

## LA REFORMA DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. MÁS DERECHOS Y MENOS CONTROL

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Contenido de la Ley General de Población. Una declaración de buenas intenciones y dos objetivos prioritarios*. III. *Un apunte histórico*. IV. *La ley frente a la realidad mexicana*. V. *Aportes clave de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo*. VI. *Un reglamento por delante de la ley*. VII. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este trabajo es demostrar que el instrumento jurídico con el que hoy se pretenden regular los fenómenos poblacionales en México está muy lejos de una concepción demográfica moderna.<sup>1</sup> La premisa básica de la que se parte es que después de treinta años de vida, nuestra Ley General de Población continúa anclada en una propuesta formal y restringida de la demografía. Aun cuando en sus primeros artículos se apunta hacia objetivos demográficos de largo alcance, con base en un análisis del contenido normativo de la misma, y de su propia génesis, se intentará demostrar que sus objetivos prioritarios fueron sólo dos: la vigilancia sobre el flujo de la población y el control de su ritmo de crecimiento. En otras palabras, las funciones prioritarias que se le encomen-

\* Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> El concepto de demografía aquí utilizado se apega a la que se elaboró en Crónica de las Naciones Unidas (1984), en el glosario de términos y definiciones, porque demuestra el cambio operado respecto de la anterior definición: "Demografía: [del griego *demos* (gente) y *graphie* (estudio)]. El estudio científico de las poblaciones humanas, incluso su tamaño, composición, distribución, densidad, crecimiento y otras características demográficas y socioeconómicas, así como de las causas y consecuencias de los cambios de esos factores".

daron a esta norma fueron: vigilar la entrada y salida de personas del país y controlar la natalidad.

Salvando algunos enunciados que encontramos en los primeros artículos de la ley, nada hay en ella que se acerque a los intereses de la demografía moderna, preocupada por relacionar la composición, distribución, densidad y crecimiento de la población con variables económicas, ambientales, sociales y culturales como pueden ser el nivel de escolaridad, el empleo, la calidad de la vivienda, la salud, etcétera. En resumen, la necesaria relación que hoy conviene establecer entre demografía y derechos fundamentales es nula en dicha ley.

Estas son algunas de las razones por las cuales, al analizar esta norma, tenemos la impresión de que los legisladores mexicanos no se han dado por enterados de la teoría demográfica del presente. Y ya sea que ello de deba a desinterés, negligencia u olvido, lo que en este trabajo interesa destacar son los graves inconvenientes que se desprenden de la falta de actualidad del derecho frente a los problemas demográficos. Si bien es cierto que el nuevo reglamento expedido por el Ejecutivo en 2000 ayuda a reconducir algunos de los peores extravíos de la ley, esto no puede utilizarse como justificación para defender la permanencia de la misma en el sistema jurídico mexicano.

El método utilizado para llevar a cabo el análisis crítico aquí esbozado se basa en un estudio del contenido normativo de la Ley General de Población, que después será comparado con los principios establecidos por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada hace diez años en El Cairo.<sup>2</sup> El objetivo es demostrar la distancia abismal que existe entre estas dos perspectivas de la demografía, y con esto evidenciar los enormes límites de nuestra ley en el marco de la transformación demográfica que ha experimentado México en los últimos veinte años.

La conclusión general del análisis aquí emprendido apunta a una necesaria revisión y reformulación de dicho instrumento jurídico, con el objeto de que en su contenido se priorice el compromiso que los poderes públicos tienen con la distribución equitativa de los benefi-

<sup>2</sup> Esta importante conferencia se llevó a cabo en El Cairo del 5 al 13 de septiembre de 1994. Participaron las delegaciones de 179 Estados en las negociaciones para dar forma definitiva a un programa de acción sobre población y desarrollo para los próximos 20 años.

cios del desarrollo económico y social. El trabajo está construido desde una perspectiva garantista de derecho constitucional y con base en los principios de interdependencia, indivisibilidad y exigibilidad de los derechos. Desde esta posición, creemos que si se decide tomar la demografía en serio, es indispensable construir normas capaces de obligar al poder público a instrumentar políticas y acciones no sólo de demografía formal, sino de distribución y desarrollo.<sup>3</sup> Hoy, dichas acciones son insuficientes e inadecuadas, y la actual redacción de la Ley General de Población no la convierte en el instrumento jurídico ideal para el relanzamiento de políticas demográficas y poblacionales más modernas, capaces de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de todas las personas en México.

## II. CONTENIDO DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN. UNA DECLARACIÓN DE BUENAS INTENCIONES Y DOS OBJETIVOS PRIORITARIOS

Si partimos de la premisa aristotélica según la cual la “decisión depende de la percepción”, sabremos que para emprender un proceso de transformación, el primer paso que conviene dar es el de rehacer la mirada con la que nos acercamos a la realidad. Esto permite apreciar nuevas luces o sombras antes no percibidas. No es lo mismo analizar un Código Penal desde una perspectiva tradicional, que privilegia la mirada de los sujetos poseedores interesados en la protección de sus bienes, que desde el punto de vista del derecho penal mínimo, preocupado por la persecución y el encarcelamiento de personas sin recursos materiales o litigiosos. En este sentido, si asumimos una posición constitucional garantista, de acuerdo con la cual los derechos establecidos en la Constitución son el parámetro de validez<sup>4</sup> de cualquier norma secundaria, la Ley General de Población podrá

<sup>3</sup> Una distinción entre demografía formal y estudios de población en Valdés, Luz María, *Población, reto del tercer milenio*, México, Coordinación de Humanidades-Porrúa, 2000, p. 17.

