AID como órgano oficial del gobierno de los Estados Unidos, proporciona los fondos para que un tercero lleve a cabo los proyectos, siempre y cuando éstos cumplan con los lineamientos fijados por AID, en lo cuanto se refiere a políticas y áreas en las que desean intervenir, tal como hemos visto por el contenido de los programas que tienen en funcionamiento.

2.2.2 Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población (FNUAP).

El FNUAP es la organismo internacional más importante en el financiamiento de programas de población en el mundo. Opera en alrededor de 135 países y territorios y apoya proyectos tan variados como salud materno-infantil, de planificación familiar con control parasitario, de expansión de servicios anticonceptivos como implantes, análisis de resultados de censos, entrenamiento de enfermeras y doctores, etc. Los proyectos se hacen de acuerdo a las necesidades de cada gobierno que pide la ayuda.

El Fondo se creó a finales de la década de los sesentas, con donaciones principalmente de los Estados Unidos, porque como

hemos visto, se trataba de justificar la intervención en el área de población y qué mejor que por medio de un organismo de Naciones Unidas. El FNUAP jugó un rol activo "en fomentar una conciencia del problema [demográfico], sobre todo entre los países que todavía no han tenido que afrontar las privaciones que tiene como secuela una población excesiva."¹⁴ Los fines y objetivos del FNUAP, tal como se establecen en la resolución 1763(LIV) del Consejo Económico y Social, incluyen entre otros, los siguientes: difundir el conocimiento, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, de las consecuencias sociales, económicas y ambientales de los problemas de población nacionales e internacionales; de los aspectos de planificación familiar relacionados con los derechos humanos y de las posibles estrategias para afrontarlos, de conformidad con los planes y prioridades de cada país...(20 de febrero de 1976).

Por lo tanto, el Fondo lleva un crédito muy importante en la creación de una conciencia internacional de las consecuencias que tienen las actuales tendencias poblacionales, creando un mejor entendimiento de la compleja interrelación entre población y desarrollo, respondiendo a las solicitudes de ayuda que hacen los gobiernos que la necesitan para formulación de políticas de población, financiamiento de proyectos y puesta en marcha de programas diseñados para lograr los objetivos de desarrollo nacional. El FNUAP destaca sobre las agencias internacionales,

por su habilidad para proporcionar fondos para ayuda que produce resultados inmediatos.

En la última década y en vista del deseo de los gobiernos para adoptar políticas de población, el FNUAP ha incrementado la porción de su presupuesto de 35% a más del 50% para proyectos de planificación familiar. Por ejemplo, en Africa la ayuda que el Fondo proporcionaba era principalmente para levantamiento de censos y recolección de datos, pero actualmente los gobiernos están absorbiendo ese tipo de gastos y por otro lado han empezado a crear una infraestructura para imponer políticas de planificación familiar, promoviendo el espaciamiento de los hijos para reducir la fecundidad y la tasa de mortalidad materno infantil. En el caso de América Latina, el Fondo provee financiamiento a los gobiernos para programas relacionados con el control de las grandes migraciones de mano de obra, así como del desmedido crecimiento urbano.

Los proyectos financiados por el FNUAP son en su mayoría administrados por organismos de Naciones Unidas, tales como, UNICEF, FAO, OMS, UNESCO, lo que permite al Fondo aprovechar la experiencia y relaciones de estos organismos. El FNUAP estuvo financiado en sus principios en más del 65% por los Estados Unidos. Una vez que se logró la concientización de los gobiernos respecto del problema poblacional, se ha ido reduciendo la aportación de ese país hasta llegar a ser de 26.5%

en 1985.¹⁵ El Fondo opera de manera muy conveniente con gobiernos como el de México y Brasil que prefieren recibir ayuda de organismos multilaterales o no gubernamentales, en vista de que las fuentes de financiamiento bilaterales son, generalmente, desde el punto de vista político, inaceptables.

El papel que ha jugado este organismo es muy claro, pues ha legitimado la ayuda que los Estados Unidos han prestado a los países subdesarrollados, logrando que éstos acepten la puesta en práctica de políticas de población y de programas de planificación familiar.

2.3. Los Estados Unidos en las Conferencias Mundiales de Población (Bucarest, 1974 y México, 1984)

La Conferencia Mundial de Población de Bucarest, en 1974, fue la primer conferencia de población a nivel multilateral, que contó con el apoyo oficial de los gobiernos del mundo. En esta conferencia se trató el tema de la población y su interrelación con el desarrollo, así como de las políticas de población y su implementación.¹⁶ Pero la idea original partió de los Estados Unidos, que en la década anterior, habían trabajado arduamente, para que la comunidad internacional se hiciera consciente de la carga que significa el rápido crecimiento de la población para los países subdesarrollados y había promovido la limitación de la fecundidad en esos países. La intención era que en Bucarest se consolidaran los avances logrados hasta la fecha y, además, que los gobiernos y las agencias internacionales se sintieran estimulados para darle mayor importancia a los problemas derivados de la población.

Sin embargo, mucho de lo que salió a la luz en Bucarest, era la expresión de la situación política internacional de ese momento. Los países del Tercer Mundo tenían un punto de vista diferente del de los países desarrollados. Lo que parecía que se había aceptado en reuniones previas a la Conferencia, como el Plan de Acción Mundial de Población, fue impugnado por un grupo de países del Tercer Mundo encabezados por Argelia y Argentina.

La Conferencia se polarizó entre los dos grupos de países, por un lado, las potencias occidentales que ven el rápido crecimiento de la población como un impedimento al desarrollo y, por el otro, los países subdesarrollados y los socialistas que lo ven como un problema de distribución de la riqueza.

Los Estados Unidos no esperaban un tono tan fuerte en las demandas del Tercer Mundo, por lo que su defensa estuvo basada en la estrategia de tratar de centrar las discusiones a los aspectos demográficos y manejar los argumentos del Tercer Mundo como si fueran simples declaraciones "ideológicas y de polémica, que lo único que lograban era obscurecer el contenido del plan de acción."¹⁷ Además de cancelar los esfuerzos del Tercer Mundo para alterar el Plan, los Estados Unidos reiteraron su rechazo a la declaración del Nuevo Orden Económico Internacional.

El Tercer Mundo deseaba tratar los aspectos de desarrollo, comercio, medio ambiente, alimentación, energía, materias primas y población como asuntos interrelacionados. Los Estados Unidos no negaban la interrelación, pero sugerían utilizar foros distintos para cada aspecto y no mezclarlos en el foro de población. Por supuesto que no era conveniente para los Estados Unidos tratar todos estos problemas como paquete, además de que la estructura burocrática de la política exterior estadounidense no permite tratar los problemas así, sino que los maneja segmentados para hacerlos más manipulables "uno a la vez". Esto

se explica por la influencia que ejercen en los distintos foros, o sea que los Estados Unidos hablarían por separado de comercio, ayuda, inversión y reforma monetaria en el GATT, FMI, ECOSOC, en donde sus expertos manejarían las situaciones de forma de poder lograr sus objetivos.

Los Estados Unidos no aceptaron la posición de los subdesarrollados, cuyo principio es que los problemas de población no son causa sino consecuencia del subdesarrollo y que la solución más efectiva al subdesarrollo es un Nuevo Orden Económico Internacional. Si los ricos dicen que bajar el crecimiento de la población facilita el desarrollo económico, entonces deben también estar dispuestos a reestructurar el sistema económico internacional y a pagar precios justos por las materias primas que producen los países en desarrollo. Si los ricos se preocupan porque los subdesarrollados tienen muchos hijos, entonces deberían también preocuparse por el excesivo consumo que hacen de materias primas no renovables. Si los ricos se preocupan del hambre y desnutrición del Tercer Mundo, entonces no es suficiente con pedir que nazcan menos niños, es igualmente esencial que los ricos distribuyan equitativamente su abundante comida.¹⁸

Los países socialistas por su parte, piensan que la "ley universal de población" y el "excedente" de población, son categorías asociadas al modo de producción capitalista. El modo

de producción es el que genera las presiones demográficas, por lo que una reorganización social solucionaría los problemas. La delegación China declaró: "...la forma principal de solucionar el problema de la población estriba en combatir la agresión imperialista, colonialista y neocolonialista, especialmente de las superpotencias, rompiendo las relaciones económicas internacionales inequitativas, ganando y salvaguardando la independencia nacional, desarrollando una economía nacional y una cultura independiente en cada país, así como subiendo los niveles de vida de sus pueblos."¹⁹ En su discurso, el Jefe de la Delegación China, declaró que la población en China no es problema bajo el socialismo. No existe desempleo; y utilizando sólo el diez por ciento de su tierra, puede producir alimentos para toda su población. Este tono fue utilizado como condena a las superpotencias y como apoyo a la posición de los países subdesarrollados. En realidad en China ya se empezaban a tomar medidas para controlar el crecimiento de la población, tales como el casamiento tardío y el control de los nacimientos.²⁰

Por otro lado, los países del Tercer Mundo no concedían esa importancia al problema de población, ni lo consideraban como un problema multilateral. Mientras que los Estados Unidos deseaban dar soluciones globales al asunto de la población, los subdesarrollados por su parte sentían que la tasa de crecimiento o la distribución de la población de un determinado país no afecta al resto del mundo, y que la situación demográfica de los

países es tan diferente entre sí que no se puede ni se debe aplicar una solución global. El Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) fue aceptado por todos, porque incluía explícitamente la salvaguarda de la soberanía nacional y porque se abstenía de dictar una política específica de población a los gobiernos.

La Conferencia Mundial de Población de 1974, se convirtió, por tanto, en una confrontación ideológica sobre la estructura del orden económico internacional. En esa ocasión, el foro de la Conferencia Mundial sirvió para tratar los asuntos que le interesaban a los países del Tercer Mundo. Además, la mayoría de los países subdesarrollados percibían la ayuda para población como un asunto cuyos orígenes no eran altruistas, sino resultado del racismo y el imperialismo norteamericano.

Sin embargo, en la Conferencia de México la situación cambió, pues los países subdesarrollados adoptaron una postura diferente, ya que en la última década habían cambiado su enfoque respecto de los problemas demográficos y deseaban tratar los problemas del crecimiento de la población de una manera más técnica. En esta ocasión, fueron los Estados Unidos los que introdujeron una connotación política en la conferencia, causando conflicto con su posición. Aún cuando el borrador de las Recomendaciones había sido elaborado con la participación y aceptación de los Estados Unidos unos meses antes, al momento de

la discusión en la Conferencia, había puntos en los que se ponían francamente en desacuerdo. Su posición se alejaba del enfoque anterior, que pugnaba por la necesidad de intensos programas gubernamentales, para reducir la tasa de crecimiento de la población. La nueva posición de los Estados Unidos, proclamada en una declaración formal, decía que "el crecimiento de la población es en sí, un fenómeno neutral". En esta declaración se afirma también que los países en desarrollo que tienen presiones de población, deben reducir la intervención del gobierno en su economía, promoviendo la libre empresa y de esa manera se favorece el crecimiento de la economía y como resultado, la fecundidad se reduce consecuentemente. Con relación al aborto, la posición de los Estados Unidos se volvió mucho más restrictiva; los fondos no podían usarse para ninguna actividad relacionada con el aborto y además se les retiraría la ayuda a las organizaciones que en sus programas incluyan actividades relacionadas con éste.

La delegación norteamericana estaba guiada más por fines ideológicos y por consideraciones de tipo político, que por un genuino interés en los temas demográficos de la Conferencia. Con el comportamiento de la delegación norteamericana, los Estados Unidos contribuyeron, más que ningún otro país, a la politización de la Conferencia.

En Bucarest, los países subdesarrollados habían utilizado el foro de la Conferencia para expresar sus puntos de vista y deseos de cambio en el sistema económico internacional. En ese tiempo, el grupo de países en vías de desarrollo había ganado cierta influencia a través de la OPEP y del recién proclamado Nuevo Orden Económico Internacional.²¹ Pero en la década de los ochentas, las fuertes presiones económicas en los países desarrollados y la elección de gobiernos ultraconservadores en los Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y otras potencias occidentales, habían tenido un efecto inhibitor en las iniciativas del Tercer Mundo. La OPEP había perdido su poder y no era más un foro de negociación entre desarrollados y subdesarrollados. Por su parte, en 1984, los cambios de actitud en muchos países líderes del Tercer Mundo como México, Argelia y China, tuvieron como resultado la implantación de estrategias de desarrollo más pragmáticas y más orientadas al mercado. Además, la mayoría de los países subdesarrollados tenían altos niveles de endeudamiento, por lo que su postura internacional se volvió más precavida.

