

LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Carlos WELTI CHANES*

SUMARIO: I. *La Ley General de Población y el contexto internacional*. II. *El contexto internacional y la Ley General de Población*. III. *Bibliografía*.

I. LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A pesar de las sustantivas transformaciones demográficas ocurridas en México y que se reflejan en una baja de la tasa de crecimiento natural, producto de la caída acelerada de la fecundidad a partir de las tres últimas décadas del siglo XX; en este país, cada año se suman a los efectivos poblacionales más de dos millones de nuevos mexicanos, a los que hay que ofrecer los bienes y servicios que demandan sus necesidades.

Esto quiere decir que aunque las tasas de crecimiento poblacional muestren una significativa disminución, los números absolutos permiten afirmar que la problemática que obligó a pensar en la necesidad de implementar una política pública que incidiera sobre lo demográfico, no sólo sigue vigente sino que demanda nuevas acciones ante la aceleración de los procesos de envejecimiento que nos pueden llevar a una “trampa demográfica”, como contrapartida al denominado “bono demográfico”, concepto éste último que constituye desde mi punto de vista una referencia retórica que la realidad se encarga de desmentir.

Resulta, por lo tanto, indispensable generar iniciativas nacionales que permitan contar con una política de población y acciones que respondan a las nuevas condiciones del país y no esperar a que las situaciones críticas o las presiones internacionales nos obliguen a pres-

* Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

tarle atención a los problemas generados por la dinámica demográfica postransicional, incluso cuando puede ser suficientemente tardía la respuesta e implicar costos sociales difíciles de cubrir en el corto plazo.

Tres décadas después de promulgarse la Ley General de Población, al mismo tiempo que resulta importante evaluar su impacto en el desarrollo de México, es necesario identificar la participación de los diversos actores que le dieron origen formalmente, y que contribuyeron a su implementación práctica, porque esto puede explicar en la actualidad cómo se generan las transformaciones legislativas que tienen que ver con sectores como la seguridad social, la generación de energía o la prestación de servicios de salud, para mencionar sólo algunos de los sectores sobre los cuales recientemente se discuten modificaciones en la legislación mexicana que tiene que ver con estos temas.

A través de la historia del pensamiento social, destaca en los estudios de población la búsqueda de un “óptimo de población”. Los planteamientos que giran en torno a una teoría del óptimo de población parten de hipótesis que conciben a las sociedades con las características de una economía cerrada en donde los recursos, la acumulación de capital y la tecnología son constantes, y el único factor variable es la población, de aquí que el problema fundamental se reduzca a determinar cuál es el volumen de población que maximiza el ingreso *per capita*. Es decir, en esta línea de preocupaciones teóricas, el objetivo principal es distinguir un óptimo de bienestar (ingreso *per capita*) y un óptimo de capacidad (volumen máximo de población) que haga viable el desarrollo de una sociedad.

Una teoría de esta naturaleza, al eliminar la variabilidad de los factores económicos, asigna todo el peso del desarrollo de la sociedad a la población; de su crecimiento depende alcanzar un nivel óptimo de bienestar y no considera la apertura de las economías, la variación de recursos y la capacidad de acumulación económica. Es decir, no hay una sola consideración a la situación internacional, a las condiciones de intercambio entre las naciones y a los procesos particulares de acumulación en los cuales la población juega un papel fundamental. Sin embargo, a pesar de la sobresimplificación de la realidad, esta visión ha dado origen a la definición de políticas demográficas, en épocas recientes, en un gran número de países, incluido México.

La política de población y el papel que se le asigna en el desarrollo nacional permiten constatar las ideas que se tienen en relación con la propia dinámica de la sociedad mexicana.

En el análisis de los procesos a través de los cuales se crean las leyes, se pueden identificar con detalle tanto las problemáticas que enfrentan las sociedades como las concepciones sobre los orígenes de éstas y la forma de enfrentarlas, lo que refleja en su conjunto la visión y el poder de los actores políticos que participan en su generación.

La Ley General de Población es un claro ejemplo de la manera en que un proceso global como lo es el crecimiento demográfico es asumido desde un espacio nacional que interactúa con otros y en la medida en que, sólo hasta muy recientemente, ha sido posible contar con información que en el pasado no era pública, es posible conocer con detalle el papel de cada uno de los agentes que jugaron algún rol significativo en la creación de esta legislación.

En este texto se analiza el papel de agentes externos en la implementación de una política de población cuyo objetivo central ha sido la disminución del crecimiento de la población, y se supone que el hecho de que el rol de estos agentes no haya sido suficientemente reconocido, responde a la necesidad de eliminar cualquier imagen que hiciera aparecer las acciones en esta materia como una imposición desde el exterior, en un país en el cual históricamente se había mantenido la idea de que “gobernar es poblar” y en el que el mayor activo es su población.

II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN

La hipótesis central en este texto es que un factor externo fundamental para explicar la aplicación de una política explícita de población en México, es el hecho de que su elevado crecimiento haya sido considerado un factor de riesgo a la seguridad nacional de los Estados Unidos de América.

Es claro que el elevado crecimiento demográfico de un país que ha alcanzado determinada densidad de población se convierte en un obstáculo a su desarrollo, pero ahora parece también claro, que sólo

cuando este crecimiento se concibe como un factor de riesgo para la seguridad de los países hegemónicos, se aceleran los esfuerzos para actuar sobre éste y se diseñan diversos mecanismos para disminuirlo.

En otras palabras, es posible afirmar que cuando el crecimiento de la población adquiere el carácter de amenaza global, las acciones para modificarlo asumen también este carácter global.