<sup>4</sup> “En efecto, en un ordenamiento dotado de Constitución rígida, para que una norma sea válida, además de vigente, no basta que haya sido emanada con las formas predispuestas para su producción, sino que es también necesario que sus contenidos sustanciales respeten los principios y los derechos fundamentales establecidos en la Constitución”. Ferrajoli, Luigi, “Derechos fundamentales”, en *id. et al.* (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 53.

comenzar a ser percibida como una norma sospechosa, por el hecho de establecer funciones de control y de vigilancia, en ocasiones contrarias a los derechos fundamentales, en lugar de impulsar políticas poblacionales que contribuyan en la construcción de la autonomía y la igualdad de las personas. Si se consigue transmitir esta mirada, se habrá dado un primer paso importante para la transformación de la ley.

En este sentido, lo primero que conviene hacer es un muy breve análisis descriptivo de la norma en cuestión para ir develando los objetivos reales que persigue. Si iniciamos la lectura de la Ley General de Población desde su primer artículo, debemos reconocer que comienza con un magnífico encabezado donde se trazan nobles objetivos; sin embargo, éstos nunca tienen un desarrollo posterior. Pareciera como si esas primeras disposiciones hubieran sido concebidas como enunciados declarativos que buscan cumplir una función legitimadora o de simple fachada decorativa. Así, lo primero que encontramos es que el artículo 1o. de la ley traza como aparente objetivo prioritario “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, *con el fin de lograr que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social*”.<sup>5</sup>

Como se desprende del propio texto de la norma, el objetivo principal que da (o debería dar) sentido a esta misma es la de garantizar que la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social del país. Para esto, el artículo 3o. obliga a la Secretaría de Gobernación a dictar y ejecutar las medidas que permitan adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantean el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población. En ese mismo artículo se señala que dicha secretaría deberá disminuir la mortalidad, promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural, y promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional. Estos, insisto, son los objetivos señalados como prioritarios en la ley.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Las cursivas son nuestras.

<sup>6</sup> Artículo 3o. Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medi-

Sin embargo, al leer los artículos que se despliegan a continuación, descubrimos que el legislador (o quien hubiera redactado la ley) no se preocupó por desarrollar los mecanismos a través de los cuales pudieran concretarse las metas señaladas como prioritarias en las primeras disposiciones. No hace falta realizar una lectura minuciosa de la misma para descubrir que sus propósitos reales eran otros, esto es: *a)* Controlar los movimientos de la población (principalmente extranjera) en nuestro país y; *b)* Frenar el crecimiento poblacional.

Lo primero es muy obvio. Al leer la ley se descubre que más del 90% de su contenido está dirigido a verificar la entrada y salida de inmigrantes, a establecer los supuestos para la repatriación, a fijar los instrumentos de registro de la población, etcétera. De los 157 artículos que contiene, sólo el 1o., 2o. y 5o. se refieren a la participación justa de la población de los beneficios producidos en el país. Los restantes se encargan de diseñar los instrumentos de vigilancia y control sobre inmigrantes y nacionales.<sup>7</sup> Por esto se ha insistido en diversos foros que nuestra Ley General de Población, lejos de tratarse de una norma de planeación demográfica, se trata en realidad de una ley de migración.

En relación con el segundo planteamiento —que la ley haya sido concebida como un instrumento del control del crecimiento poblacional—, es necesario profundizar en el contexto histórico en el que surge, puesto que la simple lectura de la norma no permite realizar esa inferencia.

das necesarias para: *i.* Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población; *iii.* Disminuir la mortalidad; *v.* Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural; *vi.* Promover la plena integración de los grupos marginados al desarrollo nacional. Artículo 5o. Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos.

<sup>7</sup> Conviene señalar que muchos de dichos límites son violatorios de derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Sólo, a modo de ejemplo, conviene decir que el artículo 34 establece que la Secretaría de Gobernación “podrá fijar a los extranjeros que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse”. Este apartado contradice lo señalado en el artículo 5o. constitucional que garantiza la libertad de trabajo de todas las personas. Por su parte, el artículo 37, fracción VII, impone límites discriminatorios sobre la entrada de personas con discapacidad mental.

### III. UN APUNTE HISTÓRICO

Con base en la investigación de documentos recién desclasificados, que nos permiten extraer importantes conclusiones acerca del contexto político en el que nació la ley, es posible concluir que ésta también fue pensada como un instrumento de control de natalidad. De acuerdo con lo señalado por Carlos Welty,<sup>8</sup> la presión que ejercieron determinados agentes externos para que el Poder Ejecutivo diseñara y enviara la iniciativa de ley al congreso fue de enorme importancia. El agente de mayor peso fue el gobierno de los Estados Unidos de América, para quien, en la década de los setentas, el crecimiento de la población en los países en desarrollo se convirtió en un tema muy relevante dentro de su agenda de seguridad nacional.