Otro cambio que operó en los países del Tercer Mundo, fue su deseo de tratar los asuntos demográficos en el nivel multilateral. Aunque en muchos países todavía no se apoyan ampliamente los programas de control de natalidad, las élites políticas y tecnócratas de la mayoría de ellos reconocen la interrelación entre población y desarrollo. Hay deseos también

de obtener y analizar información demográfica y llevar a cabo programas de planificación familiar.

Los cambios en la política y economía mundiales en la década de 1974 a 1984, así como las políticas de población llevadas a cabo por los Estados Unidos, habían logrado sus efectos. Muchos de los puntos a tratar en la agenda de la Conferencia en México provocaban una respuesta muy diferente por parte de los países subdesarrollados, como por ejemplo, el deseo de imponer metas cuantitativas en el crecimiento de la población, el papel de los incentivos y las políticas relativas a migración internacional y refugiados.

El Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población tuvo una gran responsabilidad en la organización de la Conferencia²². Se evitó la reapertura del debate que hubo en Bucarest sobre el Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP). El objetivo principal era el de preparar las recomendaciones para el mejor y más amplio cumplimiento del PAMP, poniendo énfasis en los asuntos técnicos, implicándose con ello que ya existía acuerdo previo de los contenidos y principios del PAMP.

Los organizadores de la conferencia también pensaron que el país sede de la conferencia tendría cierta influencia en su desarrollo, por lo que se escogió a México, por ser un país latinoamericano que había estado haciendo grandes esfuerzos para

resolver sus problemas de población, desde 1974. México era un ejemplo para otros países que se encontraban en etapas iniciales del desarrollo de políticas de población. Además, México era un líder de los países del Tercer Mundo y era el presidente del Grupo de los 77. Por lo tanto, México podía ejercer una posición de liderazgo diplomático para promover una conferencia sin tropiezos.

México tenía también la ventaja de su ubicación geográfica. Su vecindad con los Estados Unidos era muy conveniente para la prensa norteamericana y para los académicos y defensores de las políticas de población, que podrían asistir en mayores números que si hubiera sido en un país lejano. La gran presencia norteamericana en la Conferencia, especialmente los medios masivos de comunicación, la hicieron muy visible en los Estados Unidos. Políticamente, la presencia de tantos norteamericanos, algunos comunicando sus puntos de vista opuestos a la posición oficial de su gobierno, agregó un componente de presión a la delegación de los Estados Unidos.

A pesar de esta inesperada intromisión de asuntos políticos internos de los Estados Unidos, la conferencia logró producir un borrador de Recomendaciones con el consenso general en sus puntos, excepto en dos, la Recomendación 5 y la Recomendación 34. La 5, apoyada por la Unión Soviética, se refería a los beneficios del desarme; la 34, iniciada por Senegal, teniendo a

los Palestinos en mente, condenaba los asentamientos en territorios ocupados. Esta recomendación provocó fuertes enfrentamientos. Finalmente, los delegados norteamericanos declararon que ni el Comité ni la Conferencia eran competentes para pronunciarse sobre un asunto político extraño al tema de la Conferencia.

La posición adoptada por los Estados Unidos respecto a la política de población, preocupó a las delegaciones participantes a la conferencia, ya que de una forma u otra, el gobierno de los Estados Unidos había sido siempre la fuente de recursos para los programas de población en el mundo. Un cambio en la política norteamericana, podría traer implicaciones importantes para el desarrollo futuro de los programas. En los últimos 20 años los Estados Unidos han empujado a los países subdesarrollados a adoptar políticas de población; contribuyeron a la investigación más que ningún otro país y a través de la Oficina de Población de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), montaron el mayor programa de ayuda técnica y financiera para programas de planificación familiar en más de 90 países.²³ Los Estados Unidos han sido, además, el pilar de los esfuerzos multilaterales en las Naciones Unidas y de un número de organizaciones privadas como el Banco Mundial y la "International Planned Parenthood Federation".

El aspecto más importante de la posición norteamericana, fue el cambio fundamental en la percepción que tienen de las consecuencias de un rápido crecimiento de la población y de la necesidad de adoptar políticas adecuadas. El documento oficial presentado por la delegación norteamericana en la conferencia establecía que "La relación entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico no necesariamente es negativa" y que "el control de las economías por los gobiernos" o la "estatización de las economías" ha sido la causa de que el crecimiento de la población en los países en desarrollo se convierta en un "peligro".²⁴ Aunque reconoce que "en algunos casos las presiones de la población pueden requerir de soluciones a corto plazo" la conclusión de la declaración era que "...los programas de control de la población por sí solos no pueden sustituir a las reformas económicas que ponen a una sociedad en el camino del crecimiento y por consecuencia en la baja del crecimiento de la población." Esta declaración indicaba claramente que las reformas económicas invocadas por la delegación son consistentes con las de una economía de mercado.²⁵

Implícita en la posición norteamericana, está la creencia de que no hay crisis global de población que requiera intervención drástica de los gobiernos.²⁶ En la declaración se repudia la "exagerada reacción demográfica de los sesentas y setentas" y el alto grado de intervención y de recursos que la

AID había empleado en esos años en programas de población. La delegación norteamericana para la Conferencia, adoptó una posición optimista respecto a la situación de la población y el desarrollo a nivel mundial.

También se reafirmó la siempre apoyada posición, de que los programas de planificación familiar deben ser estrictamente voluntarios: "El respaldo de los Estados Unidos a programas de planificación familiar está basado en el respeto por la vida y la dignidad humanas así como por el reforzamiento de la familia. Los intentos de usar medidas coercitivas para la planificación familiar deben abolirse, ya sea cuando se ejerzan contra las familias dentro de una sociedad, o contra las naciones dentro de la familia humana." Y posteriormente agrega que los Estados Unidos no darán ayuda a ninguna organización que promueva el aborto o programas de planificación familiar coercitivos, así como a ninguna nación "que utilice la coerción para lograr sus metas de crecimiento de la población".²⁷

La línea dura adoptada ante el tema del aborto está ligada política e ideológicamente a su postura sobre el status de la mujer. A pesar del énfasis que se había dado anteriormente al mejoramiento del status de la mujer, la delegación norteamericana en México no hizo mención a este tema en su declaración. En 1982, la AID había hecho clara una política en la que relacionaba la provisión de servicios de planificación

familiar, con la coordinación de políticas y programas que faciliten el acceso de la mujer a la educación y al empleo, "son las premisas básicas de la ayuda en población que ofrece los Estados Unidos".²⁸

Este cambio es consistente con las expectativas de algunos movimientos ultraconservadores que tienen lugar en los Estados Unidos y a los que la administración Reagan ha tomado muy en cuenta, de los que hemos hablado al principio de este capítulo, como los llamados "del derecho a la vida" y "Nueva Derecha", cuyos miembros no hubieran aceptado que la delegación norteamericana se identificara con los esfuerzos para mejorar el status de la mujer. Estos grupos de conservadores apoyan el punto de vista de la familia tradicional y del papel de la mujer como madre y compañera del hombre, contrarios a las conquistas de la mujer moderna, incluyendo sus derechos de igualdad con el hombre y de su derecho para controlar su fecundidad, incluso el acceso al aborto. Para los conservadores, el aborto es simplemente inmoral.²⁹

Sin embargo, la administración Reagan tenía que ser cautelosa en su apoyo a estos grupos conservadores, en vista de las próximas elecciones, ya que las encuestas demostraban que Reagan es menos popular entre las mujeres que entre los hombres. Como consecuencia de esta preocupación, y de la actividad desplegada por las mujeres norteamericanas y de algunas

representantes de organizaciones privadas durante la conferencia, la delegación norteamericana finalmente agregó una propuesta reforzando el lenguaje acerca de la importancia de los asuntos de la mujer.³⁰

La oposición a la tesis norteamericana por parte de la mayoría de los participantes en la conferencia, no fue tan fuerte, en vista de que muchos comprendieron que estas maniobras se estaban ejecutando como parte de una campaña electoral. Se pensaba que esta posición ultraconservadora podría modificarse, una vez que se obtuviera la reelección. Además, el franco desacuerdo entre los norteamericanos, tanto antes como durante la conferencia, los hizo cuestionarse si realmente había apoyo dentro de los Estados Unidos para la postura adoptada en la conferencia.

Los hechos ocurridos durante la conferencia, eran manifestaciones superficiales de una lucha más profunda en el sistema político norteamericano. En la década que transcurrió desde Bucarest, surgieron esas nuevas fuerzas que incluyen los grupos de ideologías ultraconservadoras y algunos otros de tipo religioso a las que nos hemos estado refiriendo. Estos grupos sienten que moral y políticamente deben extender sus luchas domésticas al área de población, en el plano internacional. En el caso de los Estados Unidos, las luchas internas, tanto políticas como ideológicas, tienen sus efectos en el

comportamiento de sus relaciones exteriores y especialmente en el campo de la población, donde los Estados Unidos son, en el mundo, el actor principal. Cualquier modificación en sus políticas de población, afecta de manera muy importante al resto del mundo.

A pesar de su politización, la Conferencia de México dio frutos importantes. La convivencia durante la preparación y en la conferencia misma, forjaron nuevos vínculos entre los gobiernos y las organizaciones internacionales, hicieron que muchos países, especialmente de Africa, se interesaran en los problemas de población. Debido en parte a la controversia política que se suscitó en ella, la conferencia y los asuntos tratados en su agenda, tuvieron amplia difusión. El logro más significativo fue el consenso alcanzado sobre la Declaración y Recomendaciones en donde se reafirman y continúan los esfuerzos del Plan de Acción Mundial en Población de 1974. A pesar de que la conferencia de Bucarest había sido más conflictiva que la de Mexico, el Plan fue un documento cuyo valor perduró y que fue usado por gobiernos, agencias internacionales y activistas como un documento que legitima su actividad en población, planificación familiar y programas relativos en el Tercer Mundo. La comunidad internacional que trabaja en asuntos de población siente que el consenso de Mexico les da una base más fuerte aún para continuar con sus esfuerzos.³¹

Más allá de la aceptación de las Recomendaciones por parte de los gobiernos, los funcionarios de las Naciones Unidas perseguían un objetivo más ambicioso, darle nueva vida al movimiento internacional de población. En los últimos años, el movimiento perdió mucho dinamismo. Las organizaciones más importantes en la promoción de la asistencia a las actividades de población en los países subdesarrollados, incluyendo al Banco Mundial, y la Fundación Ford, habían perdido su vigor. La AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), a pesar de seguir siendo la cabeza del movimiento, tuvo que enfrentar una serie de barreras legales y burocráticas en su función. Las contribuciones monetarias para el FNUAP y para los programas de ayuda en población disminuyó considerablemente.³² Pero después de la Conferencia de México, tanto los países donadores como los subdesarrollados renovaron sus deseos y se comprometieron a reforzar las acciones para imponer políticas y programas de planificación familiar.

1. Congressional Record, Vol. 113, 41, Marzo 14 de 1967.
2. Stycos, J. Mayone, Ideology, Faith, and Family Planning in Latin America, un libro del Population Council, ed. McGraw-Hill Book Company, New York, 1971, P.205.
3. Bell, David E., "Population Policy: Choices for the United States" en Jane Menken, Ed. World Population & U.S. Policy the Choices Ahead, The American Assembly, Columbia University, New York, 1986, P.208.
4. Idem. P. 211.
5. Idem., P. 213.
6. The Population Crisis Committee, "Food and Population: Three Country Studies", en Population No. 18, Washington, D.C., Abril de 1987..
7. Benedick, Richard, "World population growth and economic development", Los Angeles World Affairs Council, World Affairs Journal 3, Verano de 1984, P. 38-44.
8. Vease el capitulo anterior, especialmente Fisher, Potter y Neal, así como McNamara, citados en las páginas 7 y 8 de este trabajo.
9. El desarrollo de estos movimientos y cómo difieren de la ideología liberal dominante en los Estados Unidos, se puede ver en Kenneth M. Dolbeare y Murray J. Edelman, American Politics: Policies, Power and Change, Lexington, Mass, D.C. Health, 1981, págs. 218-22. También, "The Reagan Coalition", The Brookings Review, Vol.1, P. 6-9, 1982.
10. Por "Eastern establishment" se refieren a los intelectuales de las Universidades del Este, i.e. Harvard, Columbia, etc. a los que culpan del relajamiento de costumbres.
11. Finkle, Jason L. y Barbara B. Crane, "Ideology and Politics at Mexico City: The United States at the 1984 International Conference on Population", Population and Development Review, Vol. 11, No. 1, ed. The Population Council, New York, 1985, P. 18.
12. La política de la AID se vuelve a tratar más adelante y especialmente en el inciso 3 de este capítulo, cuando se

estudia la postura oficial de los Estados Unidos en la Conferencia Internacional de Población de México, en 1984.