Al reconocer el importante papel de los agentes externos y la coyuntura internacional en la implementación de una política de población, debe subrayarse el rol de los individuos y las instituciones nacionales en esta materia, que desde mi visión no han sido suficientemente evaluados. El caso más evidente es el del presidente Echeverría, quien ha sido considerado originalmente como ejemplo del político con una actitud poblacionista o “natalista”, y si bien es cierto que en algunas de sus declaraciones pueden encontrarse referencias en este sentido al afirmar: “Yo no sé... si la píldora anticonceptiva sea eficaz, lo que sí sé es que necesitamos poblar nuestro país”,¹ es también evidente que son constantes sus alusiones a los problemas derivados del crecimiento demográfico durante su campaña presidencial con referencias estadísticas concretas. Al referirse al volumen total de población que se alcanzará en 1970, considera que:

El año próximo (refiriéndose a 1970) el censo de población arrojará la suma de 51 millones de habitantes. El próximo sexenio terminará con 63 millones de habitantes. Si la explosión demográfica de México contemporáneo sobrepasa, deja atrás en su carrera el crecimiento económico, tendremos años de caos y confusión que nos envolverán a todos los mexicanos.

Su percepción apocalíptica del futuro nacional implicaba la necesidad de actuar sobre la población. En el nivel de las actitudes considera que: “El crecimiento de la población en México nos ha llevado a la conclusión (de propugnar por) una renovación en las formas tradicionales de pensar de los mexicanos”.²

¹ Reunión con representantes de 500 colonias populares del país, el 5 de noviembre de 1969, mientras el candidato se encontraba en campaña para la presidencia de la república. *Ideario*. Luis Echeverría, Partido Revolucionario Institucional, 1969, serie: Polémica, p. 144.

² Discurso en la Universidad Autónoma de Querétaro el 18 de noviembre de 1969.

Un año antes de tomar posesión como presidente de la república y en plena campaña electoral, las referencias a los problemas demográficos son cada vez más frecuentes. Como ejemplo de la posición del candidato y futuro presidente en sucesivos discursos establece: “Es necesario que aceleremos... aquello que de positivo podemos desarrollar para acometer tanto problemas muy viejos como otros más recientes, que derivan del mero crecimiento de la población”.³ Sin embargo, al mencionar que: “El aumento de la población mexicana no es un fenómeno que nos asuste o del cual tengamos que lamentarnos”,⁴ y que “Todos los proyectos nacionales están condicionados por el crecimiento demográfico”,⁵ es posible suponer que en el pensamiento de Luis Echeverría está presente una visión de la población que poco o nada tiene que ver con sus posiciones claramente poblacionistas.

Ya como presidente, en su primera entrevista con el presidente Nixon de los Estados Unidos de América, entre la discusión de diversos asuntos, menciona que “el gran problema en América Latina es en este momento (1972) el crecimiento de la población, el desempleo y las tensiones sociales que el comunismo internacional provoca”,⁶ muy a tono con lo que el presidente Echeverría supone que Nixon quería oír y la percepción de los problemas que desde la Casa Blanca se había gestado desde años antes.

En 2003, se cumplen doscientos años de la publicación de la segunda edición de la obra más conocida de Malthus, cuyo título difiere del utilizado en la primera edición, de tal manera que ahora le de-

³ Discurso en Villa Corregidora, Qro., 19 de noviembre de 1969.

⁴ Discurso en León, Gto., 28 de noviembre de 1969.

⁵ Discurso en Culiacán, Sin., 12 de diciembre de 1969.

⁶ Transcripción de las conversaciones entre los presidentes Echeverría y Nixon el 15 de junio de 1972 en la sala Oval de la Casa Blanca. Vale la pena mencionar que mientras el interés de Echeverría incluía temas como el de la salinidad del río Colorado y la necesidad de incentivar la inversión estadounidense en México, para Nixon la atención estaba centrada en asuntos de la guerra fría y la posición que México debería asumir para respaldar las posiciones estadounidenses en la ONU. La idea que Nixon tiene de este encuentro con Echeverría es ilustrada por la conversación que tiene al día siguiente con su jefe de asesores Robert Haldeman. Nixon: “después de tratar asuntos significativos en dos reuniones cumbres en Moscú y Pekín, es tremendamente difícil tratar con un país... como México... Hay en la actualidad ciertos países que importan en el mundo y otros no. Cuando pasas todo el maldito día hablando de la salinidad... Pero tiene que hacerse... No puedes imaginar cuan improductiva fue la conversación... No sé cómo va a decir que comprendo sus problemas”.

nomina *Ensayo sobre el principio de la población; o una visión de sus efectos pasados y presentes sobre la felicidad humana, con una investigación sobre nuestras expectativas respecto a la eliminación o mitigación futura de los males que ocasiona.*⁷

Este libro del reverendo Malthus, que sirvió de punto de referencia en las discusiones sobre los efectos que el crecimiento de la población tiene sobre el desarrollo de las sociedades, en la segunda mitad del siglo pasado adquirió especial importancia ante el significativo incremento en el volumen de la población mundial.

Los escenarios descritos por Malthus sólo se percibieron como factibles cuando la tasa de crecimiento de la población en el mundo se acercó al dos por ciento, lo que sucedió con el inicio de la segunda mitad del siglo XX y duplicó la tasa observada en las primeras cinco décadas del mismo.

La tendencia hacia la aceleración en la tasa de crecimiento poblacional que se había estimado en la primera edición del trabajo realizado en las Naciones Unidas en 1953 con el título de *Las determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas*, fue confirmada con los resultados de los censos realizados en 1960 que mostraron además que, como producto del crecimiento diferencial entre los países, la población de las naciones menos desarrolladas representaría, con el paso del tiempo, una proporción cada vez más importante del total. Así, entre 1900 y 1950, los países de América Latina incrementaron su participación, pasando del 3.9 al 7.5 por ciento, mientras América del Norte apenas vio crecer su participación del 5 al 6.5 en el mismo periodo. En el origen de esta nueva situación se encuentra la caída de la mortalidad y el mantenimiento de elevadas tasas de fecundidad que llegan a niveles denominados de fecundidad natural, según la terminología usada por Henry, es decir, aquellos que se alcanzan en ausencia total de prácticas de control natal.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, los problemas más significativos los constituyen la reconstrucción de los países afectados por el conflicto bélico y el crecimiento de la población, esto explica que el general William Draper, al mismo tiempo que es uno de los promotores activos del Plan Marshall, sea el encargado de elaborar

⁷ El título usado en la primera edición fue *Ensayo sobre el principio de la población*.

un reporte en el que se considera el crecimiento de la población como un riesgo a la seguridad de los Estados Unidos de América.