De acuerdo con lo señalado por Welty, investigaciones de demógrafos estadounidenses publicadas en dicha época, fueron sobredimensionadas por la clase política de ese país que comenzó a alarmarse ante la expansión de la población en otras latitudes. Funcionarios de la administración de Nixon extrajeron conclusiones según las cuales la tasa de crecimiento poblacional de los países en desarrollo se convertía en una amenaza para los intereses de Estados Unidos de América. No tardaron en desplegarse estrategias, a través de agencias instaladas en diversos países, para enfrentar los supuestos riesgos. México no sólo no fue la excepción de la puesta en marcha de estas estrategias, sino que apareció en un reporte de la época como una de las regiones que exigía máxima consideración en el tema. Pocos meses después de que se hubiera levantado esta alerta en el país del norte, el presidente Echeverría envió la iniciativa de la Ley General de Población para que fuera “discutida” y aprobada en el congreso. Un segundo elemento que corrobora esta tesis son los programas que puso en marcha el Consejo Nacional de Población (Conapo), desde su creación hasta finales de los ochenta. Muchos de éstos tuvieron como objetivo frenar el crecimiento de la población en México.

Por estas razones nadie debería llamarse a sorpresa por las restricciones y persecuciones que la ley ha y sigue permitiendo. Al estar

<sup>8</sup> Welty Chanes, Carlos, “La Ley General de Población y el contexto internacional”. Este artículo aparece publicado en el presente libro.

concebida con base en esquemas de vigilancia y control, y no de derechos, la ley ha consentido que se produzcan graves violaciones a los derechos fundamentales, tanto en el tema de la inmigración como en el de planeación familiar. En el primer caso, los ejemplos más conocidos son las expulsiones discrecionales y violentas de observadores internacionales y prestadores de ayuda humanitaria,<sup>9</sup> así como el trato indigno y agresivo que sufren permanentemente tanto mexicanos como extranjeros en nuestra frontera sur.<sup>10</sup> En el segundo caso contamos con las acciones ejemplares de autoridades mexicanas en materia de “planeación familiar” quienes, violando los derechos reproductivos, han llegado al extremo de esterilizar mujeres de forma definitiva sin el consentimiento de las afectadas. Si bien es verdad que esto último no es una consecuencia que se desprenda directamente de la ley, si podemos decir que obedece a una política demográfica retrógrada que la propia ley ha permitido e incluso propiciado.<sup>11</sup>

De esta forma podemos observar cómo la ley ha contribuido en la disminución del número de nacimientos<sup>12</sup> y ha restringido las actividades y flujo de inmigrantes; éstas son dos tareas que ha cumplido con efectividad. Ahora bien, lograr que las personas participen justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social, tal y como ella lo señala, eso está claro que no lo ha consegui-

<sup>9</sup> Dado que ni la ley ni el reglamento de 1992 regulaban la figura de observadores de derechos humanos o de prestación de ayuda humanitaria, el Instituto Nacional de Migración aprovechaba esta laguna para llevar a cabo acciones brutales contra los extranjeros involucrados en estas actividades. Un panorama sobre estas actividades en *Extranjeros de conciencia: campaña del gobierno mexicano contra observadores de derechos humanos en Chiapas*, México, Informe de Global Exchange, Pro, CMDPDH y Red de Derechos Humanos, 1999. Las violaciones han sido tan graves que incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA ha emitido duros informes al respecto. Emitió un primer informe en julio de 1996 después de realizar una visita *in loco* en el Estado de Chiapas por denuncias de expulsiones arbitrarias y un segundo informe de fondo el 13 de abril de 1999 sobre el caso Riebe en el que se denunció la violación del Estado mexicano a los derechos de libertad personal, debido proceso, tutela judicial efectiva y otros, véase Informe núm. 49/99, Caso 11.610 Loren Laroye Riebe Star 13 de abril de 1999.

<sup>10</sup> Esta situación es aberrante si pensamos, entre otras cosas, que México intenta negociar acuerdos con nuestro vecino de norte para que se reconozcan derechos a las personas que migran hacia Estados Unidos de América en busca de posibilidades de supervivencia.

<sup>11</sup> La ley identificó durante muchos años el concepto de planeación demográfica con el control natal. Por esta razón, el nuevo reglamento de la ley (publicado el 14 de abril de 2000), en su artículo 14, 2o. párrafo, se ha tenido que preocupar por subrayar la separación entre ambos conceptos.

<sup>12</sup> Las previsiones que se hacían en la década de los sesenta era que hoy podríamos ser 125 millones, en cambio hoy sólo somos 99 millones.

do. México es uno de los países con mayores desequilibrios en la distribución de la riqueza y por tanto de los más injustos en el disfrute de los beneficios del desarrollo.

