

enero-marzo 1982

Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
Dirección General del Medio Ambiente

POBLACION Y DESARROLLO, perspectivas mundiales

Por Juan Díez Nicolás*

■ INTRODUCCION

La contribución de Europa a la Cooperación Internacional se debe considerar dentro del marco más amplio del orden social y económico internacional en su conjunto, especialmente a causa de los grandes cambios que han sucedido durante la última década.

Estamos ahora a veinte años del año 2000. Exactamente el mismo período de tiempo que nos separa de 1960. Los cambios que se han producido durante los últimos veinte años probablemente sean insignificantes cuando los comparemos con los que pueden ocurrir durante los próximos veinte años.

La década de los setenta fue una década de optimismo generalizado, de fe en la capacidad de la humanidad para resolver todos los problemas y para alcanzar libertad y prosperidad, justicia y bienestar, para todos los seres humanos. La década comenzó con el lanzamiento de los primeros satélites construidos por el hombre, y terminó con la llegada del hombre a la luna. Los resultados espectaculares del desarrollo económico en los países occidentales sólo dos décadas después de la Segunda Guerra Mundial, y especialmente en la reconstrucción de los dos grandes poderes derrotados, Alemania y Japón, llevaron a muchos a creer que era posible que todos los países alcanzasen el desarrollo fácilmente en un corto período de tiempo. Todos recordamos las teorías de Rostow sobre las cinco etapas del desarrollo económico, los conceptos de tecnoestructura y sociedad opulenta de Galbraith, el gran ascenso de Heilbroner, y el redescubrimiento de los escritos de Schumpeter de los años 30 y 40. Había una opinión fir-

me y muy extendida que aceptaba el desarrollo como algo irreversible en aquellos países que ya lo habían alcanzado, y como alcanzable, a corto o medio plazo, en aquellos países que todavía no lo habían concebido.

El optimismo de los 60 se basaba en dos supuestos fundamentales: desarrollo tecnológico ininterrumpido y desarrollo económico creciente. Si el marxismo aspiraba a la utopía de una sociedad sin clases, el capitalismo aspiraba a la también utópica sociedad de consumo de masas. Casi todo el mundo estaba felizmente inmerso en la creencia tradicional en el progreso ilimitado, lineal y creciente, que ha sido tan frecuente en el pensamiento político y sociológico occidental.

Como resultado, se produjo una avalancha de libros y artículos sobre el futuro, especialmente sobre el año 2000, que eran bastante optimistas sobre el futuro de la humanidad, en su conjunto. La mayoría de éstos predecían, en mayor o menor grado, los siguientes resultados:

- a) Desarrollo económico en todos los países, con una tasa de crecimiento más rápida en los países en vías de desarrollo, de forma que las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo tendería a disminuir;
- b) Reducción de las diferencias intra-nacionales entre los diferentes grupos sociales (por ejemplo, entre grupos raciales, étnicos, religiosos, entre los sexos, entre regiones, estratos o clases sociales, etcétera);
- c) Una mayor atención a los aspectos cualitativos (como opuestos cuantitativos) del desarrollo, y es-

* Catedrático de Ecología Humana. Universidad Complutense de Madrid.

pecialmente a las consecuencias no esperadas y no deseadas del desarrollo económico.

El libro de Kahn y Wiener, «El año 2000» sería un buen ejemplo de esa literatura, como lo sería también el que Bell dedica a «la sociedad post-industrial». Ambos, y muchos otros ejemplos, estaban llenos de optimismo hacia el futuro, basados en la extrapolación acrítica de algunas tendencias sociales y económicas.

A finales de los sesenta y comienzo de los setenta, sin embargo, un enfoque más crítico sobre las posibilidades del desarrollo económico en todo el mundo llevó a una actitud crecientemente pesimista respecto al futuro. En primer lugar, había cierta preocupación sobre el medio ambiente y su degradación como consecuencia del desarrollo económico. Pero inmediatamente después, existía la preocupación sobre las dificultades que encontrarían para su desarrollo los países en vías de desarrollo. Y por último, una preocupación sobre las dificultades que podrían producirse incluso para los países desarrollados, hasta el punto de que podía ser prevista una cierta degradación del nivel de vida de esas sociedades.