El presidente Eisenhower crea en 1945 el Comité para Estudiar el Programa de Asistencia Militar de los Estados Unidos de América, el también denominado “Draper Committee”,⁸ que años después propone el establecimiento de programas para enfrentar los serios retos que impone la rápida expansión de la población.

Las propias palabras del general Draper, que han quedado grabadas en la biblioteca Truman, ilustran la visión de los problemas demográficos vigente en aquellos años. A la pregunta del entrevistador, para conocer como nace su interés en el control de la población, responde:

Control de la población puede ser un término incorrecto. Existe un problema de población y una explosión poblacional y la cuestión es qué hacer ante ello. Me interesé en este problema cuando el presidente Eisenhower me nombró (en los años cincuenta) jefe del Comité de Ayuda Internacional, Ayuda Militar y Ayuda Económica. En este comité encontramos que en la mayoría de los países en desarrollo la tasa de crecimiento de su población era tal que estaba interfiriendo seriamente con su desarrollo económico, particularmente con el mejoramiento de su producto *per capita*. Si el crecimiento de la población estaba eliminando cualquier ganancia en una economía y dividiéndola entre más elementos, la única manera de ayudar era disminuir la tasa de crecimiento de la población, de manera voluntaria. Le recomendamos al presidente que nuestro país a través de sus programas de ayuda apoyara los programas de población de los países extranjeros. Para nuestra sorpresa no consideró nuestra propuesta porque era un año electoral y pensó que el senador Kennedy contendría por la presidencia. Con los obispos católicos en contra de esta recomendación, temió que Kennedy como católico la atacaría y esto dividiría el pueblo americano a partir de un asunto religioso. Pero fue el presidente Kennedy quien inició este programa, el presidente Johnson lo expandió y el presidente Nixon fue aún más lejos enviando al congreso un mensaje especial sobre la población.

⁸ En este comité participó John J. McCloy, quien dirigió entre 1947 y 1949 el Banco Mundial.

Durante este periodo y después de que el presidente Eisenhower había cambiado de opinión y era favorable (a nuestra recomendación), le pedí si podía encabezar en forma honoraria el Consejo para la Paternidad Responsable.⁹

Draper consideró que la participación de Eisenhower y el expresidente Truman en este consejo, “fue de tremenda ayuda elevando su nivel (del consejo) y el del movimiento mundial de la población”.¹⁰

Mientras esto sucedía entre los políticos, a nivel de la producción científica, en los años cincuenta, una obra que representa muy bien las preocupaciones por el crecimiento demográfico es el trabajo de Coale y Hoover, *El crecimiento de la población y el desarrollo económico*, publicado a finales de esta década.¹¹

El esquema que utilizan los autores hace evidente que el volumen, tasa de crecimiento y distribución por edades de la población de un país impacta la producción y la renta total a través de la inversión y el consumo *per capita*. El argumento central es que: “Disponiendo de los mismos recursos y capital, la población que tiene un índice bajo de natalidad debe tener una producción más alta *per capita* por tener una fracción más alta de su población disponible para el trabajo productivo”.¹² De manera particular, por el lado del consumo se considera que: “Cuando la fertilidad es alta, (el) producto total... hay que dividirlo entre muchos más consumidores que cuando la fertilidad es baja”.¹³

Bajo este tipo de relación aritmética, el problema del desarrollo económico se reduce a disminuir la tasa de crecimiento demográfico a través de la reducción de la natalidad.

Este modelo postula dos relaciones económicas fundamentales: una fecundidad elevada aumenta la inversión en los sectores no productivos (escuelas, hospitales, seguridad social, etcétera), en detrimento de los sectores productivos (agricultura, industria, etcétera), por lo que

⁹ Truman Library General William H. Draper Jr. Oral History Interview. La entrevista la realizó Jerry Hess el 11 de enero de 1972.

¹⁰ El general Draper dirigió la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza de 1954 a 1959, su sucesor fue el general Maxwell Taylor, quien había sido jefe del Estado Mayor del ejército estadounidense.

¹¹ Coale y Hoover, *El crecimiento de la población y el desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965 (1958, en inglés).

¹² *Ibidem*, p. 50.

¹³ *Ibidem*, p. 326.

si la fecundidad disminuye permite un mayor ahorro para invertir en los sectores productivos, lo que permitiría su modernización a través de una mayor productividad, y al disminuir el tamaño de las familias y aumentar su capacidad de ahorro, se lograría un aumento en la inversión, como un factor determinante para el crecimiento del ingreso.

Más allá de una genuina preocupación por impulsar el desarrollo económico de los países atrasados, a través de la disminución del crecimiento de la población, es claro ahora, por si no lo hubiera sido antes, que este crecimiento fue identificado como una amenaza a la seguridad nacional de las grandes potencias, y concretamente de los Estados Unidos de América, por lo que se decidió actuar sobre él.

Puede distinguirse, a partir de los años sesenta, como se manifiesta el interés por los problemas demográficos en el contexto internacional; por una parte, a través del desarrollo de actividades que incluyen la investigación de la dinámica demográfica en contextos nacionales concretos, esfuerzos que son apoyados en América Latina por la Organización de las Naciones Unidas que en su Asamblea General de 1962 aprueba una resolución que instrúa al secretario general y a la Comisión de Población a conducir una investigación sobre los problemas de población y asistir a los gobiernos en esta materia. Por otra parte, hay una gran difusión de textos que tratan este problema con la intención de influir en la opinión pública mundial y en quienes toman las decisiones políticas para que desde los presupuestos de los Estados se considere el establecimiento y apoyo financiero de estructuras institucionales para enfrentarlo.

En 1961 se estableció la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) que unos años después, aunque este no fuera su objetivo central, constituiría el canal a través del cual se apoyarían económicamente proyectos dedicados a influir sobre el crecimiento de la población en los países considerados prioritarios desde la perspectiva de la seguridad nacional.