#### IV. LA LEY FRENTE A LA REALIDAD MEXICANA

Si observamos cómo se ha distribuido la riqueza, la tecnología y el capital cultural entre la población de nuestro país no queda duda que la ley ha fracasado en la búsqueda del objetivo que señala como prioritario; y no sólo ha fracasado sino que cada día fracasa más. De acuerdo con cifras oficiales, en 1995, el 42% de la población mexicana vivía en situación de pobreza. Para 2003 era el 57% de la población la que se encontraba en esta situación.<sup>13</sup> Esto significa que en sólo diez años aumentó en más de diez millones el número de personas pobres.<sup>14</sup> Si a esto añadimos que el 68% de esta población es femenina,<sup>15</sup> tenemos un dato más que corrobora el fracaso de otro de los objetivos de la ley.

¿Y que hace nuestra Ley General de Población frente a esta realidad que cada día empeora? ¿Cómo contribuye para que la población participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social del país? Pues no parece que contribuya mucho. En

<sup>13</sup> Véase los datos aportados por el Comité Técnico para Medición de la Pobreza. Secretaría de Desarrollo Social.

<sup>14</sup> De acuerdo con las investigaciones realizadas por Julio Boltvinik, la población pobre de México pasó del 9.8% en 1994 a 76.9% en 2000. Véase Boltvinik, J. y Damián, A., *La pobreza ignorada. Evolución y características*, México, Mimeo, 2002. Como señala el economista José Luis Calva, la CEPAL estimó en 1.2 millones de mexicanos el número adicional de pobres en 2001 respecto del año previo, como producto de la recesión. Durante el trienio 2001-2003, con la economía mexicana en recesión, es probable que el número de pobres se haya incrementado en más de 2 millones de mexicanos. En suma, durante los 21 años de experimentación neoliberal, alrededor de 30 millones de mexicanos cayeron en la pobreza. Calva, José Luis, "Costos sociales del neoliberalismo", *El Universal*, 12 de marzo de 2004.

<sup>15</sup> En el marco de la presentación del Informe de México para Revisar y Evaluar los Progresos realizados en la Ejecución del Programa de Acción de la CIPD (El Cairo +10), el pasado 4 de mayo de 2004, en el Museo de Antropología, el gobierno mexicano reconoció que la tasa de mortalidad materna es de 4.7 muertes por 10 mil nacidos vivos en 2000. Por tanto, la mortalidad materna sigue siendo un problema social y de salud pública. Se mantienen como causas de muerte en el embarazo "la toxemia, la hemorragia del embarazo y el parto, las complicaciones del puerperio y las del aborto". Todas prevenibles mediante la atención prenatal y las condiciones médicas adecuadas. Muchas de estas mujeres no pueden llegar a centros de salud, no tienen dinero para el transporte, no pueden comprar medicinas, carecen de conocimientos sobre su propia salud, es decir: mueren de pobreza.



estos últimos veinte años en los que —siguiendo las directivas de organismos financieros internacionales— en México se han puesto en marcha programas de ajuste estructural que han privatizado numerosos servicios públicos y han recortado el gasto social de una forma escandalosa, la ley y las instituciones que de ella se desprenden, no tienen el peso suficiente para contrarrestar el embate privatizador y garantizar un reparto más justo de los beneficios económicos y sociales que producen los mexicanos.

Dado que la Ley General de Población no es un instrumento jurídico inspirado en una concepción demográfica moderna, el presidente de la república —siguiendo una línea similar a la que han ensayado sus antecesores desde 1982— no se siente obligado a instrumentar políticas demográficas en clave de distribución y desarrollo. Su gobierno continúa desentendiéndose del objetivo señalado en el artículo 1o. de la Ley General de Población. Peor aún, ha acentuado el ajuste estructural, aumentando los recortes al gasto social, e impulsa la privatización de servicios básicos. En estos años se ha ido trasladando la responsabilidad del Estado a los particulares, favoreciendo un esquema de *teletón* que fomenta la filantropía y la caridad, en lugar de diseñar y aplicar políticas públicas responsables y comprometidas.<sup>16</sup> Por su parte, los programas de atención a la pobreza siguen manteniendo una tendencia al asistencialismo y continúan basados en un principio de focalización.<sup>17</sup>

Con base en el proyecto de corte liberal, se han instrumentado políticas regresivas con las que poco a poco se va dando marcha atrás a los programas estatales que garantizaban la protección de determinados derechos como salud, seguridad social, vivienda, educación, para dar entrada a la participación de los capitales privados. Se ha sustituido el proyecto solidario de ayuda intergeneracional de reparto y subsidiariedad pública, instrumentado en el periodo de la posrevolu-

<sup>16</sup> Sandoval, Areli, “Ahora la responsabilidad recae en los individuos”, en Social Watch, *Informe 2003. Los pobres y el mercado*, Social Watch, 2003, p. 149.