13. "User's Guide to the Office of Population", Agency for International Development, guía preparada por la Oficina de Población, Buró de Ciencia y Tecnología, USAID, Washington, D.C. Noviembre, 1986.

14. Salas, Rafael M. Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, Ayuda Internacional para Población: El Primer Decenio, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra, 1981, P. 49.

15. The Population Crisis Committee, Population, No. 17, Julio de 1986.

16. La convocatoria de la Conferencia se hizo en 1970, de parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Resolución 1484 (XLVII). El Consejo decidió "que la Conferencia tomaría en consideración los problemas demográficos básicos, su relación con el desarrollo económico y social y las políticas de población y sus programas de acción necesarios para promover el desarrollo y bienestar de la humanidad".

17. Caspar Weinberger, Secretario del Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social de los Estados Unidos, Presidente de la Delegación Norteamericana en la Conferencia, en declaración de prensa, Agosto 30, 1974.

18. Posición adoptada por los países del Tercer Mundo en la Conferencia Mundial de Población en Bucarest, 1974, para ampliar el tema ver Jason L. Finkle y Barbara B. Crane, en "The Politics of Bucharest: Population, Development, and the New International Economic Order" en Population and Development Review, Vol.1, Num.1, New York, September, 1975, página 105.

19. Discurso pronunciado por el Jefe de la Delegación de la República Popular China, citado por Jason L. Finkle y Barbara B. Crane en "The Politics... Op. Cit. P. 106.

20. Idem., P. 114.

21. Resolución 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Abril 1974.

22. El Director Ejecutivo del FNUAP, Rafael Salas, sirvió como Secretario General de la Conferencia y utilizó toda su experiencia, para evitar que los asuntos políticos interfirieran en la agenda de la conferencia.

23. Finkle, Jason L. y Barbara B. Crane, "Ideology and Politics at Mexico City: The United States at the 1984 International Conference on Population" en Population and Development Review, Volume 11 No.1, The Population Council, Inc., New York, March, 1985.
24. "Policy Statement of the United States of America at the United Nations International Conference on Population"
25. La posición norteamericana está basada en el pensamiento de algunos economistas cuyas obras, a fines de los setentas y principio de los ochentas, dieron legitimidad y propiciaron las críticas a los programas de población. Ver Julian Simon The Ultimate Resource, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1981.
26. Esta declaración rechaza explícitamente el análisis y recetas de "Global 2000", estudio preparado bajo la administración Carter. (United States Council on Environmental Quality and Department of State, "Global 2000 Report to the President", Washington, D.C., 1980).
27. Policy Statement of the United States of America at the United Nations International Conference on Population.
28. United States, Agency for International Development, AID Policy Paper: Population Assistance, Washington, D.C. Septiembre, 1982, P. 5.
29. Luker, Kristin, Abortion and the Politics of Motherhood, Berkeley, California, University of California Press, 1984, P. 228-236.
30. Finkle, J. y Crane, B. "Ideology and Politics... Op. Cit. P. 14.
31. Idem., P. 21.
32. Ver Banco Mundial, World Development Report, 1984, New York, Oxford University Press, 1984, P. 179.

CAPITULO III.

IMPACTO DE LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA NORTEAMERICANA EN LA POLÍTICA DEMOGRÁFICA DE MÉXICO.

3.1 Los principios de Política Exterior de México.

Una vez que se han señalado los puntos de partida de la política demográfica norteamericana, es conveniente señalar los principios de política exterior que enmarcan la posición que México adopta en este problema.

México, ante todo, se encuentra inmerso dentro de una realidad política concreta que es el hecho de ser vecino de los Estados Unidos y de ser altamente dependiente de este país. "El dilema siempre presente de la política exterior de México es el de escoger -o conciliar- entre sus dos objetivos principales: mantener su línea antiintervencionista y no contravenir demasiado a los Estados Unidos."¹

La realidad geopolítica de México lo convierte en un punto nodal para los Estados Unidos. Por lo que, a priori, México ve limitada su libertad de acción política, por el valor estratégico que el territorio mexicano tiene para el gobierno de Washington. "Mexico cae dentro del perímetro geográfico que ha sido clasificado como el 'imperativo categórico' para la defensa de los Estados Unidos. ... De aquí se desprende que todo lo que el gobierno mexicano haga o deje de hacer y todo suceso político

de México sea evaluado en Washington, primeramente, en términos estratégicos".²

Históricamente, los riesgos de la vecindad de México con el país más rico y poderoso del mundo han sido: una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica en todos los niveles. Los gobiernos mexicanos han dependido para su estabilidad, de la buena voluntad de Washington. Debido a esta realidad, México ha tenido que llevar a cabo una política exterior cautelosa que ha resultado ser relativamente disidente. Una razón para explicar esta disidencia es que a México le resulta difícil mantener su identidad como nación frente al país más poderoso del mundo, debido en gran parte a la vecindad geográfica directa, por lo que debe subrayar su autonomía y lo hace a través de una política exterior congruente con sus principios y su nacionalismo.

El nacionalismo ha sido el elemento ideológico que ha nutrido la política de unidad nacional, clave de la estabilidad interna y la política exterior debe fomentar, y no contradecir, la acción interna hacia la unidad nacional. Porque México, como país débil, debe conjugar pragmáticamente sus intereses

nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con los Estados Unidos.

México, desde finales de la Segunda Guerra, ha tenido como objetivo principal la adquisición de prestigio y credibilidad en el plano internacional y para ello, ha utilizado sobre todo la imagen nacionalista y revolucionaria que el gobierno ha tratado de implantar desde la Revolución de 1910. Los dirigentes mexicanos han guardado apego a los principios de derecho internacional de corte nacionalista, tales como la no intervención y la soberanía sobre los recursos naturales, contribuyendo a dar legitimidad al sistema político mexicano. Por ejemplo, en el marco de las reuniones interamericanas, México logró mantener una independencia de criterio frente a los Estados Unidos, oponiéndose al fortalecimiento de los aspectos militares de la OEA, a la interpretación extensiva de los tratados interamericanos existentes y a ciertas decisiones como la petición de rompimiento de relaciones con la Cuba revolucionaria.³

Una característica muy importante de la política exterior mexicana ha sido su continuidad y, gracias a ella, ha sido posible cierto entendimiento entre México y Estados Unidos. El alto grado de consistencia que le ha dado esa característica se explica por la existencia de una doctrina sancionada por el tiempo. México fue desarrollando gradualmente una serie de

principios e interpretaciones del derecho internacional que, al ser aplicados reiteradamente en casos concretos, dieron paso al surgimiento de un marco doctrinal de referencia, que a su vez ha dado fuerza y continuidad a su política exterior.⁴

La estabilidad política ha sido otro de los fundamentos de la política exterior mexicana. A diferencia de otros países latinoamericanos, las fuerzas armadas en este país han sido fieles al poder civil y además, como ya hemos mencionado, el nacionalismo que también ha sido un fundamento de esta estabilidad política, han sido causa y efecto de una política exterior independiente.

Los principios de la política exterior mexicana son de tendencia pasiva. La actitud internacional pasiva ha sido en esencia defensiva. Debido en gran medida a su larga experiencia de intervenciones extranjeras, es natural que el país desarrollase una actitud ante la cual la autodeterminación y la no intervención, se convirtieron en la piedra angular de la política exterior. A estos principios se les vio como el escudo fundamental para sobrevivir como estado soberano.⁵

Por otra parte, México carece de la fuerza material necesaria en política internacional, "por lo que ha tratado de apoyarse siempre en el derecho internacional, para asegurar su independencia"⁶ y este afán de independencia puede explicar, por

ejemplo, que México apoye a ciertos países como Nicaragua, o a la insurgencia salvadoreña, pues adoptando esta postura México defiende su propia independencia.

Asimismo y derivado de lo antes expuesto, México ha adoptado una postura cautelosa y de reserva respecto de los programas de asistencia concesional (donativos y préstamos blandos) del gobierno de los Estados Unidos.⁷ Esto tal vez se debe a que es aquí donde han radicado las mayores condicionantes políticas. Sabemos que este tipo de ayuda llega cuando el país receptor cumple con una serie de condiciones, que incluyen siempre algún tipo de sumisión política. América Latina ha sido un área receptora de ayuda de parte de los Estados Unidos, sólo en los períodos de crisis políticas. Entre 1940 y 1945 recibió cantidades importantes debido al temor de los Estados Unidos de que la guerra mundial pudiera desbordarse al continente; y a partir de 1961, con la Alianza para el Progreso, debido al temor del contagio de la Revolución Cubana.

Para los Estados Unidos la ayuda concesional es parte de su política exterior y uno de los criterios que se utilizan para proporcionarla, es la importancia que otorgan a cada país en base a distintos criterios, tales como seguridad nacional, ubicación estratégica, monto de la deuda externa, etc. México ha sido muy claro siempre en su postura respecto de la ayuda bilateral y prácticamente no ha dependido de programas

norteamericanos de asistencia económica concesional, así como tampoco ha aceptado ayuda de tipo militar. Debido a esto, México quedó prácticamente libre de la dependencia de "expertos" de los organismos oficiales militares y para desarrollo internacional de ese país. Sin embargo, en el diseño de la política demográfica, México ha recibido gran influencia de los Estados Unidos, debido a sutiles presiones de tipo político y a la implantación de programas de salud y planificación familiar financiados por los Estados Unidos, tanto en forma oficial como en forma privada. La ayuda financiera, no oficial y no solicitada, en la mayoría de los casos, ha llegado por medio de organismos de Naciones Unidas y de organizaciones privadas, tal como se ha mencionado en el Capítulo I. La presión política se deja sentir tanto en foros multilaterales como en organismos financieros. Como ejemplo, tenemos el discurso de Robert S. McNamara que como Presidente del Banco Mundial, pronunció el 1 de mayo de 1969 y que también ha sido mencionado en el primer capítulo.⁸

Ahora bien, si México ha guardado cierta independencia de los Estados Unidos en materia de política exterior y si ha sido cuidadoso al recibir ayuda de tipo concesional, cómo es que llegó a recibir influencia en el diseño de su política demográfica, siendo que ésta sería una cuestión netamente de política interna de nuestro país. Para tratar de responder a esta pregunta, examinaremos el marco en el que evolucionó

nuestra política demográfica en los últimos 40 años, y trataremos de aclarar hasta qué punto es importante la influencia de la política demográfica norteamericana sobre la de México.

3.2. La política Demográfica de México hasta 1970.

Enmarcada en los principios de una política exterior independiente, hasta 1972, México siguió una política demográfica pronatalista. Esta política estaba acorde con la falta de sensibilidad de la época a nivel internacional, respecto del crecimiento de la población, y, al mismo tiempo, era resultado de un contexto histórico cultural en el que subyace una fuerte valoración social hacia la maternidad y la paternidad, así como de otras necesidades que prevalecieron desde siglos anteriores, tales como poblar el territorio y cubrir los requerimientos del desarrollo económico de nuestro país con mano de obra en el campo y la industria.