El manifiesto para la supervivencia de Goldsmith, el libro general de Ehrlich sobre población, recursos y medio ambiente, el informe sobre el ecoespasmo de Toffler, y muchos otros escritos, no son sino algunos ejemplos del cambio que se produjo del optimismo al pesimismo. Ciertamente, la contribución más famosa fue la de Meadow con su informe al Club de Roma sobre los límites al crecimiento, sólo unos pocos meses antes de la primera crisis del petróleo en el otoño de 1973. Aparte de algunas buenas críticas hacia los detalles de ese informe, como las elaboradas por Cole y otros desde Sussex, la mayoría de los escritos desde esa fecha aceptan la tesis principal de que el futuro de la humanidad no parece tan brillante como solía considerarse durante los años sesenta, sino más bien, bastante oscuro a menos que se tomen acciones inmediatas. La crisis económica que ha caracterizado a los países más desarrollados desde 1973 se manifiesta en dos problemas principales: desempleo e inflación. Pero, como era de esperar, la crisis de los países más desarrollados también ha tenido repercusiones sobre los países en vías de desarrollo, hasta el punto de que ahora se acepta generalmente que: a) las discrepancias internacionales entre países aumentarán, b) las discrepancias intranacionales entre regiones y grupos sociales también tenderán a aumentar, y c) las tasas de crecimiento económico serán muy bajas, y en muchos casos incluso negativas.

Es en este marco de referencia más realista en el que se deben considerar las relaciones entre población y desarrollo, y las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. La creciente demanda para que se establezca un nuevo orden económico internacional no es una cuestión aislada. Está relacionada, por una parte, con una cuestión política, el nacimiento y desarrollo del movimiento de los países no alineados. Por otra parte, está relacionada con un nuevo concepto de la cooperación internacional, basada en una organización mayor y mejor menos desarrollados, como se

demuestra en los encuentros internacionales y en las acciones de los organismos internacionales.

Con respecto a la primera cuestión, el movimiento de los no alineados, se debe recordar que a la primera conferencia de Jefes de Estado, celebrada en Belgrado en 1961, asistieron 25 estados miembros. A la segunda conferencia, celebrada en El Cairo en 1964, asistieron 47; a la tercera, en Lusaka, asistieron 53 estados miembros. Pero el mayor crecimiento del movimiento se produjo a partir de esa fecha. En solo tres años el movimiento creció un 50%. De hecho, a la cuarta conferencia, celebrada en Argel en 1973, asistieron 75 estados miembros, y a la quinta, en Colombo (1976) asistieron 86. A la última, por el momento, celebrada en La Habana, en 1979, asistieron 92 estados miembros, además de 12 observadores y 8 invitados.