<sup>17</sup> Como señala Boltvinik, un problema grave que ya ha sido identificado “en varias evaluaciones del Progreso-Oportunidades es la destrucción del tejido social comunitario como consecuencia de la focalización individual a hogares, ya que los hogares excluidos del programa se sienten rechazados por la comunidad y se rehúsan a continuar realizando las tareas comunitarias, tan importantes en las comunidades indígenas y campesinas del país”. Boltvinik, “Evaluación 2003 de oportunidades”, *La Jornada*, 4 de junio de 2004, México.

ción, por una de corte mercantil que viola los derechos humanos garantizados por nuestra Constitución y por muchos de los tratados de derechos humanos firmados por México.<sup>18</sup> Necesidades básicas como la salud, la vivienda o la educación, que fueron protegidos como derechos en el Estado social, hoy están siendo mercantilizados, lo que da por resultado que los sectores corporativos e industriales se conviertan en los grandes beneficiarios del desarrollo económico y tecnológico, mientras que el resto de la población —especialmente la de menos ingresos y la más vulnerable— en los grandes perdedores.<sup>19</sup>

Por todas estas razones, hoy más que nunca, tiene sentido la demografía en México; pero una demografía entendida no sólo como la ciencia encargada de analizar los movimientos y el crecimiento de la población, sino como una disciplina que se encuentra en íntima relación con los derechos y el desarrollo; esto es, con la satisfacción de las necesidades básicas de hombres y mujeres. Es indispensable que se discuta una nueva ley de población con base en el reconocimiento de que la pobreza persistente y generalizada, así como las graves desigualdades sociales entre hombres y mujeres, tienen una influencia relevante en los factores demográficos tales como el crecimiento, la estructura y la distribución de la población. Una nueva ley que se preocupe por regular las relaciones que se establecen entre población, recursos, derechos, medio ambiente y desarrollo.

<sup>18</sup> Sandoval, Areli, *op. cit.*, nota 16, p. 148.

<sup>19</sup> Un ejemplo reciente que demuestra el grado extremo de obcecación al que ha llegado nuestro actual gobierno tuvo lugar en mayo del 2004, cuando frente a inversionistas extranjeros, el presidente Fox se atrevió a decir que en México: “hay síntomas de recuperación, se generan fuentes de trabajo, se reduce la tasa de desempleo, y pronto empezaremos a ver que se acelera este crecimiento de mayor ocupación en el país... Señaló que en el primer trimestre del 2004 hubo más de 7 mil 400 millones de dólares de inversión extranjera directa, lo que indica que “vamos en el camino correcto”. El presidente insistió en que los mexicanos “estamos cosechando los frutos de varios años de siembra, de un trabajo responsable, cuidadoso, para preservar la solidez de los fundamentos de nuestra economía: la estabilidad económica y política, la apertura comercial, la capacidad y productividad de los trabajadores mexicanos conforman una base firme que da esa certidumbre y esa confianza a los inversionistas como ustedes”. Obviamente el presidente Fox no consultó las cifras que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) presentó tres meses antes sobre la tasa de desempleo abierto durante el 2003, la cual se ubicó en 3.25%; la más alta en los últimos cinco años. Véase Olmos, Gil, “Mirada de Fox. La economía está bien”, *Revista Proceso*, 25 de mayo 2004, [www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx).

## V. APORTES CLAVE DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO

Esta perspectiva de la demografía no es novedosa. Desde hace diez años, cuando se celebró la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) en El Cairo,<sup>20</sup> se estableció con toda claridad la necesaria relación que deber existir entre políticas poblacionales, crecimiento económico y derechos.<sup>21</sup> Aún cuando la conferencia no creó ningún derecho humano internacional nuevo, fue contundente al afirmar que las normas de derechos humanos universalmente reconocidas se deben aplicar en todos los programas de población. Una de las más importantes contribuciones de dicha conferencia al mundo fue la de transformar la noción de demografía, al establecer que ésta debía dejar de pensar en el número de personas para comenzar a pensar en los derechos de las personas.

El documento final que aprobaron los países expresó un consenso respecto de los problemas del desarrollo. En él se plasmó con toda claridad que la población, las modalidades de producción y consumo, la pobreza y el medio ambiente (entre otras) están tan estrechamente interrelacionadas que ninguno de esos factores puede considerarse aisladamente.

En el propio preámbulo de la CIPD se señala que los objetivos y las medidas del programa de acción tienen que abordar en conjunto los problemas y las relaciones recíprocas entre la población y el crecimiento económico sostenido en el marco del desarrollo sostenible.

<sup>20</sup> La conferencia se llevó a cabo del 5 al 13 de septiembre de 1994. Se trata de la conferencia intergubernamental relacionada con la población más grande jamás llevada a cabo, con 11,000 participantes registrados de gobiernos, agencias y organismos especializados de la ONU, organizaciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y medios. Más de 180 Estados participaron en las negociaciones para finalizar el Programa de Acción en el área de población y desarrollo para los siguientes 20 años.