La base jurídica de esta posición, fue la Ley General de Población, promulgada el 27 de diciembre de 1947. En ella había 4 artículos en los cuales se hacía una referencia directa a la conveniencia de contar con una población mayor: en su Artículo Segundo, señalaba que era necesario buscar el aumento de la población. El Cuarto indicaba que ese aumento debía procurarse, tanto mediante el crecimiento natural, como por el fomento de las inmigraciones. Para modificar el crecimiento natural, el Artículo Quinto señalaba que se dictarían medidas para el fomento de los matrimonios y el aumento de la natalidad. En último su Artículo Séptimo, expresaba que se facilitaría "la entrada masiva al país de inmigrantes, que fueran sanos, de buen

comportamiento y fácilmente asimilables a nuestro medio, con beneficio para la especie y para la economía del país."⁹

La explicación a la política demográfica seguida entre 1940 y 1970 puede también darse desde la óptica económica y política prevaleciente en la época. Al término del gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), habían quedado ya sólidamente arraigados los ideales y las instituciones del México moderno - el PRI, la economía mixta, la reforma agraria, el sindicalismo urbano y un fuerte sentido de nacionalismo. El consenso social y político que se consolidaron después de 1940 en torno a la industrialización del país, ha sobrevivido hasta nuestros días. En ese periodo de 30 años, el producto nacional bruto se expandió a una tasa que excedía de 6% anual durante la mayor parte del periodo, impulsado por altos índices de inversión, tanto pública como privada. La agricultura también desempeñó un papel importante en el crecimiento: aumentó la producción en 7.4% anual desde mediados de los cuarenta hasta mediados de los cincuenta, y en 4.3% anual en la siguiente década, hasta mediados de los sesenta. Este sector se convirtió en fuente de alimentos, materias primas, ahorro y divisas para la creciente economía urbana e industrial.

El acontecimiento demográfico sobresaliente del periodo de 1940-1970 comienza con el salto ocurrido entre los años treinta y cuarenta, cuando se aceleró el ritmo de crecimiento de la

población en México. En los 30 años posteriores a 1940 la población de México aumentó 157%, mientras que el aumento de los 30 años anteriores había sido sólo de 30%. El incremento neto anual de la población, que era de 300,000 habitantes en 1930, ascendió a casi 2 millones hacia 1970. La aceleración se produjo por un rápido descenso de la mortalidad, y en menor grado, por un ligero pero apreciable aumento de la natalidad.¹⁰

Un notable logro de la sociedad y la economía mexicanas fue su capacidad para dar acomodo, sin esfuerzo visible, a ese inesperado y considerable aumento de población: 30 millones en 30 años.

Una política que sirvió en mucho al acomodo de la población fue la política de la reforma agraria. La redistribución de la tierra fue la intención original de la reforma agraria y transformar las condiciones que afectaban a la mayoría de la población mexicana, pero su principal efecto fue liberar al campesinado rural, a los peones y sostener una economía campesina, agrandando rápidamente el nuevo grupo de ejidatarios hasta que el sistema ejidal llegó a contar con la mitad de toda la tierra arable y la de regadío. La reproducción y la expansión del campesinado fueron en gran medida las responsables del crecimiento de la población rural. Este desenlace puede verse como causa y como efecto de la perpetuación de la política de la reforma agraria.¹¹ El aumento de la población rural

renovaba incesantemente la necesidad de obtener más tierras, mientras que la reforma agraria significaba la respuesta política e institucional a las demandas de esta creciente población campesina.

Otra política importante fue la política agrícola. El esfuerzo por modernizar la agricultura y asegurar la suficiencia nacional en la producción de alimentos, tuvo una influencia decisiva sobre el patrón de acomodamiento logrado en el México rural. Subsidios masivos para la agricultura comercial, obras de irrigación, gastos para la construcción de carreteras y caminos vecinales.

La combinación de estas políticas, agrícola y agraria, condujo a una dualidad de estilos en el desarrollo rural. Mezcla entre la economía campesina y la agricultura empresarial. La economía campesina se localizó en los estados del centro y del sur; las cosechas básicas de la economía campesina fueron el maíz y el frijol, mientras que los principales cultivos con fines comerciales fueron el trigo y el sorgo; los agricultores empresariales hicieron amplio uso de fertilizantes y equipo mecánico, mientras que los campesinos raras veces pudieron emplear esos insumos.¹²

La tercera de las principales directrices políticas que influyeron en el patrón de acomodamiento de la población fue el

apoyo del gobierno al sector industrial. Inversión pública en cantidades generosas destinada a transportes, comunicaciones, energía eléctrica, petróleo, hierro y acero. Se estimuló la sustitución de importaciones mediante la protección arancelaria y un complicado sistema de licencias de importación. Políticas comerciales que aseguraban a los industriales un mercado interno protegido.¹³

Según los estándares de entonces, la respuesta a esta política de aliento empresarial fue en extremo positiva. El rápido crecimiento del sector industrial creó una amplia gama de oportunidades de empleo en áreas urbanas, lo que permitió el acomodo de una proporción cada vez mayor de la población en las ciudades. El número de personas que vivían en áreas urbanas aumentó entre 1940 y 1970, de 4 a 22 millones.¹⁴ Esta población tuvo oportunidades de empleo de muy diversa naturaleza como revelan las cifras relativas al cambio en la composición del empleo por sectores.

En el lapso de 1940 a 1970, el acomodo de que disfrutaban las diversas categorías de residentes urbanos estuvo determinado por el juego de fuerzas económicas en el mercado y por una amplia gama de medidas de política social del gobierno. La expansión de la clase media y de las filas superiores del proletariado industrial reflejan a los grupos integrados a la corriente principal del desarrollo y al sector formal de la

economía. Sin embargo, por debajo de estos grupos se expandía una gran masa de población urbana cuyo ingreso dependía de un empleo temporal y cuya ocupación era poco calificada, que engrosaba la fila de los servicios personales o se entretenía por cuenta propia.

El Estado ofrecía leyes laborales y el establecimiento de muchas instituciones gubernamentales para garantizar la salud, la educación, la vivienda y la seguridad social de los obreros mexicanos. La población marginal urbana no estaba del todo excluida del contrato social, implícito en los ideales revolucionarios del sistema político. El Estado les facilitaba servicios, aunque fueran mínimos, de educación, salubridad, transporte y recreación. El gobierno regulaba algunos precios y las oportunidades de obtener vivienda. El estado otorgaba subsidios para regular el precio de alimentos básicos tales como la tortilla, el pan, el frijol y muchos otros productos.¹⁵

Por lo que aquí se ha sugerido, vemos que el crecimiento de la población entre 1940-1970, contribuyó a frustrar las metas de modernización y transformación de la sociedad mexicana. Sin embargo, la dimensión demográfica recibió poca atención en los debates sostenidos durante ese periodo sobre la estrategia del desarrollo. Hasta los últimos años de la década de los sesenta, el rápido aumento de la población no fue considerado problema por la gran mayoría de los intelectuales y políticos mexicanos.

Un examen de las posiciones predominantes durante ese periodo permite concluir que sólo con gran reticencia se admitía que la tasa de rápido crecimiento de la población podía obstaculizar el desarrollo económico.¹⁶

Las razones de esa falta de sensibilidad de la sociedad mexicana a la dimensión demográfica parecen haber sido tres:

1. En la conciencia nacional había quedado firmemente arraigada una ideología pronatalista, fundada en una larga serie de experiencias históricas que iban desde la necesidad sentida en el siglo XIX de poblar la parte norte del país frente al expansionismo norteamericano, hasta la grave sangría demográfica provocada por la revolución de 1910.

2. Desde la perspectiva optimista reinante en ese periodo, parecía que la economía y la sociedad mexicanas estaban haciendo frente al fenómeno en forma adecuada.

3. El descenso de la mortalidad y el consecuente ascenso de la tasa de crecimiento natural que se presentaron en los años cuarenta y cincuenta, fueron tan inesperados que sólo se cuantificaron cuando ya estaban consumados. Sólo a mediados de los sesenta, por ejemplo, cuando se tuvieron los resultados definitivos del censo de 1960, se advirtió que la tasa de crecimiento de la población era superior al 3% anual y un nuevo juego de proyecciones de población permitió prever el efecto de las nuevas tendencias demográficas.¹⁷

Para muchos observadores de la realidad mexicana, el sistema demográfico-económico parecía funcionar sin tropiezos. Creían que el México rural era capaz de jugar el doble papel de absorber el aumento de la población y de producir alimentos y materias primas para el resto de la economía, y que la economía urbana en expansión podía absorber fácil y convenientemente la fuerza de trabajo que sobraba en el campo. Los programas de braceros, vigentes entre 1942 y 1964, ofrecían, además, la posibilidad de engancharse en el trabajo asalariado agrícola temporal al norte de la frontera, lo que aportaba también una fuente de divisas extranjeras.

Las visibles deficiencias del "milagro mexicano" se veían como fenómenos pasajeros. Los científicos sociales de los últimos años de las décadas de los cuarenta y los cincuenta daban por sentado el carácter transitorio de la marginación y afirmaban que las poblaciones marginales serían asimiladas por el proletariado industrial. Para el espíritu de auge y prosperidad que definía al periodo, el crecimiento de la población no parecía ser motivo de preocupación.

Sin embargo, esa ausencia de reacción ante el rápido aumento de la población por parte de la sociedad mexicana es quizá menos sorprendente que la ausencia de alteraciones de la conducta reproductiva de las parejas mexicanas. La natalidad aumentó durante el periodo de desarrollo económico sostenido.

Esto parece ir en contra de la teoría de la transición demográfica, que predecía un cambio hacia el descenso de la natalidad en el curso de la modernización, camino en el cual México había logrado un notable avance hacia 1970, según los indicadores generalmente aceptados. Coale ha señalado que "México es tal vez el ejemplo más conspicuo de un país en el cual la teoría de la transición demográfica pareciera indicar que la fecundidad pudo haber sufrido una mayor reducción y ésta aún no ha ocurrido, al menos no antes de 1974 o 1975".¹⁸

Alba y Potter (1986) piensan que una explicación puede ser que esas transformaciones no eliminaron los motivos que habían dado lugar a una alta fecundidad o, si se prefiere, recrearon las condiciones en las que una alta fecundidad no planteaba un serio problema a la mayoría de las familias. Por un lado, el desarrollo dual de la agricultura había permitido ganancias espectaculares en varios renglones: en la cantidad de tierras cultivadas, en la productividad y en la producción; por otro, había propiciado también el acomodo de una gran parte de la creciente población rural en la agricultura de subsistencia de bajo nivel. Gran parte de la población agrícola se había establecido en pequeños lotes de temporal dentro de un ejido o en minifundios de propiedad privada. En ambos casos la familia había sido la unidad de producción y de consumo y las comunidades así formadas eran pequeñas, relativamente aisladas y, sobre todo, pobres. Desde este punto de vista se puede

pensar que fue el éxito mismo de la estrategia mexicana de desarrollo el que mantuvo, sin pretenderlo, los incentivos pronatalistas.¹⁹

Esta situación fue resistente a las influencias modernizantes del proyecto central de desarrollo económico. Sin embargo, el efecto demográfico del pronunciado descenso de la mortalidad sobre el tamaño de la familia planteó, desde luego, la pregunta de cómo podría la familia absorber el total de la fuerza de trabajo a su disposición. Durante el periodo 1940-1970, se abrieron, fuera de la economía campesina, numerosas oportunidades para que esas familias aprovecharan sus recursos sobrantes de mano de obra. El exitoso y rápido desarrollo de la agricultura comercial, sobre todo en el noroeste, creó necesidades de mano de obra agrícola asalariada. El crecimiento de la industria urbana generó oportunidades de empleo en la construcción y en los servicios, para trabajadores eventuales de baja calificación. Existía, además, la opción de emigrar como asalariado agrícola al otro lado de la frontera, en el suroeste de Estados Unidos.

La rápida industrialización, eficazmente promovida por el gobierno, y la expansión del sector público dieron empleo seguros, y relativamente bien pagados a quienes tenían especialización o educación. Pero no fue tan fácil, ni mucho menos, el acomodo de otra gran parte de la creciente población

de las ciudades y los grandes poblados. Sin embargo, los estímulos dominantes en dicha población podrían ser mucho menos contrarios a una elevada fecundidad de lo que cabría esperar a primera vista. (1) La primera razón puede ser la ininterrumpida importancia de la familia como unidad de producción y consumo (varios ganadores de ingresos que trataban de encontrar empleo temporal o de bajo salario).

(2) Una segunda razón del mantenimiento de una fecundidad alta, fue el costo menor de lo que se podría esperar, de la residencia urbana y de la crianza de niños en las ciudades (políticas gubernamentales que otorgan subsidios a los alimentos básicos y al transporte y algunos servicios básicos a bajo costo, como agua, drenaje, electricidad y acceso a la salud pública). Así, los niños podían contribuir al trabajo y los infantes podían ser cuidados por los hermanos mayores, si la madre encontraba trabajo fuera del hogar.²⁰

Los cambios sociales y económicos ocurridos en México entre 1940 y 1970, que no lograron producir condiciones materiales que impidieran la prolongación de la alta fecundidad, tampoco lograron destruir, ni debilitar en gran medida, la base ideológica y cultural que favoreció la alta fecundidad de la sociedad. Legitimada por las enseñanzas de la iglesia y de las escuelas, la familia siguió siendo el núcleo social más importante y con ella prevalecieron las relaciones entre hombre y mujer, que llevaban aparejadas una diferenciación en los

papeles, los derechos y las prerrogativas concedidas a los dos sexos. Y el significado que los hombres atribuían a la fecundidad y el que las mujeres atribuían a su propio papel, todavía estaban bien establecidos.