La aparición de la píldora anticonceptiva constituye un hito en la historia de la humanidad y se convierte en el factor central para detener el crecimiento demográfico. Se pasa de la expresión de las preocupaciones a la posibilidad de la acción concreta. El desarrollo tecnológico ha aportado su parte a la solución del problema, se requiere entonces una estructura institucional que permita su aplicación.

El papel de las agencias internacionales fue decisivo en la creación de un clima propicio para la implementación de programas de control del crecimiento de la población

En América Latina, incluyendo a México, se llevan a cabo proyectos de investigación de importancia decisiva en el futuro de las políticas y programas demográficos, porque muestran la viabilidad de su puesta en operación. Uno de ellos es especialmente significativo, financiado entre otras instituciones por el Population Council, y que llevan a cabo la Universidad de Cornell, el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade) y el Programa de Encuestas Comparativas de Fecundidad en América Latina (PECFAL). Según palabras de uno de sus coordinadores, el profesor Stycos:

La más importante función de tales encuestas es similar a la de cualquier proyecto de investigación de mercado: demostrar la existencia de una demanda de bienes o servicios, en este caso para el control natal. Esto puede parecer innecesario o irrelevante en áreas subdesarrolladas en donde la elevada reproducción es demasiado obvia. Pero las elites en la mayoría de las sociedades creen que su gente tiene muchos hijos porque quieren tener muchos... las encuestas demuestran que las parejas quieren un número moderado de hijos, que están convencidos de las desventajas económicas de una familia grande y que están ansiosos de información sobre qué hacer al respecto.

Y por ser éste un asunto políticamente sensitivo, el profesor Stycos agrega:

Tal información... puede mostrar que un programa de control de la población podría ganar votos antes que perderlos.

La investigación en sí misma, en adición a la provisión de información valiosa para programas futuros, estimula el interés de aquellos directa o indirectamente involucrados y puede servir para acelerar todo el proceso de formación de una política (en esta materia).¹⁴

El clima favorable que se estaba creando para considerar en la agenda de las naciones el problema demográfico, se fue empañando

¹⁴ Stycos, J. M., *Human Fertility in Latin America*, Cornell University Press, 1968, p. 60.

por posiciones radicales que hicieron ver el control natal como arma del imperialismo.

En 1968, Paul Ehrlich publica *The Population Bomb*, libro en el que propone que para enfrentar el problema demográfico: “Debemos controlar la población en casa por medio de cambios en nuestro sistema de valores, pero de manera obligatoria si los métodos voluntarios fallan”.¹⁵ Sugiere además que se incluyan anticonceptivos en todos los alimentos vendidos en los Estados Unidos de América y se impongan impuestos a la compra de frazadas, cunas, pañales y juguetes. Si éstas son las consideraciones domésticas, a nivel internacional propone una serie de medidas que aparecen resumidas en un artículo que publica el mismo año en la Universidad de Stanford¹⁶ en el que recomienda:

Si podemos resolver el problema de población en casa, entonces estaremos en posición de hacer un esfuerzo para detener el crecimiento de la población del mundo... Creo que debemos: 1. Anunciar que ya no enviaremos alimentos a los países en los que un análisis desapasionado indique que el desequilibrio alimentos-población es desesperanzador; 2. Anunciar que ya no daremos más ayuda a cualquier país con una población creciente hasta que ese país nos convenza de que está haciendo todo en la medida de sus posibilidades para limitar su población; 3. Poner a disposición de todos los países interesados ayuda masiva en tecnología de control natal; 4. Poner a disposición de todos los países interesados ayuda masiva para incrementar las cosechas en las áreas bajo explotación; 5. Aceptar el hecho de que si podemos usar nuestro poder para alcanzar otras metas militares, entonces éste puede ser usado también para el beneficio de la humanidad. Una presión política y económica debe ser ejercida sobre cualquier país en el que se impida una solución al problema más apremiante del mundo. Un buen comienzo sería cerrar nuestros canales diplomáticos con el Vaticano hasta que la organización coloque sus políticas en línea con el deseo de la mayoría de los católicos americanos.

El autor concluye: “Una gran parte del mundo estará horrorizado por nuestra posición, pero como nación que está en contra de la opi-

¹⁵ Ehrlich, P., *The Population Bomb*, Nueva York, Ballantine Books, 1968, p. XII.

¹⁶ *Idem*.

nión del mundo en otros asuntos, por qué no estarlo en el asunto más importante”.¹⁷

Posiciones similares son asumidas por diversas organizaciones internacionales y vale la pena mencionar que aunque muchas veces se considera que fue Robert S. MacNamara quien como presidente del Banco Mundial declaró que es más rentable gastar en anticonceptivos que en inversión social si se quiere impulsar el desarrollo; fue el presidente Johnson quien, en un discurso en ocasión del vigésimo aniversario de las Naciones Unidas, estableció: “actuemos a partir del hecho de que menos de cinco dólares invertidos en el control de la población, valen lo que cien dólares invertidos en el crecimiento económico”.¹⁸

Por su parte, MacNamara, en su muy conocido discurso en la Universidad de Notre Dame en mayo de 1967, menciona que:

El más grande obstáculo al avance social y económico de la mayoría de los pueblos del mundo subdesarrollado es el desenfrenado crecimiento poblacional. Pero habiendo dicho esto, permítaseme establecer claramente un punto incontrovertible: la solución del problema poblacional de ninguna manera substituye las formas tradicionales de asistencia para el desarrollo: ayuda para la infraestructura económica, para la agricultura, la industrialización y el avance tecnológico.

Frente a las posiciones que identificaban el crecimiento de la población como el obstáculo central del desarrollo y que propugnaban la anticoncepción como la panacea, una posición contraria que propone que el mejor anticonceptivo es el desarrollo, va ocupando un lugar cada vez más preponderante en los foros internacionales.

Desde la visión de los países del mundo socialista, el control natal, a pesar de que es una práctica común, no se promueve en el exterior como factor del desarrollo, y el uso de anticonceptivos se justifica sólo en función de la salud materna y como medida para evitar los abortos ilegales.¹⁹

¹⁷ *Ibidem*, pp. 2-7.