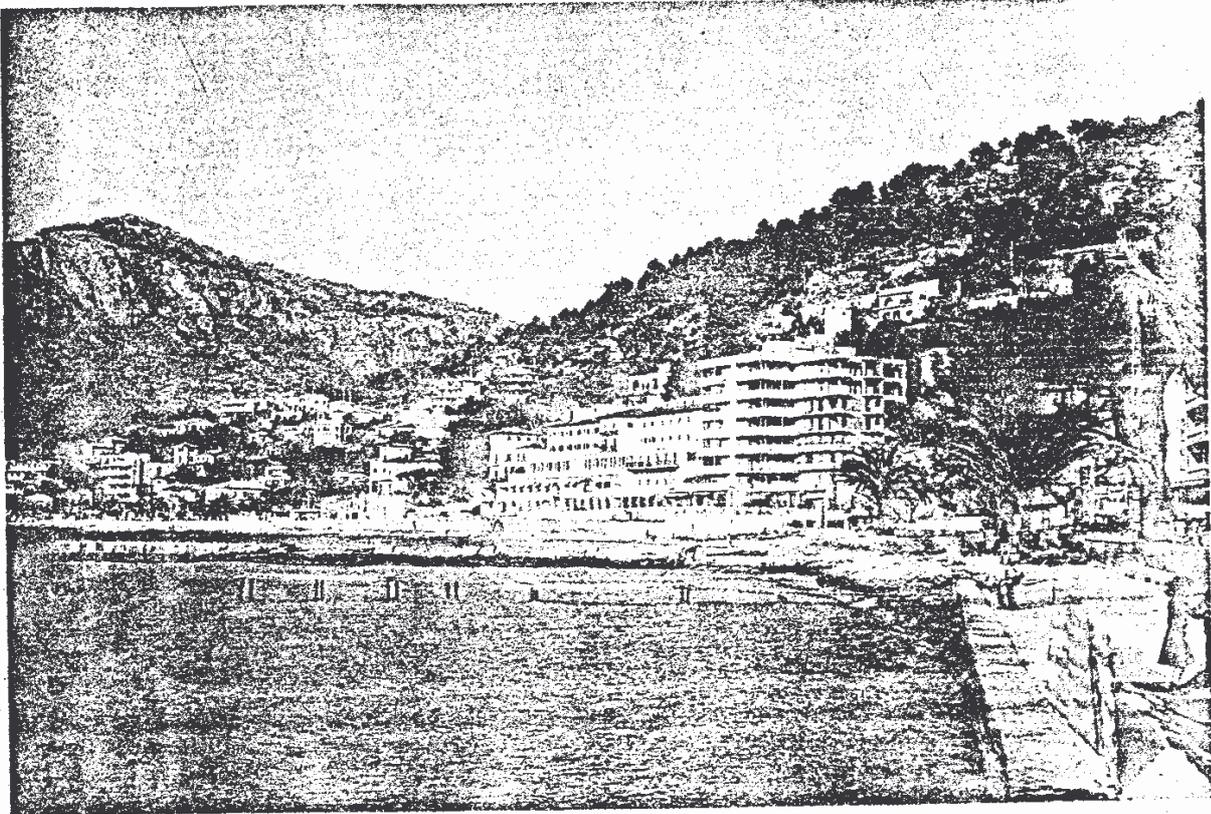
Con respecto a la segunda cuestión, una mayor participación colectiva de los países en desarrollo en los encuentros internacionales, debería prestarse especial atención a las conferencias patrocinadas por las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (Teherán, 1968), Medio Ambiente (Estocolmo, 1972), Alimentación Mundial (Roma, 1974), Población Mundial (Bucarest, 1974), Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976) y Población el Futuro Urbano (Roma, 1980), por mencionar sólo unas cuantas. El papel de los países en desarrollo ha crecido de manera continua en esas conferencias internacionales, de forma que su voz tiene un peso cada vez mayor sobre las decisiones que se toman en los organismos internacionales.

En relación con esta última cuestión hay que destacar las actividades del fondo para actividades de población de las Naciones Unidas (UNFPA), establecido en 1969, que ha tenido una gran importancia como instrumento para realizar la cooperación y la ayuda internacional en el amplio campo de la población. La UNFPA, en cooperación con la Unión Interparlamentaria, patrocinó un encuentro internacional sobre población y desarrollo en Colombo en 1979, al que se hará una referencia más detallada posteriormente en este trabajo.

■ SITUACION PRESENTE Y FUTURA DEL MUNDO

La mayoría de los informes sobre la situación actual del mundo señalan tres problemas principales que tienen la máxima importancia no sólo para el desarrollo económico y social, sino incluso para la paz mundial. Estos tres problemas son: a) altas tasas de crecimiento de la población, b) disminución global de los recursos, y c) degradación creciente del medio ambiente, tanto natural como sociocultural.

Las estimaciones de la población mundial alrededor de 1980 eran de unos 4.400 millones, de los cuales, 1.800 millones vivían en centros urbanos, y 2.600 millones en áreas rurales. La distribución entre países desarrollados y países en desarrollo era de 1.200 millones y 3.200 millones respectivamente. La tasa mundial de crecimiento de la población durante la última década ha sido de tal magnitud que sería suficiente para duplicarla



en solamente 36 ó 37 años; la actual tasa de crecimiento, todavía próxima al 2% por año, es muy alta, y las perspectivas para las próximas dos décadas son sólo ligeramente inferiores. Más importante parece ser el hecho de que la tasa de crecimiento de la población urbana mundial es todavía mayor, tres veces la de las áreas rurales. Por otra parte, mientras que los países desarrollados tienen una tasa muy baja de crecimiento, incluso próxima a cero, los países en desarrollo tienen una tasa de crecimiento entre el 2,5 y 3,5% anual.