Al terminar el periodo de desarrollo estabilizador, a fines de 1970, empezó a disminuir el optimismo sobre el futuro social y económico de México. Las primeras señales aparecieron en tres frentes: las finanzas públicas, la producción agrícola y la balanza de pagos. A finales del periodo, México apenas era autosuficiente en productos básicos. El resultado combinado de la reducción del excedente agrícola y la cada vez mayor demanda de artículos y bienes importados determinó el deterioro de la balanza de pagos.

Apareció la sospecha de que el sistema no había logrado transformar el proceso de crecimiento, ni romper el ciclo de desigualdad económica y social, y de que las supuestamente transitorias condiciones de subsistencia de la agricultura y de la marginación urbana se habían vuelto permanentes.

Desde la perspectiva demográfica, se puede afirmar que se habían agotado los múltiples mecanismos de absorción, en los que México se había apoyado, para lograr una solución de bajo costo al problema de acomodar a su creciente población. La dificultad de acomodo de la población rural, económicamente dependiente de la agricultura, fue que hubo cada vez menos disponibilidad de

tierra que distribuir a los posibles solicitantes. La tasa anual de incremento de la tierra cultivada, que había llegado a un promedio de 4% durante el periodo de 30 años que concluyó en 1965, había facilitado la continuación de la política de la reforma agraria y los impresionantes aumentos de la producción agrícola. Sin embargo, después de 1965, esa tasa se desplomó casi hasta cero²¹ con el agravante de saber que, cualquier absorción de población que en adelante se intentara mediante la distribución de tierras, iba a ser a costa de la agricultura comercial. Esto ocurría justo en el momento en que la demanda nacional superaba a la producción de bienes agrícolas.

Durante todo el período de 1940-1970, al conferirse prioridad a la solución de los problemas económicos, la acción y esfuerzos del Estado Mexicano se encauzaron a promover y acelerar la acumulación de capital, ampliar la base productiva y crear las condiciones para un crecimiento autosostenido. Paralelamente, la mejoría en las condiciones sociales se concebía como un proceso inducido por el crecimiento económico que, al dinamizarse, desencadenaría una serie de fuerzas capaces de modificar el desigual desarrollo social y de influir en el cambio de las normas y valores que regían la conducta reproductiva de los distintos segmentos de la sociedad mexicana.

Los hechos vinieron a demostrar que, lejos de mejorar, la situación empeoró. Se acentuaron la concentración de la riqueza y los problemas de desempleo, además de ampliarse la brecha

entre aspiraciones y necesidades en los renglones de salud, educación, vivienda y alimentación.

3.3. El Diseño de la Nueva Política Demográfica.

Aunado al agotamiento del modelo para continuar con el crecimiento económico, se agotó la capacidad de absorción demográfica, en gran parte debido al intenso cambio que se ha dado en llamar "explosión demográfica y revolución urbana". Estos fenómenos se manifestaron, en forma cuantitativa, por aumentos rápidos de la población nacional. Primero la población se duplicó en periodos de cuarenta años y, finalmente, en la mitad de ese tiempo. Además, los centros urbanos crecían un 100% en ciclos de 10 a 12 años. Sabemos que la mortalidad cambió de 26 a 8 defunciones por cada mil habitantes, siendo la primera manifestación causal que, al anteceder al descenso de la natalidad, imprimió una nueva fisonomía al crecimiento poblacional. El comportamiento de la natalidad fue diferente, pues prácticamente permaneció constante y a niveles altos -44 nacimientos al millar-situación que, al conjugarse con la tendencia decreciente de la mortalidad, determinó el dinamismo del fenómeno demográfico y rejuveneció la estructura de la población.²²

Sin embargo, durante la campaña electoral de Luis Echeverría y durante los dos primeros años de su gobierno, desde el discurso oficial, no se vislumbraba ninguna posibilidad de cambio en el diseño de políticas demográficas, antes al contrario, la postura pronatalista gubernamental se hizo

radicalmente manifiesta. El candidato a la presidencia de la República durante su campaña electoral, afirmó textualmente: "Yo no sé, quizá las señoras presentes lo sepan, si la píldora anticonceptiva es eficaz. Lo que si sé es que necesitamos poblar nuestro país; que necesitamos tener fe en los jóvenes y en los niños, pero que debemos esforzarnos por crear escuelas y medios de vida para el futuro... no formarnos una actitud, un criterio de pesimismo respecto al futuro, sino tener, a través de los niños y de los jóvenes una gran fe en el futuro de México."²³

Aparentemente, las razones de tal postura se pueden explicar sólo en términos políticos. Dos parecen los más posibles: uno, la búsqueda del Lic. Echeverría por singularizar su posición en contraste con otro precandidato a la presidencia, el Dr. Emilio Martínez Manautou, quien manifestaba una virtual tendencia hacia una política de población más abierta. El otro, que pudo coexistir perfectamente con el primero, el deseo de patentizar una posición de soberanía y nacionalismo ante las presiones provenientes de Estados Unidos.

México reafirmó durante unos meses, una vez más, la soberanía de un país latinoamericano, que consideraba su crecimiento demográfico como un fruto de la revolución y como un factor de su desarrollo, y que no aceptaba intervención ideológica o política extranjera en sus asuntos internos.

Esta era la situación prevaleciente cuando, sorpresivamente, en el II Informe de Gobierno, el 1 de septiembre de 1972, el pueblo mexicano escuchó decir al Lic. Echeverría: "Antes de que termine esta década, México será uno de los países más poblados del orbe... El incremento demográfico retarda la disminución del desempleo y del analfabetismo, aumenta la pobreza en las áreas rurales, genera hacinamiento urbano y hace más evidente el contraste entre la marginalidad de algunos grupos y el progreso acelerado de otros. El crecimiento demográfico puede ganar la partida al desarrollo de nuestro país."²⁴ Si bien en un principio estas declaraciones causaron sorpresa, por las que recientemente había realizado en sentido contrario, ésta no duró mucho y una vez más se pudo observar la fuerza del sistema presidencialista de México.

Sin embargo, existían factores externos que presionaban a un cambio de actitud. En primer lugar, debe mencionarse la evidente influencia de la política norteamericana y su interés por promover un cambio en los programas demográficos de América Latina, que han sido objeto de análisis en los primeros capítulos de este trabajo. México constituía un caso prioritario por múltiples motivos: (a) el movimiento migratorio de braceros hacia los Estados Unidos, considerado como una consecuencia del crecimiento de la población; (b) el carácter de modelo que la política pronatalista mexicana podía tener ante América Latina; (c) el aumento de las presiones internas

provocadas por una población abundante que pudiera tener efectos contraproducentes en los intereses sociopolíticos y económicos norteamericanos, entre otros.

En este sentido, se recuerdan las declaraciones que hizo Robert McNamara, Presidente del Banco Mundial, acerca de que los Estados Unidos deberían condicionar su ayuda externa a los países latinoamericanos que tuvieran una adecuada política de impuestos y de control de la población. Si bien hubo una fuerte reacción manifiesta contra estas declaraciones, es muy posible que hayan hecho efecto en los medios oficiales del gobierno mexicano, porque representaban no tanto la opinión de un funcionario, sino la postura del gobierno norteamericano que se hizo oír por múltiples conductos.

Dentro de los aspectos externos que iban a influir en el cambio de actitud, está el Concilio Vaticano II que se celebró de 1961 a 1968 y la Encíclica Humanae Vitae promulgada en 1968 por el Papa Paulo VI.²⁵ Esta Encíclica evidenció y promovió la discusión acerca del derecho de la pareja a decidir sobre el número de hijos que deseaba tener. También se hizo evidente el pluralismo existente al interior de la Iglesia, en torno a la familia y a la anticoncepción. Durante, y posteriormente a él, se multiplicaron las polémicas e incluso, se pusieron en tela de juicio la autoridad papal y la vigencia de la doctrina católica,

en cuanto a la procreación, en vista de los puntos tan extremadamente conservadores que se expresan en la encíclica.

Al interior de México se vivió el mismo debate. Aun cuando la mayoría de la población mexicana sea católica pero no practicante, las discusiones dentro de la Iglesia, tuvieron una amplia repercusión como legitimadores sociales, propiciando una responsabilización más personal de la capacidad reproductora. Pero la sociedad mexicana se había modernizado y su núcleo, o sea, la familia, se había convertido en una unidad de consumo cuyas aspiraciones se veían frustradas teniendo un número elevado de hijos. La encíclica se consideró como un producto del desconocimiento e incomprensión del Vaticano de la realidad social y familiar.

También en foros regionales y multilaterales, podemos analizar la posición de México respecto a las políticas de población, cuando ya oficialmente se había cambiado la política de un país pronatalista a uno que va a adoptar la medidas recomendadas internacionalmente, así, en la Reunión Latinoamericana Preparatoria de la Conferencia Mundial de Población, que se llevó a cabo del 15 al 19 de abril de 1974, en San José, vemos por un lado, que en las conclusiones de dicha reunión los países latinoamericanos, entre ellos México, rechazan la intervención extranjera en la formulación de políticas internas de población. Por otro lado, la influencia

externa y estudios demográficos llevados a cabo por los Estados Unidos, habían logrado crear una conciencia entre los latinoamericanos respecto de las políticas de población, y se aceptaba que dichas políticas debían formar parte de la planeación del desarrollo económico y social y no eran un tema aislado. Había todavía algunos países (Cuba y Panamá) que se oponían a esta tesis, pero México lo definía como "un fenómeno social, no sólo una resultante biológica que baste controlar. Es esencialmente, producto de condiciones materiales deprimidas, del subdesarrollo auspiciado y preservado por el sistema de las sociedades industriales y también por los elevados índices de consumo que existen en ellas." Sin embargo, aclaraba: "pero también cometeríamos un grave error si dejáramos abandonada a la población a su propia y explosiva dinámica, y no incorporáramos a los planes de desarrollo económico y social una política demográfica realista, que aporte a nuestras sociedades el conocimiento de sus propias leyes vitales,..."²⁶ Posteriormente, los resultados de la Conferencia Mundial fueron exitosos, únicamente en la medida en que se consiguió crear un consenso básico negociado respecto a los términos en que se debe plantear el problema de la población, y logró también estructurar un conjunto de principios que constituyen un marco ético y jurídico para la acción en este campo. México aceptó el Plan de Acción Mundial con los siguientes comentarios: "Apoyamos la regulación del crecimiento de la población como un medio para elevar el nivel de vida en general. Equilibrar la población y

distribuir equitativamente el ingreso económico, son partes de la misma estrategia." También se hizo un párrafo alusivo al respeto a la soberanía nacional diciendo: "México apoya y se une a los esfuerzos de la cooperación internacional en asuntos de población, pero cree firmemente que la política demográfica debe decidirse dentro de cada nación como parte del ejercicio de sus derechos soberanos y sin intervención extranjera."²⁷

Posteriormente, durante la primera semana de marzo de 1975, se volvió a efectuar una Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, esta vez en México, en la que se evaluarían los resultados de la Conferencia Mundial de Población y sus implicaciones para América Latina. En esta reunión se reafirmaron los principios jurídicos de soberanía nacional de los estados y, asimismo, se insistió en la necesidad de que las políticas de población se deben dictar de conformidad con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. También se habló concretamente de la utilización de instrumentos institucionales, tomando en cuenta la estructura administrativa de cada país, para poder implantar efectivamente las políticas de población que cada nación considerara pertinentes. Se empezó a hablar de la creación de un Consejo de Población a nivel ministerial, para que pudiera tener el poder de decisión necesario y la

coordinación con otros ministerios o secretarías de estado en la planeación del desarrollo.