<sup>21</sup> En 1991, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció un vínculo explícito entre la población y el desarrollo cuando adoptó una decisión respecto del nombre de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. En el primer periodo de sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia se decidió que la población, el crecimiento económico sostenido y el desarrollo sostenible serían los temas de la conferencia de El Cairo. En el documento de 115 páginas (en la versión en inglés), aprobado por aclamación el 13 de septiembre, se respalda una nueva estrategia en que se destacan los numerosos vínculos existentes entre la población y el desarrollo, y se centra la atención en la satisfacción de las necesidades de hombres y mujeres más que en el logro de objetivos demográficos.

## 1. *Principios*

El documento aprobado en la conferencia comienza señalando los principios en los que se basa. No nos es posible en este trabajo analizar cada uno de ellos; dicha labor rebasa los objetivos aquí planteados. Sin embargo, es importante destacar tres que deberían servir para orientar la discusión sobre una necesaria nueva ley de planeación demográfica: *a)* En primer lugar, reconocer que los seres humanos son el elemento central del desarrollo sostenible; *b)* En segundo lugar, destacar que todas las autoridades del Estado y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable para el desarrollo sostenible; *c)* Por último, garantizar a todos los migrantes todos los derechos humanos básicos incluidos en la Declaración Universal de Derechos.

Al leer nuestra Ley General de Población, descubrimos la lejanía que existe entre estos principios y los que la guiaron: no se rescata a la población como el recurso más importante, no se prioriza el desarrollo frente al problema de la pobreza, y la regulación del trato que se da a los migrantes es en muchos casos discriminatorio y contrario a los derechos fundamentales. Si la ley partiera de los principios arriba señalados y los desarrollara con seriedad, las autoridades tendrían que quedar obligadas a diseñar políticas poblacionales con miras a satisfacer en forma equitativa las necesidades en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y medio ambiente de las generaciones presentes y futuras.

## 2. *Capítulo III de la CIDP*

El capítulo III de la CIPD es un buen modelo para desarrollar en las leyes de población lo que hasta aquí se ha señalado. El objetivo principal de este capítulo es destacar la importancia de la plena integración de los factores demográficos en las estrategias de desarrollo para promover la justicia social, satisfacer las necesidades, mejorar la calidad de vida de generaciones presentes y futuras, y eliminar la pobreza mediante el crecimiento económico en el contexto del desarrollo sostenible.

De acuerdo con lo señalado en dicho capítulo, los gobiernos deben crear los mecanismos institucionales internos necesarios con el fin de que en los procesos de adopción de decisiones administrativas de todos los organismos gubernamentales que se encarguen de las políticas y los programas económicos, ambientales y sociales se tengan debidamente en cuenta los factores demográficos. Entre sus objetivos establece la necesidad de prestar especial atención al mejoramiento socioeconómico de las mujeres y la eliminación de la discriminación hacia ellas (garantizando su acceso a los recursos productivos, a la propiedad de la tierra y promoviendo su derecho a heredar propiedades) como condición indispensable para eliminar la pobreza de todos los habitantes del país.

En relación con las medidas que los gobiernos deben instrumentar, la CIDP señala que en las estrategias y los presupuestos de población y desarrollo, a todos los niveles, es preciso dar prioridad a las inversiones en aprovechamiento de los recursos humanos, con programas dirigidos concretamente a aumentar el acceso a la información, la educación, el aumento de los conocimientos, oportunidades de empleo, tanto en el sector formal como en el informal, servicios de salud en general y de salud reproductiva de gran calidad, incluidos los servicios de planificación de la familia y de salud reproductiva.

Por lo que se refiere al medio ambiente, también se advierte que es indispensable conseguir que los factores demográficos, ambientales y de erradicación de la pobreza se integren en las políticas, planes y programas de desarrollo. La conferencia se pronuncia por reducir las modalidades insostenibles de consumo, producción y los efectos negativos de los factores demográficos en el medio ambiente, con objeto de responder a las necesidades de las generaciones actuales, sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En el documento se subraya que todos los países deberían establecer el acceso a la atención primaria de salud como estrategia central para reducir la mortalidad y la morbilidad. Deberían asignarse sufi-

cientes recursos para poder prestar servicios primarios de salud a toda la población.<sup>22</sup>

Por lo que toca al problema de la migración, la CIDP exige a los gobiernos que realicen esfuerzos para reducir los diversos factores de presión que propician la huida de las personas en busca de supervivencia. Entre algunos de los factores se señalan la distribución desigual de los recursos y la falta de acceso a la tierra. Los países deben adoptar estrategias que fomenten el crecimiento de centros urbanos pequeños y medianos, y el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Para producir este desarrollo, los gobiernos deben apoyar activamente el acceso a la propiedad y a los recursos hídricos, especialmente por parte de las unidades familiares, e invertir o fomentar las inversiones para aumentar la productividad del campo.

La conferencia también se preocupa por señalar que la educación es un factor clave en los problemas demográficos. Es un componente del bienestar y un medio para que cada persona pueda obtener conocimientos. Una mayor educación contribuye a reducir las tasas de fecundidad, morbilidad y mortalidad. El aumento del nivel de educación de las mujeres y las niñas contribuye al aplazamiento de la edad en que contrae matrimonio y a la reducción del tamaño de las familias. Cuando las madres están mejor educadas, la tasa de supervivencia de sus hijos tiende a aumentar.