De acuerdo con informes muy fiables, la población mundial esperada en el año 2.000 será de 6.200 millones, es decir, un 50% más que la población actual. El incremento neto de población será aproximadamente de 2.000 millones, que era la población total del mundo en 1930. En el año 2000, por primera vez en la historia de la humanidad, más de la mitad de la población del mundo estará viviendo en áreas urbanas, y la población de los países en desarrollo se aproximará a los 5.000 millones, es decir, más que la población total del mundo en 1980.

Pero el problema de la población, por muy importante que sea, es sólo uno de los tres problemas mencionados anteriormente. De acuerdo con el informe de las Naciones Unidas sobre la situación social del mundo en 1978, las condiciones de vida en las diferentes regiones del mundo, alrededor de 1978, presentan tantos contrastes como al comienzo de la década de los 70. Las diferencias no solamente se han mantenido, sino que

incluso han aumentado con respecto a muchos indicadores, hasta el punto de que se estima que alrededor del 40% de la población activa en los países en desarrollo está desempleada o subempleada.

Las principales conclusiones del informe se pueden resumir de la manera siguiente:

- 1) La población continúa creciendo a un ritmo muy alto, especialmente en los países en desarrollo, constituyendo así un obstáculo importante al desarrollo mismo y a la reducción de diferencias entre países.
- 2) La población tiende a concentrarse en ciudades, aumentando así la demanda de equipamiento y servicios urbanos, y acumulando gran número de desempleados, jóvenes, que constituyen una base peligrosa para movimientos sociales radicales y muy conflictivos en potencia, así como para comportamientos como la delincuencia y la adición a las drogas.
- 3) La población activa ha aumentado, pero también lo ha hecho el desempleo y el subempleo, especialmente en los países en desarrollo y entre las mujeres y los más jóvenes.
- 4) Gran número de personas, especialmente en los países en vías de desarrollo, no sólo carecen de puestos de trabajo, sino que como consecuencia de ello, carecen de acceso a los bienes de consumo, a los servicios públicos, y por consiguiente se puede decir que viven en pobreza.

- 5) El producto interno bruto per capita en 1975 era aproximadamente treinta veces más alto en los países desarrollados que en los países en vías de desarrollo. De manera similar, el consumo privado per capita era sólo aproximadamente veinticinco veces más grande en los países más desarrollados.
- 6) Las diferencias de renta entre los grupos sociales dentro de cada país continúan siendo mayores en los países en vías de desarrollo, y son también mayores en las áreas urbanas que en las áreas rurales.
- 7) La mayoría de los países han hecho grandes esfuerzos para aumentar sus prestaciones o servicios sociales, especialmente con respecto a educación, sanidad, medio ambiente, vivienda, etc. Sin embargo, el aumento en las expectativas de la población ha sido tan importante, y el crecimiento de la población tan alto, que esos incrementos en servicios sociales, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes, y en muchos casos, tan insuficientes que realmente han significado una reducción cuantitativa y/o cualitativa en esos servicios.
- 8) A pesar de las muchas y frecuentes referencias a la necesidad de lograr un desarme mundial, los actuales gastos en armamento, en todo el mundo, ascienden aproximadamente a 250.000 millones de dólares, equivalentes a dos terceras partes del producto nacional bruto de los países que consti-

tuyen la mitad más pobre del total de la población mundial.

Otro informe muy conocido, el informe Global 2000 preparado para el Presidente de los Estados Unidos, señala que, «si las actuales tendencias continúan, el mundo en el año 2000 estará más poblado, más contaminado, y ecológicamente será menos estable y más vulnerable a los conflictos que el mundo en el que ahora vivimos. Pueden preverse tensiones importantes que afectarán a la población, a los recursos y al medio ambiente. Aunque la producción material aumentará, los habitantes de este planeta serán, en muchos aspectos, más pobres de lo que son hoy».

El informe Interfuturos de la OCDE tampoco es más optimista. Cuatro de los seis escenarios mundiales que se contemplan en el informe comparten la hipótesis de un aumento en los conflictos sociales entre grupos sociales. Otros estudios recientes, como el de Heilbroner, «Investigación sobre el futuro del hombre», o «Los límites sociales al crecimiento» de Ilirsch, insisten sobre las consecuencias sociales potenciales de la crisis actual, que eventualmente puede conducir a gobiernos más autoritarios y menos democráticos.

Es natural que los cambios que han ocurrido desde los 60 hasta los 70 puedan haber afectado a las relaciones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Sin embargo, como se indicaba



anteriormente, el movimiento no alineado y la mayor participación de los países en vías de desarrollo en las decisiones internacionales, constituyen factores que tienen una gran influencia en el diálogo Norte-Sur.

■ LA DECLARACION DE COLOMBO

La Declaración de Colombo sobre población y desarrollo debe evaluarse dentro del contexto internacional que se acaba de describir. La Declaración fue formulada por los 58 países representados en la Conferencia Internacional de Parlamentarios celebrada en Sri Lanka en 1979, patrocinada por el Fondo de las Naciones Unidas para actividades de población (UNFPA) y la Unión Interparlamentaria, siendo así la primera conferencia de parlamentarios celebrada bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Las principales características del marco internacional de referencia pueden entonces resumirse de la forma siguiente:

- a) Una creciente toma de conciencia por parte de los países más desarrollados sobre su responsabilidad en la cooperación con los países en vías de desarrollo.
- b) Una situación más problemática para llevar a cabo esa cooperación, debido a las dificultades con que se enfrentan los países desarrollados como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973, que inició la crisis económica que ha caracterizado a las economías occidentales desde esa fecha.
- d) Una creciente toma de conciencia por parte de los países en vías de desarrollo sobre su derecho a exigir una reducción de las diferencias socioeconómicas internacionales.

Varias conferencias internacionales, muchas de ellas patrocinadas por las Naciones Unidas, han incluido desde los años 60 alguna referencia a la necesidad de encontrar los instrumentos necesarios que conducirían a una mayor justicia y solidaridad internacional. El Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) constituye un intento importante en esa dirección.

La Declaración de Colombo establecía que las metas y objetivos formuladas en el NOEI deberían ser alcanzadas con toda urgencia, al mismo tiempo que deberían producirse cambios internos importantes para asegurar una distribución más equitativa de los recursos y una sociedad más razonable y justa en cada país.

Con respecto al desarrollo, la conferencia reformuló los objetivos y estrategias con el fin de tomar en cuenta un esfuerzo más deliberado hacia la justicia social, una distribución más equitativa de la renta y el pleno empleo, una distribución espacial más equilibrada de la población, una selección más amplia de tecnologías adecuadas, un mayor esfuerzo para mejorar la capacidad de todo individuo de ser autosuficiente, una mejora del papel y condición de la mujer dentro de la familia y la sociedad, y una mayor utilización de la educación pública y de los programas de información.

Con respecto a la población, la conferencia acordó que diversas medidas concretas deberían tomar en cuenta la reducción de la mortalidad, la provisión de in-

formación sobre servicios de planificación familiar y la accesibilidad a esos servicios, el entrenamiento y equipamiento de un número suficiente de personal para médico y trabajadores de campo para atender los servicios sanitarios preventivos y curativos así como los servicios de planificación familiar, el estímulo a contraer matrimonio a edades más altas, y una mayor participación de los hombres y de las mujeres, especialmente los más jóvenes, en los programas de población y de planificación familiar.

La conferencia hacía un llamamiento a los gobiernos para que reforzaran y aumentaran los programas de desarrollo socioeconómico y para que formularan políticas de población adecuadas; para que evaluaran las tendencias de población y sus consecuencias en sus propios países, sobre la base de que la política demográfica es una parte de la soberanía de cada nación; para que tomaran medidas explícitas que promovieran y reforzaran la integración de los programas de población en todas las actividades de desarrollo; para que asignaran una mayor proporción de los recursos nacionales disponibles a las áreas rurales; para que promovieran iguales responsabilidades para hombres y mujeres en los asuntos públicos, así como en las cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales y familiares; para que garantizaran que todas las parejas e individuos puedan ejercer su derecho básico a decidir de manera libre y responsable el número y espaciamiento de los hijos que quieren tener, y para que pusieran a su disposición la información, educación y medios que fuesen necesarios; para que estimularan la investigación biológica y social sobre técnicas más fiables, eficientes y socialmente aceptables de regulación de la fecundidad; para que incrementaran su constitución global a la ayuda internacional al fondo de las Naciones Unidas para actividades de población, a los programas de cooperación bilateral, y a las organizaciones no gubernamentales.