En lo interno, hubo algunos aspectos que influyeron para modificar la actitud oficial de nuestro país. Había grupos convencidos de la necesidad de reducir las tasas de crecimiento de la población, y se basaban en los estudios demográficos y biomédicos que empezaron a llevarse a cabo en la década de los sesentas. Aquí cabe recordar que, como se menciona en los primeros capítulos, una de las formas de penetración de los Estados Unidos en la toma de decisiones internas de nuestro país en materia de población, se encuentra en la promoción de la investigación en estos campos, ya que, finalmente, de esta forma es como se puede demostrar que existe lo que ellos consideraban un grave problema, o sea, la explosión demográfica, sus amenazas y consecuencias para el futuro desarrollo de cualquier país en vías de desarrollo. En este campo fue el sector salud que sirvió de enlace para llegar a la implantación de políticas, siguiendo la teoría discutida en el primer capítulo.²⁸

La evolución del sector salud se empezó a dar en la era cardenista con el Primer Plan Sexenal de Gobierno, que incluía un capítulo sobre salud pública. Posteriormente, en el Segundo Plan Sexenal para el período 1940-46, se crea la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública y la estructura de servicios

médicos y de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social fue creada durante las administraciones de 1946-1952 y de 1952-1958.

México participó en las Reuniones Especiales de Ministros de Salud de las Américas (1963, 1968, 1972), auspiciadas por la Organización Mundial de la Salud y en donde se formuló el Plan Decenal de Salud para las Américas. En la tercera reunión de ministros, se recomendaba formular planes y adoptar medidas para promover la protección de la familia y para incluir información adecuada y apropiada sobre fecundidad y esterilización, cuando las políticas nacionales lo permitieran. México estableció las bases para su Plan Nacional de Salud en en 1973-1974 que consistió originalmente de veinte programas, entre los que ya se incluyeron programas de salud materno-infantil y planificación familiar. Cada sexenio se fue perfeccionando la administración de la salud pública, en vista de la gran demanda por parte de la población de los servicios de salud tanto en áreas urbanas como rurales, hasta que en 1981 se formó la Oficina Coordinadora de Servicios de Salud Pública para aconsejar al Presidente de cómo integrar los servicios de salud que estaban tan dispersos.

Sin embargo, es bueno señalar que los servicios de planificación familiar, ya se daban en México desde la década de los sesentas, tanto a través de organizaciones privadas, como por parte del sector público, pero con mucha limitación y cautela, hasta que se aprobó en 1977 el Plan Nacional de

Planificación Familiar. Asimismo, en 1965 se había creado la Fundación para Estudios sobre Población que tenía centros en toda la República. El IMSS ya proporcionaba servicios de planificación familiar desde 1967, como parte de un programa que se llamaba "Investigación sobre la Regulación de la Fecundidad". También el IMSS promovió programas de "Planificación Familiar Voluntaria" especialmente para mujeres de alto riesgo materno-fetal, así como para mujeres con antecedentes de varios abortos inducidos. Se manejó mucho el concepto de que la planificación familiar era necesaria como medio de evitar las altas tasas de abortos provocados. Se dieron cursos a parteras tradicionales para extender los servicios de salud a las áreas rurales, y por medio de estas trabajadoras de la salud, se mejoró el cuidado durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio. Para 1972 se preparó un programa de cuidados de salud materno-infantil para 10 centros de salud urbanos que se incrementaron a 113 en el siguiente año. En 1977 se inició un programa rural para establecer un "puente" entre lo que se llama medicina tradicional y medicina moderna.²⁹ Para dar apoyo a los líderes de las comunidades rurales, se formaron módulos para cada 10 comunidades con la supervisión de una enfermera, técnico o auxiliar de la Secretaría de Salud que se le asignaba a una clínica u hospital rural en donde se iniciaba la educación sobre planificación familiar y cuidados básicos de salud materno-infantil. A partir de 1973 se había iniciado la campaña de "Paternidad Responsable" y el IMSS y el ISSSTE incorporaron

servicios de planificación familiar prácticamente en todas sus clínicas y hospitales, extendiéndolos paulatinamente a todas las unidades suburbanas y periféricas.

Además del IMSS, ISSSTE y SSA, se incorporaron a los servicios de planificación familiar las clínicas de PEMEX, Ferrocarriles Nacionales, Secretaría de la Defensa, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión Federal de Electricidad, así como el Instituto Nacional de Nutrición.³⁰ Asimismo, organizaciones privadas de médicos interesados en los problemas de la reproducción humana, empezaron a formarse desde mediados de los sesentas, tales como la Clínica de Investigación sobre Fertilidad y Esterilidad, que ha llevado a cabo proyectos de investigación sobre la efectividad, los mecanismos y los efectos colaterales de los métodos anticonceptivos, así como investigación de laboratorio y estadística con instituciones interesadas en estas actividades. Muchos de estos proyectos fueron financiados por organizaciones internacionales.

El Plan Nacional de Planificación Familiar estaba basado en tres aspectos: salud, demografía y desarrollo de la familia y la comunidad. Intrínsecamente se buscaba mejorar la calidad de vida de las familias mexicanas, comenzando por el mejoramiento de su salud y por ende de sus niveles socioeconómicos y culturales. Buscaban también promover entre la población su

participación activa "como actores principales de sus propias vidas y en el desarrollo de su familia, por medio de la paternidad responsable antes y después del nacimiento, buscando el espaciamento de los hijos, en los términos que el ideal internacional de familia pequeña"³¹ señalaba ya en esas fechas. Asimismo, se trataba de promover el uso de los métodos anticonceptivos para regular la fecundidad, a través de la investigación y de la producción de métodos anticonceptivos nacionales, inocuos para la salud de los usuarios y compatibles con sus características de edad, número de partos, condiciones de vida y preferencias de productos según los estudios de mercado que ya se habían efectuado.

Además del sector salud, la influencia en la formulación de políticas de la investigación demográfica que realiza El Colegio de México ha sido fundamental. El Colegio de México fue fundado en 1940 por el Gobierno Federal, el Banco de México y la Universidad Nacional Autónoma de México, y dentro de ColMex se creó el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, que ha jugado un papel muy importante en la investigación de las relaciones entre crecimiento, estructura y distribución de la población, con el desarrollo económico de nuestro país. Prepara investigadores en demografía, economía y desarrollo urbano, y tiene gran influencia y reconocimiento por la calidad de los trabajos que produce.

Podemos observar que en nuestro país, se fueron siguiendo los pasos y lineamientos que dictaban los Estados Unidos internacionalmente, ya sea desde foros multilaterales como las Naciones Unidas, o desde organizaciones privadas que se involucraron e interesaron en proveer asistencia técnica y financiera a México. Para el efecto de la recepción de fondos y apoyo de proyectos extranjeros se creó el DIPLAF, Desarrollo e Investigación de Planificación Familiar y además la Secretaría de Salud recibía directamente donativos para diversos proyectos, principalmente el de introducción y adaptación de tecnología anticonceptiva (PIATA). Las principales organizaciones que proporcionaron ayuda a través de DIPLAF, fueron:

International Fertility Research Program (Programa Internacional de Investigación sobre Fecundidad)

Family Planning International Assistance (Ayuda Internacional para Planificación Familiar)

Development Associates, Inc. (Asociados para el Desarrollo)

Westinghouse Health Systems (Sistemas de Salud Westinghouse)

International Project (Proyecto Internacional)

The Population Council (El Consejo de Población)

The Pathfinder Fund (Fundación Pathfinder)

International Planned Parenthood Federation, IPPF, (Federación Internacional de Planificación en Paternidad)

The Population Action Council (El Consejo de Acción sobre Población)

La Organización Mundial de la Salud a través de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).³²

Además de los fondos recibidos directamente de estas organizaciones sabemos que la red de distribución de fondos funciona de la siguiente manera: 1) de los donantes primarios que son algunos gobiernos de otros países, pero principalmente de los Estados Unidos, a través de distintos medios y de la AID (Agencia Internacional para el Desarrollo), la Fundación Ford, la Fundación Rockefeller y otras fundaciones, 2) los fondos se canalizan a través del Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos, el Fondo de las Naciones Unidas para Asuntos de Población y el Population Council, 3) a otras organizaciones que directamente van a vigilar y a poner en marcha programas de población en los distintos países. Estas agencias son las de Naciones Unidas, el CELA, el CELADE, el Pathfinder Fund, la IPPF, IUSSP y algunas agencias religiosas.³³

Era obvio que a través de tantos canales de influencia, la política demográfica de México se viera afectada y finalmente modificada en favor de las tesis estadounidenses.

En congruencia con el cambio de actitud política de pronatalista a antinatalista, y como resultado de las presiones externas que hemos mencionado y de las internas que han sido tratadas también en otro apartado, después del Segundo Informe

de gobierno en 1972, el mecanismo jurídico base para la implantación de la nueva política, apareció al año siguiente. La Nueva Ley General de Población fue anunciada por el Presidente en su III Informe de Gobierno, el 1 de septiembre de 1973, y promulgada por el Congreso Mexicano el 12 de diciembre de ese mismo año. Esta Ley abrogó la hasta entonces vigente de 1947. La de 1947 hacía referencia directa en cuatro de sus artículos, a la necesidad de incrementar la población, ya fuera de forma natural o por la inmigración que en su artículo 7o, hablaba inclusive de "fomentar la entrada masiva de inmigrantes". Esta ley tenía su razón de ser por el comportamiento demográfico de nuestro país durante las primeras decenas de este siglo, de bajas tasas de crecimiento de la población. El bajo crecimiento de la población era debido principalmente a las altas tasas de mortalidad y la esperanza de vida al nacer, así como a las guerras de la Revolución. Así por ejemplo, en el año 1900, la población de México era de 13,607.3 millones, en 1921 era de 14,334.8, casi un millón menos que en 1910, y para 1930 era de 16,552.7 millones.³⁴ La población casi se duplicó para 1950, pero después solamente se necesitaron 20 años para que se volviera a duplicar, de no haber disminuido este proceso de crecimiento, la población se duplicaría en períodos cada vez más cortos. Sin embargo, de acuerdo a los datos del X Censo General de Población, este fenómeno se repetirá en 30 años, de 1970 al año 2000.

Las modificaciones que se hicieron al Artículo 4o. de la Constitución y a la Ley General de Población y su Reglamento, incorporan la base jurídica del cambio de actitud oficial hacia los problemas de población. Así, el Art. 4o. constitucional dice que "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos." Y en la Ley General de Población y su Reglamento se definen los principales aspectos de la política de población y se crea el Consejo Nacional de Población como organismo responsable de la planeación demográfica nacional. En el Reglamento de dicha Ley se precisan los criterios en materia de planeación demográfica y familiar, distribución de la población, migración, integración de la mujer y grupos marginados al desarrollo, así como las funciones del Consejo Nacional de Población. También se define en el artículo 5o. del Reglamento, que el objetivo fundamental de la política de población es:

"...elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país, atendiendo a su número -crecimiento o disminución-, evolución, estructura, actividades y su racional distribución geográfica en el campo o en las comunidades urbanas."

De esta manera, el gobierno mexicano empezó a intervenir abiertamente en la planeación demográfica del país en todos los

niveles y con la coordinación adecuada, pues al crear el Consejo Nacional de Población, se crea el organismo institucional capaz de regir la planeación demográfica. Ya no eran esfuerzos aislados del sector salud o de los organismos y organizaciones privadas internacionales, pues el Consejo Nacional de Población está integrado al más alto nivel por el secretario de Gobernación que es el Presidente del Consejo, y los secretarios de estado de las siguientes dependencias: Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Programación y Presupuesto, y Secretaría de la Reforma Agraria.

Es conveniente mencionar que la creación de un Consejo Nacional de Población es parte de las recomendaciones que se habían hecho a los países desde la Conferencia Mundial de Población de 1974. Asimismo, que los gobiernos latinoamericanos habían recomendado en sus reuniones preparatoria y posterior a la Conferencia, que los gobiernos vincularan las políticas de población con las estrategias del desarrollo, y que el Plan de Acción Mundial de Población, aconsejaba que los programas que se adoptaran con fines demográficos, se integraran en los planes y programas sociales y económicos generales y que para que esta integración se pudiera lograr, sería necesario crear una estructura administrativa nacional a un alto nivel para que esta instancia "se ocupe de los aspectos demográficos del desarrollo

y pueda formular las políticas de población y se asegure de su efectiva ejecución por parte de las entidades competentes y de evaluarla regularmente."³⁵

Una vez creada la infraestructura política y legal, cada gobierno ha ido agregando y mejorando tanto a la infraestructura, como a las políticas demográficas de México. El Presidente López Portillo, por ejemplo, al inicio de su administración, aceptando que la dinámica de la población no es un problema independiente del desarrollo, definió por primera vez en la historia de México, una política explícita, con objetivos y metas consecuentes con los principios ya establecidos en la Constitución, donde se precisa el derecho de las parejas para decidir el número de sus hijos sin ninguna imposición por parte del Estado, así como la libertad irrestricta de cambiar de lugar de residencia. Asimismo, por primera vez en la historia, se fijaron metas cuantitativas de crecimiento de la población. La Encuesta Demográfica Nacional de 1980 arrojó como resultado una tasa de crecimiento poblacional en reducción del 3.2% de 1976 al 2.54% a mediados de 1981, resultado de una disminución en la tasa de natalidad de 40.8 a 32.9 nacimientos por cada mil habitantes. Esa tendencia les permitía confirmar que se podría cumplir la meta fijada para 1982 de un crecimiento del 2.5%.³⁶

El gobierno de López Portillo planteaba que la regulación de los fenómenos demográficos se podían conducir con un absoluto respeto a los derechos humanos. Uno de los graves problemas a que se enfrentaban, era el ritmo de crecimiento de las áreas metropolitanas de la ciudades de México, Guadalajara y Monterrey y la emigración campo-ciudad como resultado del desigual desarrollo del país. Esta emigración interna causa problemas graves para el desarrollo, pues la concentración en ciudades crea una carga extra al estado que tiene que invertir grandes cantidades de recursos para proporcionar servicios de todo tipo a una población muy grande y, por otro lado, en el campo hay una dispersión enorme, pues existen alrededor de 96,000 localidades de menos de 2,500 habitantes. La pirámide de la población mostraba un 55% de habitantes menores de 20 años, lo que también implica que esta población lejos de producir requiere inversión en salud, educación, alimentación, habitación, etc. La población económicamente activa que en 1960 era 32.45% en 1980 era de 27.84%, lo que implica que en 1960 había 23.6 millones de habitantes inactivos y en 1980 eran 43.7 millones. En 40 años la población económicamente activa se cuadruplicó pasando de 6 millones en 1940 a 23.7 millones en 1980.³⁷

En la actualidad, el Programa Nacional de Población 1984-1988, que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, define a la política de población del gobierno mexicano como "un conjunto integrado de principios, objetivos, metas y estrategias

que sirven de sustento a las acciones programáticas que afectan a la población, principalmente en lo que respecta a su tamaño, estructura, dinámica y distribución territorial.³⁸ Este gobierno también reconoce que la política de población no se da en un vacío sociopolítico, sino que se da en el contexto del proyecto de nación y del modelo de desarrollo en que nos estamos moviendo. Sus contenidos son, al igual que los que promueven los Estados Unidos, esencialmente humanistas, i.e., contribuyen a elevar la calidad de vida de la población, garantizados dentro de nuestra Constitución Política como derechos sociales e individuales, tales como el derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la información, etc. El Presidente justificó las política de regulación cuantitativa de la población únicamente "en la medida en que se traducen en mejorías cuantitativas de la población en todos sus estratos de edades, no solamente en los nuevos seres humanos que están naciendo, sino en los ya existentes".³⁹ De la disminución de las tasas de crecimiento de la población alcanzadas hasta 1982 de 2.4%, se siguen planteando metas cuantitativas para los siguientes años, 1.9% en 1988 y 1.0% para el año 2000. Si la población siguiera creciendo a un ritmo constante de 2.5% serían 111 millones de habitantes para el año 2000 y si se logran las metas programadas serían 100 millones en el año 2000.⁴⁰

Actualmente se ha adelantado mucho en los estudios y proyecciones de población, debido en gran parte a la inversión

que se recibe de las fuentes de financiamiento externo y que mencionamos anteriormente tales como las organizaciones privadas de carácter internacional y los organismos de Naciones Unidas. Se invierten fondos para llevar a cabo encuestas nacionales de fecundidad y de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos, etc. y como resultado tenemos proyecciones sofisticadas, que determinan cifras y datos que resultan muy útiles para un gobierno cuando tiene que planificar sus recursos financieros y saber, por ejemplo, cuántos maestros de escuela primaria se necesitaría tener en el año 2000 si la población crece a uno u otro ritmo. Cuántas camas de hospital se requerirían para atender a una población de uno u otro tamaño, cuántas unidades familiares de habitación, etc.

Finalmente, podríamos agregar que los esfuerzos que han hecho los últimos tres gobiernos de México (Echeverría, López Portillo y de la Madrid) por influir en el descenso de la natalidad, han tenido resultados importantes, pero si se pudieran cuantificar, quizá esos esfuerzos por influir en la conducta reproductiva de las parejas mexicanas no han tenido la fuerza para lograr los resultados que han logrado las penalidades y frustraciones derivadas de la imposibilidad de alcanzar mejores niveles de vida por parte de la familia mexicana.

CONCLUSIONES

Sería erróneo concluir que la política demográfica de México es un derivado de la influencia norteamericana exclusivamente. Esto sería negar a México como nación. En todas las instancias, económica, política, social, México es el resultado de la interacción de su propia dinámica que, necesariamente, está inmersa dentro de un contexto internacional muy complicado y difícilmente se puede aislar lo interno de lo externo.

Lo que aquí hemos tratado de demostrar es que, efectivamente, los Estados Unidos han jugado siempre un papel muy importante en la concientización de los países en vías de desarrollo, respecto de los asuntos de población. Ellos visualizaron el problema varias décadas antes que México adoptara ninguna política específica de población. Trabajaron en todos los fóros y hasta crearon nuevos foros de discusión de problemas de población. Invirtieron grandes sumas para investigar y convencer a los incrédulos del grave riesgo que implica una población sin control. Se internaron en nuestro país a base de financiamiento de proyectos de carácter humanitario, pregonando las bondades de la planificación familiar. Hablaron inclusive de lo poco que sirve la ayuda económica que se presta a una nación que tiene tasas tan

elevadas de fecundidad. El crecimiento desmedido de la población cancela el beneficio de la inversión.

Además, nuestro país siempre fue un objetivo importante en lo que a población se refiere, en vista de nuestra vecindad y de los flujos de migrantes que reciben buscando empleo. Sabemos que este fenómeno es resultado de una acción de ambas partes, o sea, de una oferta y una demanda de trabajadores, pero de cualquier manera los trabajadores migratorios aumentan en razón lógica del aumento de la población en forma cuantitativa y de la disminución cualitativa de sus expectativas de bienestar en su propio país. Analizamos que en este tema tan delicado, efectivamente el gobierno mexicano agotó sus modelos de desarrollo y patrones de acomodo de la población y que el problema de la creación de nuevos empleos se ha venido acrecentando sexenio con sexenio. El número de mexicanos que ya nacieron y que estarán necesitando incorporarse a la vida productiva del país durante los próximos años y hasta el fin del siglo, es preocupante. No importa que la fecundidad haya disminuido de manera drástica, tienen que pasar todavía muchos años para que se vean los frutos, si es que los hay, de ser menos mexicanos.

Otra razón que ha preocupado a los Estados Unidos si nuestro país llegara a tener una población desmedida, es el estallido de la violencia social, pues aunque esto es motivo de

alarma para ellos en cualquier nación del mundo, hay áreas de más alta prioridad que otras y México sería como si dentro de su propio terreno hubiera un problema social.

Vimos en este trabajo que desde todos los frentes, los Estados Unidos tuvieron una presencia muy activa para convencer de la necesidad de la planeación demográfica. Nunca permitieron que se mezclara la discusión de un tema "técnico" como es la demografía, con asuntos "políticos". Tal fue el caso de la Primera Conferencia Mundial de Población, donde los países en vías de desarrollo y los socialistas decían que el crecimiento de la población no es la causa de la pobreza de las naciones, si no hay alimentos en algunas de ellas era por la injusta distribución de la riqueza y porque se necesita un orden económico internacional más justo. Los Estados Unidos no aceptaron hablar de estos temas en un foro como el de la Conferencia porque los consideraban manipulaciones tercermundistas. Lo que sí nos llama la atención es el giro que dio la posición norteamericana en la Segunda Conferencia Mundial de Población. Cuando ya habían logrado un consenso de los países subdesarrollados para adoptar políticas de población, ellos cambian de opinión. Ahora es la libre empresa, la no participación de los gobiernos en la economía la forma de generar riqueza y bienestar a la población. Ya no es necesario intervenir tanto en el crecimiento de la población, pues el libre mercado hará que de por sí sola deje de crecer la

población. Esta postura ultraconservadora tiene varias implicaciones que fueron analizadas en el texto de este trabajo. Pero en el contexto de las conclusiones, podemos decir que, aunque esta posición se acerca más a la que teníamos en México antes de la intervención en el área de población, en realidad los Estados Unidos no han dejado de proporcionar fondos para todos los proyectos de población, excepto en casos de condicionamientos políticos en algunos países en particular o para algunas instituciones ya sea por el tipo de actividades que desarrollan o por la posición que adoptan. En México no se han cancelado proyectos ni esfuerzos para seguir cumpliendo las metas que se han fijado oficialmente a nivel nacional y sectorial.

México pues, ha seguido todos los lineamientos aconsejados a nivel internacional, tiene en su Constitución incorporados los principios del derecho a la salud, a la educación, al libre tránsito, a la información y a tener los hijos que la pareja desee. Tiene una Ley General de Población y un Reglamento que regulan el volumen, estructura, dinámica y distribución espacial de la población. Tienen un Consejo Nacional de Población que pone en marcha todos los programas y vigila el cumplimiento de metas y objetivos. Los titulares del ejecutivo incorporan en sus planes generales de gobierno los asuntos de población y ya no se concibe la planeación o las metas de crecimiento económico sin la incorporación del tema demográfico. No hay duda de parte

del gobierno mexicano sobre el binomio población y desarrollo. Se acepta la influencia que la población tiene sobre el desarrollo y se planifica de acuerdo a esta premisa.

No puedo tampoco concluir calificando como buena o mala la influencia que los Estados Unidos han tenido en nuestra política de población. Esto sería tema de un nuevo trabajo. Solo podría agregar a manera de reflexión, que hay países como Japón que estando sobrepoblados, han desarrollado una tecnología y una riqueza tal que a pesar de estar sobrepoblados, gozan ampliamente de niveles de vida muy altos a juzgar por los indicadores de alimentación, vestido, vivienda, educación y recreación. En esos términos, se puede decir que México tiene un territorio muy extenso para el número de habitantes que posee y, además, que este territorio es rico y privilegiado desde el punto de vista de recursos naturales y de su ubicación geográfica. Por lo tanto, las frases de "ser menos para tener más", "la familia pequeña vive mejor", "menos y mejores" suenan lógicas, pero quizá sería necesario también hacer otros análisis.

1. Ojeda, Mario, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, El Colegio de México, México, Primera reimpresión, 1981, P. 20.
2. Idem., Pág. 92.
3. Pellicer, Olga, "Cambios Recientes en la Política Exterior Mexicana" en La Política Exterior de México: Realidad y Perspectivas, Colección Centro de Estudios Internacionales IX, El Colegio de México, México, 1972, P. 39.
4. Ojeda, Mario, Op. Cit. Pág. 95.
5. Idem. P. 100.
6. Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, Segunda Edición, Harla, S. A. de C. V., México, 1984, P. 35.
7. Ojeda, Mario, Op. Cit. P. 72.
8. McNamara, Robert S., "The World Bank Perspective on Population Growth" en Terry L. McCoy, Ed. The Dynamics..., Op. cit. P. 107-121.
9. Citado por Ma. Carmen Elú de Leñero, De lo Institucional a lo Comunitario: Un programa de salud rural, Asociación Mexicana de Población, A.C., México, 1982, P. 28.
10. Alba, Francisco y Potter, Joseph E., "Population and Development in Mexico since 1940: an Interpretation" en Population and Development Review, Vol. 12, Núm. 1, The Population Council, Nueva York, Marzo de 1986.
11. Alba, Francisco y Potter, Joseph E., "Población y desarrollo en México, una síntesis de la experiencia reciente" en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 1 Núm. 1, El Colegio de México, México, Enero-Abril, 1986.
12. Hewitt de Alcántara, Cynthia, "La Modernización de la Agricultura Mexicana, 1940-1970" Siglo XXI, México, 1978.
13. Hansen, Roger D., "La Política del Desarrollo Mexicano", Siglo XXI, México, 1971.
14. Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto, y Gustavo Garza Villarreal, El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México, 1976.
15. Grindle, Marilee, "Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico", University of California Press, Berkely, 1977.