## VI. UN REGLAMENTO POR DELANTE DE LA LEY

Es verdad que algunos de los elementos y perspectivas arriba señaladas —especialmente los que están relacionados con el enfoque

<sup>22</sup> México, país que hoy preside en París la cumbre ministerial de salud de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha sido reprobado por ese mismo organismo debido a las deficiencias de sus políticas sanitarias, que ahora se suman a la anunciada crisis del sistema de pensiones. De acuerdo con un documento de la propia OCDE, México figura entre los últimos lugares en cuanto a disponibilidad de médicos, enfermeras, camas de hospital, equipo y abasto de medicamentos, entre otros indicadores. Por lo que respecta a la mortalidad infantil, México tiene la segunda tasa más elevada —sólo superado por Turquía—: 23.3 muertos por cada mil nacidos vivos, a pesar de que entre 1970 y 2000 dicha incidencia se redujo a una tasa anual promedio de 4.8 por ciento. Estos rezagos se explican en parte al observar que México también es el país de la OCDE que tiene el gasto público en salud más bajo del organismo: 269 dólares por habitante al año, y el segundo gasto más bajo en medicamentos, 156 dólares. Véase *Health at a glance. OECD indicators 2003*.

de género— han sido recogidos por el nuevo Reglamento de la Ley General de Población (14 de abril de 2000) y han reorientado algunas de las políticas del Consejo Nacional de Población. Sin embargo, los mexicanos sufrimos el absurdo de que los principios que están detrás del instrumento jurídico de mayor jerarquía (debajo de Constitución y tratados) que regula nuestros asuntos poblacionales —la ley—, se encuentran muy por detrás de los que establece, no sólo el derecho internacional o nuestra Constitución, sino el propio reglamento de la ley.

El derecho poblacional en México está atrapado en un contrasentido jurídico. Una norma de mayor jerarquía que, por su posición dentro del sistema jurídico, debería tener horizontes más amplios, hoy se convierte en el obstáculo para desarrollar políticas demográficas más democráticas capaces de contribuir al mejor desarrollo de la población mexicana. Actualmente, el Poder Ejecutivo, que es el órgano encargado de ejecutar las leyes, parece estar realizando un esfuerzo por actualizar las políticas demográficas en nuestro país;<sup>23</sup> sin embargo, dicho órgano, a través de la función reglamentaria, no puede ir más allá de los límites que establezca el Poder Legislativo en la ley.<sup>24</sup> Como se sabe, un reglamento debe precisar el sentido de la norma superior pero en ningún caso puede rebasarla; si esto último ocurriera, el reglamento podría ser impugnado y declarado inválido por ir en contra de una norma superior.<sup>25</sup> Por tanto, estamos frente a una situación en la que una ley, lejos de ser un instrumento para impulsar el desarrollo de necesarias políticas demográficas para el fortalecimiento del país, se convierte en una barrera para estas últimas.

<sup>23</sup> Esta afirmación se basa en el esfuerzo que el Ejecutivo ha desplegado al emitir el multicitado reglamento de abril de 2004 que recoge algunos de los principios y medidas establecidos en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

<sup>24</sup> “El rango es la posición que cada tipo de norma ocupa en la escala y a cada rango corresponde una diversa fuerza; las normas de rango superior prevalecen sobre las de rango inferior”. Díez-Picazo, L. Ma., “Jerarquía de las fuentes del derecho”, en Aragón Reyes, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. I, p. 240.

<sup>25</sup> “La validez de las normas depende de que éstas respeten lo dispuesto por otras normas, llamadas normas secundarias o normas sobre la producción normativa, de rango superior; y así sucesivamente hasta llegar a la norma suprema... El respeto de la jerarquía constituye un requisito de la validez de las normas, por lo que su infracción determina que la norma inferior sea inválida”. Díez-Picazo, L. Ma., *op. cit.*, nota anterior, p. 241.

Porque sería falso señalar que en México no se han instrumentado, en determinadas ocasiones, políticas y programas de planeación demográfica de largo alcance. Sin embargo, éstas no han sido producto de un marco jurídico adecuado; todo lo contrario, el diseño y la redacción de la ley conspiran contra el desarrollo demográfico de largo aliento. Nuestra actual Ley General de Población está muy lejos de ser el instrumento jurídico adecuado para impulsar dichas políticas. Su estructura y redacción se convierte en un obstáculo para dicho objetivo. Por esto, es importante reformularla con base en un modelo más moderno de demografía que piense en clave de derechos y no sólo de vigilancia y control.