Para alcanzar estos objetivos, la conferencia hacía un llamamiento especial con el propósito de conseguir para 1984 un presupuesto anual de mil millones de dólares para la ayuda internacional en materia de población. También hacía llamamientos específicos a los gobiernos, a los medios de comunicación de masas, a los líderes religiosos, a los jóvenes, a las organizaciones de las Naciones Unidas (incluido el Banco Mundial) y a las organizaciones intergubernamentales, así como a las organizaciones no gubernamentales y voluntarias, a la unión interparlamentaria, y a la gente en general. Por último, la conferencia pedía la celebración de una conferencia mundial de población en 1984, así como un refuerzo en el papel y funciones de la UNFPA, y la integración del problema población y desarrollo como una cuestión central en la estrategia internacional para el desarrollo que debería ser aprobada para la próxima década.

Está claro que en la Declaración de Colombo hacía explícito el creciente sentimiento en todo el mundo de que las diferencias entre países desarrollados y países en vías de desarrollo deberían reducirse para lograr un orden social internacional más justo, y que la ayuda internacional a través de las relaciones bilaterales, de las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales

mentales, serían el medio más apropiado para conseguir ese objetivo. Se debe reconocer, sin embargo, que la Declaración se hizo precisamente en un momento de crisis económica internacional, haciendo así más difícil que los países desarrollados llevaran a cabo las acciones que se podían esperar de ellos. El resultado neto puede ser una acumulación de tensiones en la Comunidad Internacional, debido a problemas causados por una creciente población mundial, recursos disminuyentes (especialmente los no renovables), una creciente degradación del medio ambiente y de la calidad de la vida en general, y un mantenimiento o incluso un aumento de las desigualdades intranacionales e internacionales que tenderían a causar mayores y más extensos conflictos sociales. El problema real parece ser no tanto el de las desigualdades existentes, sino el de la frustración que resultará de las expectativas no satisfechas para reducir esas desigualdades, expectativas que surgieron solamente hace un par de décadas. Esa es la razón por la que todos los esfuerzos para aumentar la ayuda internacional, de cualquier tipo, serán absolutamente necesarios, no sólo desde el punto de vista moral de obtener un orden social más justo, sino desde el punto de vista pragmático de evitar los conflictos sociales y preservar la paz internacional.

Un punto final que debería recalcar es el que la declaración de Colombo pone un énfasis especial en la ayuda internacional en materia de población. Ese es un indicador claro del supuesto de que el problema de la población constituye una barrera fundamental para el desarrollo en los países en vías de desarrollo, y que debería tomarse en consideración con prioridad a cualquier otro problema. Ello justifica la importancia cualitativa asignada a la ayuda en materia de población, a pesar del hecho de que constituya un porcentaje pequeño en todos los programas de ayuda internacional.

■ AYUDA INTERNACIONAL EN MATERIA DE POBLACION

La ayuda internacional para el desarrollo puede tomar tres formas principales: a través de acuerdos bilaterales, a través de organizaciones intergubernamentales (cooperación multilateral), o a través de organizaciones no gubernamentales (principalmente fundaciones y otras organizaciones que no buscan el lucro). Los créditos a la exportación, las inversiones privadas y otras transferencias comerciales generalmente se excluyen del concepto de ayuda internacional para el desarrollo.

La práctica de la ayuda internacional para el desarrollo comenzó a ser importante durante la década de los 60, aunque ya se había practicado con anterioridad. Pero la característica diferenciadora desde esa fecha es que, hasta entonces, la ayuda internacional para el desarrollo había tomado generalmente la forma de acuerdos bilaterales entre gobiernos, mientras que, desde 1960, adoptó cada vez con más frecuencia la forma de cooperación multilateral a través de organizaciones intergubernamentales o incluso no gubernamentales.