16. Wionczek, Miguel y Jorge E. Navarrete, "El Pensamiento mexicano sobre el crecimiento demográfico y desarrollo", Comercio Exterior 15, junio, 1965 (suplemento) P. 23-28.
17. Benítez, Raúl y Gustavo Cabrera, "Proyecciones de la población de México, 1960-1980" Banco de México, México, 1966.
18. Coale, Ansley J., "Crecimiento de la Población y desarrollo económico: el caso de México", Demografía y Economía 13, núm. 2, 1979, P. 208-223.
19. Alba, Francisco, Potter, Joseph E., Op. Cit. P. 21.
20. Ver Lomnitz, Larissa A. Cómo sobreviven los Marginados, ed. Siglo XXI, México, 1975.
21. Gómez Oliver, Luis, "Crisis Agrícola, Crisis de los Campesinos", Comercio Exterior 28, núm. 6, junio, 1978, P. 714-727.
22. Consejo Nacional de Población, "Política Demográfica Nacional y Regional, Objetivos y Metas 1978-1982", P. 3.
23. Citado por Elu de Leñero, Ma. Carmen, Op. Cit. P. 23.
24. Echeverría Alvarez, Luis, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1972.
25. Para ampliar la información sobre el contenido de la encíclica, ver Paulo VI, Humanae Vitae, en The Dynamics..., Op. Cit., P. 123-130.
26. González, Gerardo y Errázuriz Margarita, "Políticas de Población en América Latina: La Conferencia Mundial y las Reuniones Regionales de Población", en Estructura Política y Políticas de Población, Cuadernos del PISPAL, PISPAL-El Colegio de México, Primera reimpresión, México, 1981, P. 37-67.
27. Plan de Acción Mundial sobre Población, Bucarest, Rumanía, México, ed. CONAPO, Agosto de 1974.
28. McCoy, Terry L., "Linkage Politics and Latin American Population Policies", en McCoy, T. The Dynamics... Op. Cit., P. 59-87.
29. Martínez Manautou, Jorge, Ed., La Revolución Demográfica en México, 1970-1980, IMSS, México, 1982, P. 50.
30. Idem., P. 51.
31. Ibid., P. 59.

32. Idem. P. 87-88.

33. McCoy, Terry L., "Linkage Politics and Latin American Population Policies" en McCoy, T. Ed. Op. Cit. Pág. 71.

34. CONAPO, México Demográfico, "Breviario 1980-1981", Consejo Nacional de Población, México, P. 11.

35. González, G., Errazuriz, M., Estructura Política..., Op. Cit., P. 54.

36. Consejo Nacional de Población, XIII Sesión Ordinaria, Boletín Informativo No. 7, México, julio de 1982, P. 8.

37. Datos obtenidos de Consejo Nacional de Población, "México Demográfico", Breviario..., Op. Cit., P. 69.

38. Consejo Nacional de Población, Programa Nacional de Población 1984-1988, México, julio de 1985, p. 9.

39. De la Madrid, Miguel, discurso pronunciado el 20 de abril de 1983 en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Población. Boletín Informativo No. 8, México, 1983, P. 26.

40. Consejo Nacional de Población, Programa Nacional... Op. Cit. P. 23.

BIGLIOGRAFÍA GENERAL

- 1 Alba, Francisco y Potter, Joseph E., "Population and Development in Mexico since 1940: an Interpretation" en Population and Development Review, Vol. 12, Núm. 1, The Population Council, Nueva York, Marzo de 1986.
- 2 Alba, Francisco y Potter, Joseph E., "Población y desarrollo en México, una síntesis de la experiencia reciente" en Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 1 Núm. 1, El Colegio de México, México, Enero-Abril, 1986.
- 3 American Assembly, Columbia University, International Population Policy: Issues & Chices for the United States, New York, 1986.
- 4 Arriaga, Eduardo E., "World Population in Transition", en Population Bulletin, Vol.41, No.2, Population Reference Bureau, Washington, D.C., Abril, 1986, P. 45-46.
- 5 Banco Mundial, World Development Report. 1984, New York, Oxford University Press, 1984, P. 179.
- 6 Bell, David E., "Population Policy: Choices for the United States" en Jane Menken, Ed. World Population & U.S. Policy the Choices Ahead, The American Assembly, Columbia University, New York, 1986, P.208.
- 7 Benedick, Richard, "World population growth and economic development", Los Angeles World Affairs Council, World Affairs Journal 3, Verano de 1984, P. 38-44.
- 8 Benítez, Raúl y Gustavo Cabrera, "Proyecciones de la población de México, 1960-1980" Banco de México, México, 1966.
- 9 Coale, Ansley J., "Crecimiento de la Población y desarrollo económico: el caso de México", Demografía y Economía 13, núm. 2, 1979, P. 208-223.
- 10 Congressional Record, Vol. 113, 41, Marzo 14 de 1967.
- 11 Consejo Nacional de Población, México Demográfico, "Breviario 1980-1981", México, P. 11.
- 12 Consejo Nacional de Población, XIII Sesión Ordinaria, Boletín Informativo No. 7, México, julio de 1982, P. 8.
- 13 Consejo Nacional de Población, Programa Nacional de Población 1984-1988, México, julio de 1985, p. 9.

- 14 Consejo Nacional de Población, "Política Demográfica Nacional y Regional, Objetivos y Metas 1978-1982", P. 3.
- 15 De la Madrid, Miguel, discurso pronunciado el 20 de abril de 1983 en la XIV Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Población. Boletín Informativo No. 8, México, 1983, P. 26.
- 16 Dolbeare, Kenneth M., y Murray J. Edelman, American Politics: Policies, Power and Change, Lexington, Mass, D.C. Heath, 1981, págs. 218-22.
- 17 Echeverría Alvarez, Luis, Segundo Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1972.
- 18 Elú de Leñero, Ma. del Carmen, De lo Institucional a lo Comunitario: Un programa de salud rural, Asociación Mexicana de Población, A.C., México, 1982, P. 28.
- 19 Finkle, Jason L., y Barbara B. Crane, en "The Politics of Bucharest: Population, Development, and the New International Economic Order" en Population and Development Review, Vol.1, Num.1, New York, September, 1975, página 105.
- 20 Finkle, Jason L. y Barbara B. Crane, "Ideology and Politics at Mexico City: The United States at the 1984 International Conference on Population", Population and Development Review, Vol. 11, No. 1, ed. The Population Council, New York, 1985, P. 18.
- 21 Fisher, Joseph L., y Potter, Neal, "Resources in the United States and the World", en Hauser, Phillip M. Ed., The Population Dilemma, The American Assembly, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J., 1963, Pág.94.
- 22 "Global 2000", estudio preparado bajo la administración Carter, United States Council on Environmental Quality and Department of State, "Global 2000 Report to the President", Washington, D.C., 1980.
- 23 Gómez Oliver, Luis, "Crisis Agrícola, Crisis de los Campesinos", Comercio Exterior 28, núm. 6, junio, 1978, P. 714-727.
- 24 González, Gerardo y Errázuriz Margarita, "Políticas de Población en América Latina: La Conferencia Mundial y las Reuniones Regionales de Población", en Estructura Política y Políticas de Población, Cuadernos del PISPAL, PISPAL-El Colegio de México, Primera reimpresión, México, 1981, P. 37-67.

- 25 Grindle, Marilee, "Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico", University of California Press, Berkely, 1977.
- 26 Hansen, Roger D., "La Política del Desarrollo Mexicano", Siglo XXI, México, 1971.
- 25 Hewitt de Alcántara, Cynthia, "La Modernización de la Agricultura Mexicana, 1940-1970" Siglo XXI, México, 1978.
- 26 Lomnitz, Larissa A. Cómo sobreviven los Marginados, ed. Siglo XXI, México, 1975.
- 27 Luker, Kristin, Abortion and the Politics of Motherhood, Berkeley, California, University of California Press, 1984.
- 28 Martínez Manautou, Jorge, Ed., La Revolución Demográfica en México, 1970-1980, IMSS, México, 1982.
- 29 McCoy, Terry L., "Linkage Politics and Latin American Population Policies" en Terry L. McCoy, Editor, The Dynamics of Population Policy in Latin America, The Ohio State University, ed. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1974.
- 30 McNamara, Robert S., "The World Bank Perspective on Population Growth" en McCoy, T.L., Ed. The Dynamics of Population Policy in Latin America, The Ohio State University, ed. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1974.
- 31 Merrick, Thomas W., "World Population in Transition", en Population Bulletin, Vol.41, No.2, Population Reference Bureau, Washington, D.C., Abril, 1986.
- 32 Merrick, Thomas W., et.al. "Population Pressures in Latin America" en Population Bulletin, Vol.41, No.3, Population Reference Bureau, Inc., Washington, D.C., Julio de 1986, Pág.3.
- 33 National Academy of Sciences, Rapid Population Growth: Consequences and Policy Implications, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971.
- 34 National Research Council, Population Growth and Economic Development: Policy Questions, National Academy Press, Washington, D.C., 1986.
- 35 Notestein, Frank W., Kirk, Dudley y Segal, Sheldon, "The Problem of Population Control", en Hauser, P.M. Ed., The Population..., Op. Cit. Pág.133.

- 36 Ojeda, Mario, Alcances y Límites de la Política Exterior de México, El Colegio de México, México, Primera reimpresión, 1981, P. 20.
- 37 Packenham, Robert, "Foreign Aid and the National Interest" Midwest Journal of Political Science, X No.2, Mayo de 1966, P. 218-219.
- 38 Paulo VI, Humanae Vitae, en The Dynamics..., Op. Cit., P. 123-130.
- 39 Pellicer, Olga, "Cambios Recientes en la Política Exterior Mexicana" en La Política Exterior de México: Realidad y Perspectivas, Colección Centro de Estudios Internacionales IX, El Colegio de México, México, 1972, P. 39.
- 40 Plan de Acción Mundial sobre Población, Bucarest, Rumanía, México, ed. CONAPO, Agosto de 1974.
- 41 "Policy Statement of the United States of America at the United Nations International Conference on Population"
- 42 Resolución 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Abril 1974.
- 43 Rosenau, James N., citado por McCoy, Terry L. "Linkage Politics and Latin American Population Policies" en Terry L. McCoy, Editor, The Dynamics of Population Policy in Latin America, The Ohio State University, ed. Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1974.
- 44 Salas, Rafael M. Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, Ayuda Internacional para Población: El Primer Decenio, Pergamon Press, Oxford, Inglaterra, 1981, P. 49.
- 45 Seara Vázquez, Modesto, Política Exterior de México, Segunda Edición, Harla, S. A. de C. V., México, 1984, P. 35.
- 46 Simon, Julian, The Ultimate Resource, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1981.
- 47 Stycos, J. Mayone, Ideology, Faith, and Family Planning in Latin America, un libro del Population Council, ed. McGraw-Hill Book Company, New York, 1971, P.205.
- 48 The Brookings Review, "The Reagan Coalition", Vol.1, P. 6-9, 1982.
- 49 The Population Council, The Population Council: a Chronicle of the First Twenty-Five Years, 1952-1977, New York, 1978, P. 11.

- 50 The Population Crisis Committee, "Food and Population: Three Country Studies", en Population No. 18, Washington, D.C., Abril de 1987.
- 51 The Population Crisis Committee, Population, No. 17, Julio de 1986.
- 52 Unikel, Luis, Crescencio Ruiz Chiapetto, y Gustavo Garza Villarreal, El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras, El Colegio de México, México, 1976.
- 53 United States, Agency for International Development, AID Policy Paper: Population Assistance, Washington, D.C. Septiembre, 1982, P. 5.
- 54 U.S. Congress, Senate Committee on Government Operations, Population Crisis... citado por McCoy, 1972, Op.Cit., Pág.63.
- 55 Weinberger, Caspar, Secretario del Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social de los Estados Unidos, Presidente de la Delegación Norteamericana en la Conferencia Mundial de Población en México, declaración de prensa, Agosto 30, 1974.
- 56 Wionczek, Miguel y Jorge E. Navarrete, "El Pensamiento mexicano sobre el crecimiento demográfico y desarrollo", Comercio Exterior 15, junio, 1965 (suplemento) P. 23-28.