¹⁸ Mencionado por Stycos, J. M., “Politics and Population control in Latin America”, *World Politics*, t. XX, núm. 1, 1967, pp. 66-82.

¹⁹ *Idem*.

En 1969, el presidente Nixon de los Estados Unidos de América convoca a la formación de la Comisión sobre el Crecimiento de la Población y el Futuro de América, desde luego, América se refiere sólo a este país. Esta comisión, jefaturada por John D. Rockefeller, entrega sus conclusiones en marzo de 1972 en las que se expresa una larga serie de recomendaciones que abarcan prácticamente todas las áreas relacionadas con esta problemática. Por lo que hace a la política de población, este documento propone: 1) Maximizar la información y el conocimiento acerca de la reproducción humana y sus implicaciones para la familia; 2) Mejorar la calidad del ambiente en que los niños son criados; 3) Neutralizar, hasta donde esto es practicable y consistente con otros valores, aquellas presiones, legales, sociales e institucionales que históricamente han tenido un carácter pronatalista y 4) Dar a los individuos los medios para evitar los embarazos no deseados, mejorando su habilidad para concretar sus preferencias.²⁰

Un aspecto sobresaliente de este reporte es la síntesis que presenta sobre las tres posiciones básicas que predominaron entre quienes lo elaboraron. La primera reconoce los beneficios que se obtienen con la disminución del crecimiento demográfico, y reconoce el problema de este país como uno que se origina en la dificultad de que mucha gente sea incapaz de controlar una parte importante de sus vidas, aquella relacionada con el número de hijos que tienen. El problema de población es visto como la suma de problemáticas individuales y no como una problemática general para la sociedad, pero en la medida en que se solucione el primero, se puede lograr la estabilización del crecimiento.

Una segunda perspectiva identifica una brecha entre los que se asumen como los valores nacionales y aquellos que son asumidos por los grupos minoritarios, de tal manera que entre estos grupos la discriminación en contra de las mujeres se expresa como una presión para que sean madres y se dediquen a tener hijos, por lo que el problema de población es sólo una cara de la discriminación y la falta de oportunidades que tienen muchos individuos en esta sociedad.

Finalmente, una tercera posición ve el problema en un marco ecológico e identifica una funcional interdependencia entre el hombre y

²⁰ Commission on Population and the American Future, *Population and the American Future*, Washington, DC, US Government Printing Office, 1972, p. 122.

su ambiente, y reconoce que “Es muy cómodo creer que cambios en el sistema político o en el sistema de valores son innecesarios, y que medidas como la educación en población y una mejor información y servicios resolverán el problema de población”.²¹

En el contexto internacional, el Informe del Club de Roma constituye una referencia muy significativa que contribuye a la creación de una toma de conciencia sobre el problema demográfico. Lamentablemente, una mala lectura o un manejo intencionado del texto hacen aparecer el crecimiento de la población como la mayor amenaza para el futuro de la humanidad cuando no es sino uno de tantos productos de la dinámica social global que no puede crecer indefinidamente. Las implicaciones del consumo, y en especial del consumo de energía, y el deterioro del medio ambiente que esto provoca, no se asumen en la dimensión que el propio informe plantea. Los problemas se simplifican con la visión de lo demográfico puesta en primer plano.

A principios de los años setenta, el Consejero de Seguridad Nacional del presidente Nixon, Henry Kissinger, elabora un memorándum titulado “El nuevo Programa de Asistencia Exterior de los Estados Unidos de América”, en el que se sugiere que este país proponga a las Naciones Unidas la elaboración de un estudio que identifique los problemas de población y proponga medidas para enfrentarlos, como un proyecto prioritario en esta organización.²²

Es cada vez más evidente que los problemas del crecimiento demográfico en los propios espacios nacionales y en los países en desarrollo, constituyen para los países desarrollados un problema de seguridad nacional. Este es un argumento que aparece en diversos documentos elaborados por expertos, véanse por ejemplo los trabajos de Piotrow (1973), pero que no se hace explícito en las propuestas que involucran a las organizaciones internacionales.

Las voces que consideran que esta es la justificación central de los programas de control natal, son descalificadas con el argumento de que se oponen al ejercicio del derecho de tener el número de hijos deseados al que sólo un sector de la población puede acceder a través del uso de anticonceptivos.

²¹ *Ibidem*, pp. 4-6.

²² National Security Decision Memorandum 76, 10 de agosto de 1970.

Esta idea del crecimiento de la población como un riesgo para la seguridad nacional de los Estados Unidos de América está documentada en el Memorándum al Consejo de Seguridad Nacional número 200, dedicado a establecer las “Implicaciones del crecimiento mundial de la población para la seguridad y los intereses de los Estados Unidos de América en el extranjero”.

En este documento confidencial que se pudo conocer hasta los años ochenta, al ser desclasificado para cumplir con la legislación mediante la cual se asegura que la sociedad civil tenga acceso a los documentos elaborados en las oficinas gubernamentales, se deja claro que el Consejo de Seguridad se encontraba ya realizando desde años atrás estudios en esta materia, y establece que: “Las consecuencias políticas de los factores poblacionales en los países menos desarrollados... están dañando la estabilidad interna y las relaciones internacionales de países en cuyo desarrollo los EEUU están interesados, creando así problemas políticos o incluso problemas de seguridad nacional para los EEUU”.

Al identificar a México como uno de los países de especial interés político y estratégico,²³ expresa su problemática en los siguientes términos.

La gran inercia del crecimiento de la población se ve claramente en un país como México. Su población en 1970 era de 50 millones. Si su fecundidad en 1965-1970 se mantuviera, la población de México teóricamente sería de 2.2 billones.²⁴

Quizá la tendencia más significativa desde el punto de vista de los Estados Unidos de América es la expectativa de que la población de México se incremente de 50 millones en 1970 a 130 millones para 2000. Aun bajo las condiciones más optimistas, en las que el promedio de fecundidad caiga al nivel de reemplazo en 2000, la población de México excederá los 100 millones al final de este siglo.

Esta predicción falló ya que alcanzamos un poco menos que está cifra sin que hayamos llegado al nivel del reemplazo generacional, es

²³ Además de México, en América Latina se incluye a Brasil y Colombia como países prioritarios.

²⁴ Esto quiere decir, ¡dos mil doscientos millones de personas! Nota del autor.

decir, una tasa global de fecundidad de alrededor de 2.1 hijos por mujer:

Por su cercanía, el crecimiento combinado de México y el Suroeste de los Estados Unidos de América, presagia mayores dificultades para el futuro. La población de México está creciendo a algo así como 3.5 por ciento al año y se duplicará en 20 años con el concomitante incremento en la demanda de alimentos, vivienda, educación y empleo. Para 1995, los actuales 57 millones se habrán incrementado a 115 millones, y a menos que el programa de planificación familiar recientemente establecido tenga gran éxito, para 2000 excederá de 130 millones.

Estos números crecientes incrementarán la emigración ilegal a los Estados Unidos de América y hacen de este asunto una seria fuente de fricción en nuestras relaciones políticas con México.

El documento del Consejo de Seguridad Nacional cita la información generada por la embajada estadounidense en la ciudad de México,²⁵ que resume las influencias de los factores de población sobre los intereses de los Estados Unidos de América como sigue:

Una indefinida continuación de la elevada tasa de crecimiento de la población de México actuará como un freno al mejoramiento económico y social. Las consecuencias se harían visibles de varias maneras. México asumiría posiciones más radicales en la escena internacional. La migración ilegal se incrementaría. En un país como México en donde el desempleo es ya elevado, la entrada de un número cada vez mayor en la fuerza de trabajo intensificaría la presión para buscar empleo en los Estados Unidos de América por cualquier medio. Otra consecuencia sería el incremento en la demanda de alimento importado de los Estados Unidos de América... Finalmente, uno no puede ignorar el espectro de una futura inestabilidad doméstica como una consecuencia de largo plazo en la medida en que la economía, hoy fuerte, se debilitará.

Las medidas que propone el documento del Consejo de Seguridad Nacional para enfrentar los riesgos que genera el crecimiento de la población, se inician con la consideración de una estrategia coordinada para lograr la estabilidad demográfica:

²⁵ México 4953, junio 14 de 1974.

Que ponga un énfasis primario en los países más grandes y de crecimiento más rápido en donde el desequilibrio entre su número creciente y su potencial de desarrollo, sea más seriamente un factor de inestabilidad, inquietud y tensiones internacionales. Estos países son: India, Bangladesh, Pakistán, Nigeria, México, Indonesia, Brasil, Filipinas, Tailandia, Egipto, Turquía, Etiopía y Colombia.²⁶

Los Estados Unidos de América cuidarán que las agencias multilaterales, especialmente el Fondo de Población de las Naciones Unidas, incrementen su asistencia en población sobre la base de un incremento de sus contribuciones. Esto es deseable en términos de los intereses de los Estados Unidos de América.

En México nuestra estrategia se concentrará en trabajar fundamentalmente a través de agencias privadas y organizaciones multilaterales para alentar la atención gubernamental sobre la necesidad de controlar el crecimiento de la población.

En general no proveeremos asistencia bilateral a gran escala en los países en vías de desarrollo que están más desarrollados como Brasil y México. Aunque estos países están en la lista prioritaria, nuestra aproximación debe tomar en cuenta que sus problemas están relacionados frecuentemente con decisiones y políticas gubernamentales y no necesitan asistencia (técnica).

Un elemento fundamental en la estrategia general es obtener el apoyo y compromiso de los principales líderes de los países en desarrollo. Esto es sólo posible si pueden ver claramente el impacto negativo de un crecimiento poblacional sin restricción y los beneficios de reducir la tasa de natalidad... Es vital que el esfuerzo para desarrollar y fortalecer el compromiso de los líderes de los países en desarrollo no sea visto por ellos como la política de un país industrializado para mantenerlos en una posición de debilidad o para reservar sus recursos para ser usados por los países ricos.

El desarrollo de esta percepción podría constituir un serio retroceso al logro de la estabilización poblacional. Así, los Estados Unidos de América y otros países "ricos" deben tener cuidado de que las políticas que promueven para los países en desarrollo sean aceptables en sus propios países.

Los Estados Unidos de América pueden ayudar a minimizar los cargos de una motivación imperialista detrás de su apoyo a las acti-

²⁶ De un incremento total de la población mundial..., de 1970 a 1975, estos países contribuyeron con el 47 por ciento.

vidades de población haciendo referencia repetidamente a que tal apoyo se deriva de un interés con:

a) El derecho de las parejas para determinar libre y responsablemente el número y espaciamiento de sus hijos y a tener información, educación y los medios para lograrlo.²⁷

b) El desarrollo social y económico de los países pobres en los que el rápido crecimiento de la población es tanto una causa como una consecuencia de la pobreza generalizada.

Incluso, los Estados Unidos de América deben tomar medidas para emitir mensajes convincentes de que el control del crecimiento de la población es del mutuo interés tanto de los países desarrollados como de aquellos en desarrollo.

El documento establece las prioridades de asistencia en materia de población que debería canalizarse a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) con una perspectiva geográfica a partir de criterios entre los que sobresalen los riesgos generados por el crecimiento de la población para estabilidad regional, y nuevamente vuelve a aparecer México entre los trece países prioritarios

Debe mencionarse que este país no recibió directamente apoyo de la AID para evitar que internamente se pudiera hablar de injerencia extranjera en los programas de control del crecimiento demográfico, esto mismo sucedió en la India y Egipto, por lo que se decidió en estos casos que:

La asistencia externa técnica y financiera, si así fuera deseado por los países, tendría que venir de otros donadores o de organizaciones internacionales o privadas (muchas de las cuales reciben contribuciones de AID). Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos de América, mantendrá un interés (a través de sus embajadas, por ejemplo) en los problemas de población y en los programas, si ese es el acaso, para reducir las tasas de crecimiento de la población.

²⁷ El artículo 18 del Reglamento de la Ley General de Población dice textualmente: “La planeación familiar es el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos y a obtener la información especializada y los servicios idóneos”.

Son especialmente significativas las recomendaciones de este documento de seguridad nacional respecto al papel de la educación en población, de tal manera que se recomienda:

1. Que las agencias de los Estados Unidos de América subrayen la importancia de la educación en la próxima generación de padres, empezando por la escuela primaria, hacia el ideal de una familia con dos hijos.
2. Que AID estimule esfuerzos específicos para desarrollar los medios para educar a los niños en la escuela primaria hacia el ideal de la familia con dos hijos y que se solicite a la UNESCO que tome el liderazgo a través de la educación formal e informal.

Ya que este documento, al concluir, coincidió en el tiempo con la Conferencia Mundial de Población, establece que: “las agencias de los Estados Unidos de América deben usar el prestigio del Plan de Acción Mundial de Población para avanzar en la puesta en marcha de todas las recomendaciones relevantes para generar programas más efectivos para el control de la población”.

Finalmente se recomienda que:

La Agencia Internacional para el Desarrollo expanda sus programas para incrementar la comprensión por parte de los líderes de los países en desarrollo, de las consecuencias del rápido crecimiento de la población y su compromiso para tomar acciones remediales. Esto debe incluir las acciones necesarias para coleccionar y analizar datos demográficos confiables que serán usados en la promoción del conocimiento del problema (de población) y en la formulación de políticas y programas apropiados.

Podemos decir, sin duda, que la política de población que en aquellos años empezaba a implementarse en México, estaba en perfecta sintonía con estas recomendaciones.

Otro elemento especialmente significativo en la coyuntura internacional, que desde mi punto de vista se sumó a la creación de un clima conducente a la implementación de una política explícita de población que atiende los problemas asociados al crecimiento demográfico con la ley de 1973, es el papel de la iglesia católica con respecto a la planificación familiar.

A continuación, haré mención sólo de algunos antecedentes de una posición que abre las puertas al uso de anticonceptivos, al dejar en la conciencia de los individuos la decisión sobre el uso de métodos de control natal.

En 1931, el papa Pío XI, en la encíclica *Casti Connubi* establece que “todo uso del matrimonio, sea el que sea, en el ejercicio del cual, por artificio de los hombres, el acto es privado de su poder natural de procrear la vida, ofende la ley de Dios y la ley natural”. Tuviron que pasar dos décadas para que el papa Pío XII admitiera la posibilidad de utilizar el método de control natal que Ogino y Knaus proponían. El papa establecía que: “Sabe la iglesia considerar con simpatía y comprensión las dificultades reales de la vida matrimonial en nuestros tiempos. Por eso... hemos afirmado la legitimidad y al mismo tiempo los límites —bien amplios, en verdad— de una regulación de los nacimientos... compatible con la ley de Dios”.²⁸

Ante los nuevos escenarios que planteaba la transición demográfica y el desarrollo científico que llevó al descubrimiento de la píldora anticonceptiva, el papa Juan XXIII ve la necesidad de crear una Comisión Papal que tuviera como objetivo dar una orientación sobre el problema demográfico que enfrentaba el mundo. En el seno de esta comisión, cuyos trabajos duraron más allá del papado de Juan XXIII, surgieron dos posiciones antagónicas, las de aquellos partidarios de mantener la doctrina tradicional de la iglesia sobre la anticoncepción y la de quienes proponían su modificación, de tal manera que al final de su tarea la mayoría consideraba que no había diferencia entre el uso de métodos, como el ritmo, y otros métodos como los de uso local y las pastillas. Debe mencionarse que los trabajos de esta comisión se realizaban en secreto, ya que existía una Comisión Conciliar encargada de elaborar la posición de la iglesia en asuntos de familia que elaboró la Constitución Pastoral *Gaudium et Spes*, la cual dedicó un capítulo especial al matrimonio y a la familia, que al darse a conocer al papa, fue objeto de enmiendas entre las cuales no se permitía que en el concilio se trataran abiertamente temas relacionados con los métodos de control de la fecundidad, lo que provocó un gran descontento entre una buena parte de los miembros de la comisión que

²⁸ Citado por Vidal, Pascual E., *Repercusión Mundial de la Humanae Vitae*, San Cugat del Vallés, Barcelona, Ediciones Sertebi, 1969.

concluyó con un cambio de posición del papa, quien aceptó el tratamiento de este tema. La Constitución *Gaudium et Spes* se dio a conocer y se establece en ella que:

Dado que en todo tiempo los padres han determinado el número de hijos, hoy la cuestión se ha hecho mucho más difícil, por cuanto para tal determinación concurren elementos nuevos. Varios pareceres se manifestaron... Un gran número de padres desea que los esposos, confiando en la Providencia de Dios, engendren tantos hijos como Dios les da por medio de la naturaleza. Pero una gran mayoría de padres... sostiene el parecer de la llamada paternidad responsable. Sólo pocos no excluyen el uso de los medios anticonceptivos en los casos más graves.²⁹

Lo más importante del documento mencionado es la nota número 14 en la que el papa anuncia la creación de una Comisión Pontificia para abordar el problema de la familia y el control de los nacimientos. Los trabajos de esta comisión concluyeron con la redacción de la Encíclica *Humanae Vitae*.

En el texto de esta encíclica se establece que:

En todos los tiempos ha planteado el cumplimiento de este deber (el transmitir la vida humana) serios problemas en la conciencia de los cónyuges, pero con la actual transformación de la sociedad se han verificado unos cambios tales que han hecho surgir nuevas cuestiones que la iglesia no puede ignorar por tratarse de una materia relacionada con la vida y la felicidad de los hombres.

Los cambios que se han producido son, en efecto, notables y de diversa índole. Se trata, ante todo, del rápido desarrollo demográfico. Muchos manifiestan el temor de que la población mundial aumente más rápidamente que las reservas de que dispone, con creciente angustia para tantas familias y pueblos en vía de desarrollo.

El nuevo estado de cosas hace plantear nuevas preguntas... ¿No sería indicado revisar las normas éticas hasta ahora vigentes, sobre todo si se considera que las mismas no pueden observarse sin sacrificios, algunas veces heroicos?... Se pregunta también si, dado el creciente sentido de responsabilidad del hombre moderno, no haya

²⁹ Citado en *ibidem*, p. 25.

llegado el momento de someter a su razón y a su voluntad, más que a los ritmos biológicos, la tarea de reglar la natalidad.

Estas cuestiones exigían del magisterio de la iglesia una nueva y profunda reflexión acerca de los principios de la doctrina moral del matrimonio.

El problema de la natalidad, como cualquier otro referente a la vida humana, hay que considerarlo, por encima de las perspectivas parciales de orden biológico o psicológico, demográfico o sociológico, a la luz de una visión integral del hombre y de su vocación, no sólo natural y terrena, sino también sobrenatural y eterna.

El amor conyugal exige a los esposos una conciencia de su misión de paternidad responsable... En relación con las condiciones físicas, económicas, psicológicas y sociales, la paternidad responsable se pone en práctica, ya sea con la deliberación ponderada y generosa de tener una familia numerosa, ya sea con la decisión, tomada por graves motivos y en el respeto de la ley moral, de evitar un nuevo nacimiento durante algún tiempo o por tiempo indefinido.

En conformidad con (los) principios fundamentales de la visión humana y cristiana del matrimonio, debemos, una vez más, declarar que hay que excluir absolutamente, como vía lícita para la regulación de los nacimientos, la interrupción directa del proceso generador ya iniciado, y sobre todo el aborto directamente querido y procurado, aunque sea por razones terapéuticas.

La iglesia enseña... que es lícito tener en cuenta los ritmos naturales inmanentes a las funciones generadoras para usar del matrimonio sólo en los periodos infecundos y así regular la natalidad sin ofender los principios morales.

La iglesia es coherente consigo misma cuando juzga lícito el recurso a los periodos infecundos mientras condena siempre como ilícito el uso de medios directamente contrarios a la fecundación.

Decimos a los gobernantes... no aceptéis que se introduzcan legalmente en la célula fundamental, que es la familia, prácticas contrarias a la ley natural y divina. Es otro el camino por el cual los poderes públicos pueden y deben contribuir a la solución del problema demográfico: el de una cuidadosa política familiar y de una sólida educación de los pueblos.

La especial significación de esta encíclica radica en el hecho de que pone en el primer plano de la discusión el problema demográfico, y reconoce su existencia. Su oposición al uso de métodos “no na-

turales” de control natal, es desde mi punto de vista importante, pero de segundo orden, en la medida en que para los feligreses mantiene la tensión entre el discurso y la práctica concreta en materia reproductiva, que tiene que ser resuelta según la experiencia por la conciencia del individuo, lo que se posibilita en la medida en que en el texto de una encíclica nos encontramos ante una declaración no inflexible y, por lo tanto, no obliga a una adhesión incondicional como la que exige una definición dogmática.

La iglesia católica también hizo su parte para generar las condiciones que llevaron a estimar el crecimiento de la población como un problema que rebasa las fronteras nacionales, y que es la manifestación de las interacciones entre los pueblos, propias de la globalización.

Los efectos de la evolución demográfica, en un país como México, deben seguir siendo considerados como prioritarios en el diseño de las políticas públicas para aprovechar efectivamente el “bono demográfico”, y evitar que éste se convierta en una “trampa demográfica”.

III. BIBLIOGRAFÍA

- BERELSON, Bernard (ed.), *Family Planning and Population Programs. A Review of World Developments*, University of Chicago Press, 1966.
- CLINTON, Richard L., *Population and Politics*, Massachusetts, Lexington Books DC, Heath and Company Lexington, 1973.
- Commission on Population and the American Future, *Population and the American Future*, Washington, DC, US Government Printing Office, 1972.
- EHRlich, P., *The Population Bomb*, Nueva York, Ballantine Books, 1968.
- EZCURDIA, C. Mario; LIARENA, Ramón, NOVELO GALINDO, Sergio *et al.*, *Pensamiento político de Luis Echeverría*, México, Temas, 1970.
- FURTADO, Celso; BECKERMAN, Wilfred, PAVÓN, Ramiro *et al.*, *El Club de Roma. Anatomía de un grupo de presión*, Ediciones Síntesis, 1976.
- HARDIN, G., *The Tragedy of the Commons*, Science, 1968.

- LEIBESTEIN, Harvey, *A Theory of Economic-Demographic Development*, Nueva York, Greenwood Press Publishers, 1969.
- MCCOY, Terry L. (ed.), *The Dynamics of Population Policy in Latin America*, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1974.
- MEADOWS, D. et al., *Los límites del crecimiento, Informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, 1972.
- MUDD, Stuart, *The Population Crisis and the Use of World Resources*, Dr. W. Junk Publishers-The Hague, 1964.
- Partido Revolucionario Institucional, *Luis Echeverría. Ideario*, Editorial Litográfica del Pacífico, 1970.
- PIOTROW, Phyllis T., *World Population Crisis the United States Response*, Nueva York, Praeger Publishers, 1973.
- REID, Sue T. y DAVID, Lyon (eds.), *Population Crisis an Interdisciplinary Perspectiva*, Glenview, Ill., Scoot, Foresman and Company, 1972.
- SIERRA, Carlos J., *Luis Echeverría. Raíz dinámica de su pensamiento*, Estado de México, Editorial Testimonios de Atlacomulco, 1969.
- STYCOS, J. M., "Politics and Population Control in Latin America", *World Politics*, XX, núm. 1, 1967.
- , *Human fertility in Latin America*, Cornell University Press, 1967.
- United Nations, *The Determinants and Consequences of Population Trends. New Summary of Findings on Interaction of Demographic, Economic and Social Factors*, Nueva York, 1973.
- United Nations, *The Determinants and Consequences of Population Trends*, Nueva York, 1953.
- VIDAL, Pascual E., *Repercusión mundial de la humanae vital*, San Cugat del Vallés, Barcelona, Ediciones Sertebi, 1969.