Y es importante decir que al no actualizar nuestra Ley General de Población, el Poder Legislativo no sólo incurre en un olvido u omisión grave, sino que está violando obligaciones que el Estado mexicano ha aceptado al firmar tratados internacionales en materia de derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales firmado y ratificado por México, obliga a los Estados firmantes a adecuar el marco normativo interno a las normas internacionales.<sup>26</sup>

A pesar de todo lo aquí señalado, hay quien se atreve a decir que nuestra Ley General de Población ha sido un instrumento capital para la transformación de la realidad en México. Las previsiones que se hacía en la década de los sesenta era que hoy podríamos ser 125 millones y que en cambio hoy sólo somos 99 millones, y que en lugar de tener una pirámide poblacional puntiaguda, hoy tenemos una pirámide romboidal. Sin embargo, la pregunta que la propia realidad nos lanza es: ¿de que nos sirve tal estadística, cuando el 60% de estas personas viven en situación de pobreza? La cuestión que hoy debe preocupar a la demografía no es cuántos somos sino cómo vivimos. Si nuestra Ley General de Población hubiera priorizado el desarrollo económico y social, obligando al gobierno a impulsar políticas de desarrollo y no de control poblacional, hoy en México podríamos estar

<sup>26</sup> El Comité DESC de Naciones Unidas ha señalado que si bien la plena efectividad de los derechos puede ser realizada progresivamente, existen obligaciones con efecto inmediato como la de la adecuación del marco legal o la derogación de aquellas normas jurídicas que resultan claramente contrarias a sus obligaciones. Véase Abramovich, Víctor y Curtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 79-82.



aprovechando el potencial humano que se encuentra detrás de la señalada pirámide romboidal, y no dilapidándolo como ocurre en la realidad.

Pareciera como si el Estado mexicano hubiera tomado en serio la irónica propuesta que lanzó Swift a los irlandeses a comienzo del siglo XVIII, y a través de la ley hubiera emprendido una política dirigida a la eliminación de los pobres en lugar de políticas dirigidas a la eliminación de la pobreza.<sup>27</sup>

Para asegurar el crecimiento económico en México y la seguridad de sus habitantes —incluso de los más ricos— es indispensable que a la población se le garantice que pueda comer, que tenga salud, que tenga educación, trabajo y dónde vivir. Estas son necesidades que no pueden estar reguladas por las leyes del mercado,<sup>28</sup> éstas no pueden ser mercancías; pensar en una ley que verdaderamente priorice dichos elementos, y no sólo haga constar buenas intenciones, quizá podría ayudar a que se construya un México más seguro y más igualitario.

## VII. CONCLUSIONES

Del análisis aquí elaborado, desde una perspectiva constitucional y con base en la teoría de la interdependencia de derechos, se concluye lo siguiente:

En primer lugar, que la Ley General de Población no fue diseñada con base en una perspectiva de derechos y de desarrollo sino de vigilancia y de control. Los primeros artículos que la encabezan no son otra cosa que declaraciones de buenas intenciones, puesto que nunca se desarrollan en la ley.

<sup>27</sup> Swift, Jonathan, *Una modesta proposición para evitar que los hijos de los pobres de Irlanda sean una carga para sus padres o su país y para hacerlos útiles al público*, Buenos Aires, Brújula, 1967.

<sup>28</sup> En uno de los documentos base de discusiones de la próxima décimo primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) —elaborado por el Carnegie Endowment for International Peace— que se llevará a cabo en São Paulo, Brasil, del 13 al 20 de junio, México fue expuesto como el “ejemplo brillante” del fracaso de la política de liberalización y del desequilibrio entre la promesa económica y el logro real del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. El salario real para la mayoría de los trabajadores fue menos que el que obtenían antes del TLCAN; se ha intensificado la desigualdad, mientras que las pérdidas en el sector de la agricultura han llegado a demostrar que “son los pobres del campo quienes llevan en sus espaldas el peso de los ajustes del acuerdo comercial”.

Esto la convierte en una norma de planeación demográfica arcaica que no se encuentra a la altura de los retos demográficos que hoy enfrenta México. Sobre todo si tomamos en cuenta que el proyecto liberal ha empeorado la situación de vida de la mayoría de mexicanos.

Por otra parte, muchos de los artículos de la propia ley son contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución mexicana y en los tratados internacionales firmados y ratificados por México. Esta situación permite declarar a estos primeros como inválidos, ya sea a través del amparo o de las acciones de inconstitucionalidad.

Si bien es cierto que el último Reglamento de la Ley General de Población intenta reorientar algunos de los extravíos de la ley, aquella es una norma de rango inferior que tiene que ceñirse a la norma superior (Ley General de Población), y por tanto no puede contradecir los despropósitos establecidos en la misma.

Por todo lo anterior, es indispensable iniciar un proceso de reforma legislativa que actualice la Ley General de Población, que tome en cuenta los principios establecidos en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, y se base en la teoría de la interdependencia de todos los derechos. Es indispensable que la perspectiva demográfica que oriente la discusión de esta nueva ley recoja el intenso debate que hoy existe en torno a los derechos sociales, y refuerce la idea de que sin combate a la pobreza es imposible resolver los problemas demográficos que hoy oprimen a millones de mexicanos.

En relación con el problema de la migración e inmigración, es conveniente que se piense en los derechos fundamentales como derechos universales y no sólo de ciudadanía. Los derechos fundamentales son derechos de todas las personas y no pueden utilizarse para establecer distinciones que produzcan ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda.