

NOTICIAS Y COMENTARIOS

LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO. EL CAIRO, 1994

En septiembre de 1994 se celebró en El Cairo la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD). Fue convocada por Naciones Unidas, y más concretamente por su Fondo de Población (FNUAP), cuya directora (Nafis Sadik) actuó como secretaria general de la Conferencia. Tomaron parte más de 10.000 personas sin contar organizaciones no gubernamentales; estuvieron representados 183 países y en las sesiones participaron 249 intervinientes.¹

El objetivo central era la discusión y aprobación de un «Programa de Acción», que fue adoptado finalmente para los próximos 20 años, por consenso, tras muchos y acalorados debates, y con reservas de ciertos países a contenidos, palabras o conceptos.² Para representantes de Naciones Unidas y profesionales de la información, la Conferencia fue un éxito, y significó un avance significativo sobre los planes de acción hasta ahora vigentes.

Antecedentes.— Los antecedentes de este acontecimiento demográfico se remontan a las primeras conferencias mundiales de población, auspiciadas por Naciones Unidas y que tuvieron lugar en Roma (1954) y Belgrado (1965); fueron reuniones científicas sin representación oficial de los países.

¹ *Report of ICPD, 1994, Population Division ; Programme of Action of the United Nations International Conference on Population and Development*, Naciones Unidas, septiembre de 1994, 116 p.; «A summary report on the International Conference on Population and Development», *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 6, n. 39, 1994, 41 p.; «Concludes in Cairo», El Cairo, mimeografiado, 1994, 39 p.;

² Realizaron declaraciones o reservas particulares: Irán, Perú, Malta, Yemen, Argentina, Afganistán, Rep. Dominicana, Emiratos Arabes Unidos, Santa Sede, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Libia, Kuwait y Yibuti.

El Fondo de Población³ se encarga de la organización de las siguientes conferencias. En 1974 se convoca en Bucarest la *Conferencia sobre Población Mundial* y se aprueba el correspondiente «Plan de Acción». Posteriormente, la *Conferencia Internacional sobre Población* (México, 1984) actualiza el «Plan de Acción».

Las conferencias celebradas son el *hilo conductor de la política de población de Naciones Unidas*. El Programa de Acción aprobado en El Cairo sintetiza esta política demográfica⁴; a su vez es complementado por otras actividades de Naciones Unidas en materia de población y temas conexos; en 1992, se celebró en Río de Janeiro la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y en 1995 tendrán lugar la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague) y la 4.^a Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín).

¿Por qué una conferencia sobre población y desarrollo?

Los motivos que han llevado al Fondo de Población a convocar esta conferencia mundial son numerosos:

1. Existe una serie de *datos desalentadores* en el progreso de la humanidad hacia el bienestar. La Tierra está habitada actualmente por unos 5.600 millones de personas y se alcanzarán dentro de 20 años los 7.500 millones (variante media).⁵ La población del mundo crece 90 millones de personas por año; se tardó 123 años en pasar de mil a dos mil millones, 33, 14, 13, y 11 para conseguir los siguientes mil millones; entre 1985-1990 se creció al 1'7% anual; entre 1995-2015 la población de países desarrollados se incrementará en 120 millones y la de los menos desa-

³ En 1967 se crea el primer fondo económico para actividades en materia de población dentro de Naciones Unidas; en 1969 se dota al Fondo de una organización y un director (Rafael Salas).

⁴ Para la preparación de este Programa se ha realizado un gran trabajo previo, utilizando abundante material: informes sobre el estado del mundo, proyecciones y estimaciones de datos, reuniones de expertos, los Planes de Acción previos, cinco conferencias regionales sobre población, las resoluciones de la 48.^a Asamblea General (pobreza y desarrollo), tres Comités preparatorios; además de este trabajo pre-conferencia, se ha editado el *Boletín CIPD* y la revista *POPULI* ha dedicado interés especial.

⁵ Véase R. PUYOL, J. VINUESA y A. ABELLÁN: *Los grandes problemas actuales de la población*, Madrid, Síntesis, 1993, 235 pp.

rrollados en 1.727; la población de África se duplica en 24 años y la población europea necesita 380 años; en Ruanda, la fecundidad alcanza los 8'5 hijos/mujer; la esperanza de vida varía de 41 años en Sierra Leona a 78'3 en Japón; existen 960 millones de analfabetos adultos, de los que 2/3 son mujeres; 130 millones de niños no tienen escolaridad primaria (70% son niñas); en 1988, 700 mujeres morían por 100.000 nacidos vivos en países en desarrollo y 26 en los desarrollados; la mortalidad infantil se sitúa en torno a 70 por mil en los países en desarrollo; al final de siglo habrá 30-40 millones de infectados del virus del SIDA.

2. Porque ha habido retrocesos en esa marcha hacia el bienestar; algunos consideran los 80 como la década perdida para el desarrollo en África.

3. Porque el crecimiento demográfico es muy fuerte y puede suponer un obstáculo para el desarrollo económico. Por otra parte, los países occidentales están seriamente preocupados por el crecimiento incontrolado.

4. Porque siguen existiendo grandes desigualdades ente países y dentro del mismo país: pobreza, hambre y falta de oportunidades.

5. Porque el crecimiento excesivo de la pobreza es una amenaza al medio ambiente.

6. Naciones Unidas también perseguía continuar el trabajo ya realizado y que ha dado sus frutos ante el problema del crecimiento demográfico incontrolado y la necesidad de establecer claramente una política sobre población mundial lo más consensuada posible.

7. Por la necesidad de crear opinión sobre nuevas ideas y conceptos. Naciones Unidas quería cambiar de estrategia, dejando el énfasis previo sobre «control de la población», y centrando más las acciones y recomendaciones en otras políticas (por ejemplo, la habilitación de la mujer, que es esencial para la disminución de la fecundidad y para conseguir un desarrollo sostenible).

El Programa de Acción

El Programa de Acción aprobado consta de 16 capítulos (cuadro I) y sufrió diversas modificaciones y redacciones previas. El Comité preparatorio decidió, a la vista de los problemas suscitados, poner entre «corche-

CUADRO I
PROGRAMA DE ACCIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE
POBLACIÓN Y DESARROLLO

- I. Preámbulo
- II. Principios
- III. Relaciones entre población, crecimiento sostenido y desarrollo sostenible
- IV. Igualdad y equidad entre los sexos y habilitación de la mujer
- V. La familia, sus funciones, derechos, composición y estructura
- VI. Crecimiento y estructura de la población
- VII. Derechos reproductivos y salud reproductiva
- VIII. Salud, morbilidad y mortalidad
- IX. Distribución de la población, urbanización y migración interna
- X. Migración internacional
- XI. Población, desarrollo y educación
- XII. Tecnología, investigación y desarrollo
- XIII. Actividades nacionales
- XIV. Cooperación internacional
- XV. Colaboración con el sector no gubernamental
- XVI. Actividades complementarias de la Conferencia

tes» los conceptos, las palabras o los epígrafes conflictivos. Así el procedimiento de la reunión de El Cairo consistió en eliminar estos corchetes o cambiar los textos. Se funcionó en Plenario, salvo en contadas ocasiones en que se prolongaron las negociaciones y se precisaron pequeños grupos de discusión.⁶

La estructura de todos los capítulos es similar; constan de tres apartados: bases (o hechos) para la acción, objetivos y acciones a desarrollar, en forma de recomendaciones (en total, 241).

No se aprobaron nuevos *derechos fundamentales* de las personas. Los principios aprobados se basan en anteriores ya establecidos, pero se pueden considerar nuevos principios o piedras angulares de los programas de población y desarrollo: a) el avance en la igualdad y equidad de los sexos, b) la habilitación de la mujer, c) el asegurar a la mujer la capacidad para controlar su propia fecundidad, y d) la eliminación de todo tipo de violencia contra las mujeres.

⁶ Por ejemplo, en el capítulo II (principios), VII (salud y derechos reproductivos), VIII (el epígrafe del aborto en malas condiciones) y X (el tema de la reunificación familiar).

Las polémicas.— Algunos temas se preveían muy conflictivos. A continuación se resumen seis grandes polémicas; las tres primeras eran consideradas por Naciones Unidas como las más importantes, aunque la discusión principal se centró en las otras tres.

1. *Crecimiento demográfico y desigualdad como origen de los problemas de desequilibrio población / recursos.*

Según unos autores, el origen de los problemas es un crecimiento demográfico incontrolado, explosivo, además de la permanencia de graves desigualdades en la distribución de la riqueza. En cambio, otros consideran que existen suficientes recursos en la tierra para alimentar a la población y que el problema es la desigual distribución, las injusticias entre los hombres y no el número de éstos o su crecimiento.

Naciones Unidas tiene el convencimiento de que hay que actuar para evitar que el crecimiento demográfico sea un obstáculo al desarrollo; pero ha dejado de poner énfasis en el «control de la población» y por ello no se establecieron en El Cairo metas cuantitativas «deseables» (excepto en temas concretos como mortalidad, morbilidad, educación o en los de financiación); su objetivo prioritario es la satisfacción de las necesidades de las personas. Se puso de manifiesto la necesidad de integrar las políticas de población en las estrategias de desarrollo económico. Con ello se consiguen los objetivos de población, mejorar la calidad de vida, aliviar la pobreza y acelerar el ritmo hacia un desarrollo sostenible.

El *desarrollo sostenible* es el instrumento que asegura el bienestar humano, haciendo hincapié en la satisfacción de las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades; es decir, el desarrollo sostenible pone el énfasis en el medioambientalismo.

Este punto puede considerarse una aportación novedosa de la CIPD, que consolida los conceptos expresados en la Cumbre de Río de 1992. El Programa de Acción reafirma que los problemas de población se solucionan con un crecimiento económico sostenido dentro de un contexto de desarrollo sostenible.

2. *El papel de las Naciones Unidas en las políticas demográficas*

En estrecha conexión con el problema del crecimiento de la humanidad y la explosión demográfica, y aceptada la gravedad de la situación, se

presenta la polémica sobre políticas demográficas e intervencionismo, es decir, *cómo y hasta dónde* actuar para reducir la fecundidad.⁷ Las dos grandes posturas para rebajar la alta fecundidad son:

a) La que insiste en disminuirla a base de *ofertar* muchos y buenos medios anticonceptivos y de planificación familiar; cuanto mayor sea esta oferta más se reducirá la fecundidad. Éste podía ser llamado el «sector duro» de las políticas demográficas. Su expresión es una política dinámica y agresiva de planificación familiar. Esta postura culminó en Bucarest-74. Pero se ha observado que una reducción drástica del tamaño familiar puede chocar con motivaciones de prestigio social, mentalidad, tradiciones o sencillamente económicas.⁸

b) Sin embargo, otros planificadores consideran que se debe atacar el problema por el lado de la demanda,⁹ es decir, modificando la mentalidad de las parejas sobre su preferencia por un número elevado de hijos, a través de la integración de la mujer en el mercado de trabajo (obtención de más ingresos), educación y habilitación de la mujer (más capacidad de decisión y de elección), responsabilizar a los padres (varones) en la crianza de los hijos, educación gratuita (para que no retiren a los niños antes de finalizar la escolaridad), prohibiendo el trabajo infantil, etc. Todas estas medidas contribuyen al *descenso de la fecundidad*.

Este sector puede ser llamado «blando» y trata de influir en el estilo general de la política de desarrollo; pone el énfasis en el contexto social y económico para influir en el descenso de la fecundidad. Naciones Unidas parece apostar por este procedimiento, sin abandonar los «servicios tangibles» del otro; la Conferencia de El Cairo es el mejor ejemplo de ello.

⁷ M. LIVI-BACCI: «Las políticas demográficas desde una perspectiva comparada», *Rev. Internacional de Ciencias Sociales*, 1994, n. 141 p. 371-385.

⁸ Un ejemplo de ello son los cambios en la política demográfica china: no control, límite ideal de dos hijos en medio urbano y tres en medio rural (más «necesarios» como mano de obra en la economía familiar), y actualmente campaña «una pareja, un hijo». Otro ejemplo, esta vez de «fracaso», lo representa India.

⁹ La «demanda» de hijos está en función: a) coste directo de los hijos para los padres (educación y cuidados), b) coste de oportunidades (ingresos que se dejan de percibir, si la mujer trabaja por ejemplo), c) contribución del trabajo de los hijos a la familia, d) contribución de los hijos a la seguridad económica futura de los padres ancianos, e) otras razones no económicas: prestigio social, convicciones religiosas, tradiciones, etc.

3. *La habilitación de la mujer.*

La estrategia del FNUAP desde hace varios años se ha centrado en la mujer; maneja un lenguaje de apoyo fuerte, pues considera que promocionando a la mujer consiguen varios objetivos: ponerla en igualdad de condiciones, mejorar sus ingresos familiares, su estado de salud y un más equilibrado desarrollo y respeto al medio ambiente; finalmente, así se reduce la fecundidad.

Esto encierra otra polémica sobre la mujer: el Fondo de Población defiende a ultranza el papel de la mujer, pero existe un conjunto de posturas, a veces calladas, que no quieren reconocer esta política, en especial en países islámicos, donde el papel de la mujer en la sociedad dista de ser similar a los países occidentales.¹⁰ Pero la mujer volvió a ser el centro de la polémica a la hora de hablar de la salud y los derechos reproductivos de los individuos.

4. *Las migraciones.*

Se habló poco de la urbanización de la población, que es un problema serio en los países en desarrollo y no se discutió sobre migraciones internas.

La polémica se abrió con las *migraciones internacionales*, especialmente las de Sur-Norte (que afectan a USA, Canadá y Unión Europea) y otras entre países en desarrollo y desarrollados. Los migrantes ilegales («indocumentados») quedaron relegados y el debate fundamental se centró en «el derecho a la reunificación familiar». Fue uno de los escollos principales de la Conferencia. Los países en desarrollo querían reconocer el derecho, y los occidentales se oponían, pues hubiese supuesto una alteración notable de todas sus leyes de extranjería e inmigración. Se dijo que no era un derecho humano universalmente reconocido y que el Programa de Acción no debería establecer ningún nuevo derecho. Se aprobó que la reunificación familiar es de «vital importancia» y se promoverá su integración en las legislaciones nacionales para asegurar la unidad de las familias de los migrantes «documentados».

¹⁰ El Grupo 77 de la Conferencia (países en desarrollo presididos por Argelia) propuso incluso suprimir la referencia a «eliminar toda discriminación contra las mujeres» del párrafo 3.16.

5. *Salud, morbilidad y mortalidad.*

Naciones Unidas colocó el tema de la salud y mortalidad aparte de los derechos y salud reproductiva, pues lo consideraba diferente. El capítulo incluía: salud y atención primaria, supervivencia infantil, la salud de las mujeres y maternidad segura, el virus HIV y SIDA; se reunieron bajo estos epígrafes todos los problemas que pueden afectar a las personas, en especial a las mujeres: mutilación genital, relaciones no satisfactorias (con violencia o no consentidas), enfermedades de transmisión sexual, malos embarazos, partos con riesgo, aborto en malas condiciones, muerte de la madre, mortalidad perinatal y mortalidad infantil. Sobre la salud de las mujeres y la maternidad segura tuvieron lugar los debates más enconados.

A pesar de que los documentos parecían claros, el punto 8.25 sobre el aborto en malas condiciones ¹¹ fue el *tema más ardientemente discutido*.¹² La polémica enfrentó a países occidentales contra islámicos, Vaticano y algunos países latinoamericanos.

En el epígrafe sobre prevención de la infección del virus HIV y SIDA, la Santa Sede protagonizó otra polémica; dijo que estaba de acuerdo en quitar los corchetes que le habían puesto a la palabra «condom» (profiláctico), pero que no se unirían al consenso sobre esta palabra en este epígrafe.¹³

6. *Salud y derechos reproductivos:*

Estos conceptos son relativamente originales y novedosos en la terminología de las políticas de población mundial. Este capítulo VII fue quizá el más controvertido de la CIPD: enfrentó a la Santa Sede, más ciertos estados católicos e islámicos contra el texto de Naciones Unidas. No sólo se

¹¹ *El aborto en condiciones de riesgo (en malas condiciones)* es definido como el procedimiento para terminar un embarazo no deseado bien por persona sin cualificar bien en un medio sin mínimas garantías o ambas circunstancias.

¹² Se pidió a los delegados que rápidamente pasaran sobre el tema para no dar la imagen ante el mundo de que aquello era la Conferencia del Aborto, en vez de la CIPD. El párrafo 8.25 aprobado comienza: «En ningún caso el aborto será promovido como método de planificación familiar», declaración que por cierto ya estaba recogida en los anteriores borradores en los que nunca se dijo lo contrario.

¹³ *Earth Neg. Bull*, p. 13, ver nota 1. El epígrafe 7.33 recomienda que la promoción, abastecimiento y distribución de preservativos debe ser componente integral de todos los servicios de salud reproductiva (en su lucha para evitar la infección y el contagio del SIDA).

habló de derechos, sino también de planificación familiar, enfermedades de transmisión sexual, sexualidad humana y adolescentes.

Se definió *salud reproductiva* como un completo estado de bienestar físico, mental y social, no sólo ausencia de enfermedad o achaques, en todo lo referente al sistema reproductivo, procesos y funciones; esto también implica que las personas puedan tener una vida sexual segura y satisfactoria y tener la capacidad para reproducir y la libertad para decidirlo (y para decir «no»), y cuándo y cómo hacerlo. El propósito de la salud sexual es el realce de las relaciones personales y vitales, incluyendo la relación afectiva, y no sólo el consejo sobre reproducción y enfermedades de transmisión sexual.

Derecho reproductivo es el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos ¹⁴ a decidir libre y responsablemente el número, espaciado y calendario de sus hijos y a tener información y medios para hacerlo, y el derecho para alcanzar el más alto estándar de salud reproductiva y sexual; también implica el derecho a tomar decisiones sobre la reproducción libre de discriminación, coerción y violencia. Todo ello significa el derecho de hombres y mujeres a ser informados y tener acceso a métodos de planificación familiar de su elección, aceptables, seguros, efectivos y que los puedan conseguir, y también otros métodos para la regulación de la fecundidad que no vayan contra la ley. La oposición a todos estos conceptos fue acalorada.

Un resumen de la polémica se puede sintetizar en las frases de la primera ministra paquistaní «todos los embarazos deben ser deseados y los hijos queridos» o en la de Nafis Sadik «las familias saludables se crean por elección y no por casualidad».

Sobre sexualidad de los *adolescentes* hubo de discutirse en un pequeño grupo debido a los enfrentamientos. Se aprobó que los gobiernos deben proveer de servicios apropiados (información y cuidados) a los adolescentes, salvaguardando el derecho a la privacidad, confidencialidad, respeto y consentimiento respecto a sus valores culturales y creencias religiosas; los gobiernos deberían quitar las barreras sociales, legales y normativas a la

¹⁴ Los terminos «parejas e individuos» suscitaron discusión y se comentó que ya habían sido aceptados en Bucarest-74; el derecho individual implica decir «sí» o «no».

información y cuidados de salud sexual reproductiva para adolescentes. También se insiste en las responsabilidades de los padres. Se aprobó la promoción de una conducta sexual y reproductiva (incluyendo la abstinencia) responsable y saludable e incluir las necesidades de los adolescentes en servicios de salud reproductiva, dentro de la planificación familiar y la información correspondiente. Un claro objetivo del Programa de Acción es evitar los embarazos no deseados de adolescentes, por los riesgos de salud para la madre y el niño y el oscuro futuro social y económico para esa madre.

Las oportunidades perdidas.—Aunque los observadores y expertos consideran que la CIPD fue un éxito, sin embargo, muchos temas importantes no merecieron suficiente atención. La campaña contra el aborto detrajo la atención sobre temas importantes: población y desarrollo, población y medio ambiente, adolescentes y envejecimiento, derechos de los individuos y financiación y seguimiento del Programa de Acción.

En los últimos capítulos de éste se habla del papel de las organizaciones no gubernamentales, de la puesta en práctica de planes nacionales e internacionales y de recursos financieros. Pero apenas hubo debate sobre la financiación. Para algunos delegados es la primera vez que este tema no domina la discusión en los días finales de cualquier conferencia mundial.

El Programa de Acción solicita de la comunidad internacional un esfuerzo para alcanzar el 0'7% del PIB, para ayuda al desarrollo, y en concreto más fondos para programas de población. A su vez, se espera que los propios países financien 2/3 de los costes en programas de población.¹⁵ Sin embargo, el escaso interés y discusión constituyen un cierto fracaso, pues las ayudas oficiales adolecerán de los mismos defectos que ahora.¹⁶

¹⁵ Se dejó la iniciativa 20/20 (20% del PIB y 20% de la Ayuda Oficial al Desarrollo a gastos sociales) para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, 1995.

¹⁶ Véase *Los grandes problemas...* op. cit., e *Informe sobre Desarrollo* PNUD. 1992. Hay serios problemas con el uso y el contexto de esas ayudas, por ejemplo: las ayudas tienen unas servidumbres; muchas veces no van a los países más necesitados; los países pobres que inviertan grandes sumas en el sector militar (> 4% de su PIB) reciben el doble de ayuda que los que gastan menos; son condicionadas y sensibles (70% es bilateral) a las políticas y a los gobernantes; los receptores están obligados a comprar bienes y servicios al país donante; a veces se invierten en infraestructuras que benefician a empresas multinacionales; la ayuda alimenticia sirve a veces para regular los mercados de origen; otro problema es la imprevisibilidad o la precariedad; a veces la Ayuda Oficial al Desarrollo ha servido para reemplazar el ahorro interno y las inversiones directas productivas con lo que se retrasa el desarrollo.

Conclusión

Los aspectos más destacables de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo pueden resumirse en:

- a) Supone un salto cuantitativo en las políticas de población de Naciones Unidas, desde que fueron establecidas en el Plan de Acción de 1974.
- b) Ha habido un cambio del énfasis desde lo demográfico y el control de la población al desarrollo sostenible que se interesa especialmente por el medio ambiente y por los recursos de las generaciones futuras.
- c) Se reconoce la necesidad de una salud y derechos reproductivos.
- d) Se ha fortalecido el lenguaje sobre habilitación de la mujer.
- e) El documento deja constancia de la existencia de las diferentes creencias religiosas y valores culturales.
- f) Se reafirma el papel central de la familia.
- g) Las necesidades de los adolescentes han sido recogidas.
- h) El Programa de Acción aprobado no limita la libertad de las personas ni de las naciones.

Antonio ABELLÁN GARCÍA

EL VECINDARIO DE ENSENADA, 1759

El régimen democrático ha impulsado vientos que impelen a dar nueva vida a añejas publicaciones cuyos ya raros ejemplares sólo existen en selectas bibliotecas. A los organismos obligados a seguir esa corriente debido a su carácter científico se suman los órganos de gobierno estatal y de comunidades autonómicas, diputaciones provinciales, ayuntamientos, entidades financieras y, gracias a sus apoyos —necesarios por la limitación de clientela—, algunas editoriales. En unos casos, se transcribe el viejo texto; en otros, se reproduce en forma facsimilar, y en ambos, suelen encargarse los convenientes comentarios a algún especialista. Las descripciones que recogió Pascual Madoz a finales de la primera mitad del