Así, en 1961, la ayuda oficial para el desarrollo significó 5.200 millones de dólares de los Estados Unidos. En sólo 16 años esa cifra casi se ha triplicado, alcanzan-

TABLA 1
TENDENCIAS EN LA AYUDA PARA EL DESARROLLO Y EN MATERIA DE POBLACION 1961-1977

	Ayuda total oficial para el desarrollo (1) (en millones de dólares USA)	Ayuda en materia de población (2)	Ayuda en materia de población como porcentaje de la ayuda total (en tanto por 100)
1961	5.200	6	0,1
1962	5.400	5	0,1
1963	5.800	11	0,2
1964	6.000	16	0,3
1965	5.900	18	0,3
1967	6.600	30	0,5
1968	6.300	58	0,9
1969	6.600	86	1,3
1970	6.800	125	1,8
1971	7.700	135	2,0
1972	8.700	171	2,0
1973	9.400	182	2,0
1974	11.302	257	2,3
1975	13.588	286	2,1
1976	13.666	329	2,3
1977	14.759	345	2,3

- Notas:* 1. Se excluyen los créditos a la exportación, las inversiones privadas, y otras transferencias comerciales.
2. Totales netos excluyendo la doble contabilidad debida a transferencias entre donantes. Las contribuciones de organizaciones voluntarias no se incluyen para los años 1961-1969. En 1970, estas contribuciones ascendieron a 0,9 millones de dólares.

Fuente: H. Gille, «Recent Trends in International Population Assistance», dans R. Salas, International Population Assistance: The First Decade, Pergamon Press, Oxford, 1979, p. 391.

do 14.759 millones en 1977. La ayuda de los países desarrollados a los países en vía de desarrollo ha crecido de manera continua en la mayoría de los campos (educación, agricultura, salud, industria, etc.) bajo cualquiera de las tres formas mencionadas más arriba. (Véase tabla 1.)

Pero ha sido en el campo de la ayuda en materia de población en donde las tasas de crecimiento han sido realmente espectaculares. En el mismo período de tiempo la ayuda para población ha crecido desde 6 millones de dólares USA a 345, y como estableció la Declaración de Colombo, se espera que alcance 1.000 millones de dólares USA para 1984, fecha en que tendrá que te-

TABLA 2
AYUDA EN MATERIA DE POBLACION POR PRINCIPALES DONANTES, 1971-1979
(en miles de dólares USA)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gobiernos									
Austria	—	357	579	693	1.587	967	1.345	3.021	3.138
Bélgica	147	18	75	837	476	934	2.179	2.252	1.810
Canadá	2.496	2.997	4.159	5.498	7.183	8.989	9.719	12.063	12.800
Dinamarca	1.918	1.189	2.035	4.784	3.548	4.978	4.445	7.722	9.283
Finlandia	507	692	1.033	2.587	2.026	1.578	1.745	498	538
R.F.A.	1.637	2.435	4.392	5.770	13.400	8.739	14.434	17.002	35.255
Japón	2.090	2.196	2.812	5.293	7.971	9.000	15.000	15.743	25.098
Países Bajos	1.106	2.232	3.718	5.785	6.695	8.954	9.649	12.083	13.794
Nueva Zelanda	—	77	40	580	880	607	573	627	623
Noruega	3.870	5.539	8.600	10.800	18.500	27.400	30.000	39.962	40.252
Suecia	7.446	12.739	17.123	21.468	26.169	28.743	31.417	42.339	47.605
Suiza	168	191	189	190	200	242	500	1.149	1.506
Reino Unido	2.311	3.257	3.861	3.032	6.450	6.993	10.866	14.062	19.917
Estados Unidos	109.567	121.133	115.106	110.146	106.306	119.027	145.367	177.596	182.358
Otros	1.283	1.592	1.747	2.325	3.580	11.356	3.918	2.562	1.565
Subtotal	134.566	157.544	165.469	179.734	204.701	288.497	277.157	348.681	395.541
Organizaciones intergubernamentales									
Naciones Unidas	6.995	5.952	8.459	20.786	24.234	28.009	22.705	20.000	24.238
UNICEF	2.382	2.371	3.711	5.753	6.725	6.611	6.700	6.700	9.653
FNUAP	8.937	19.840	34.684	57.000	71.213	75.781	72.131	95.592	131.621
BIT	165	989	2.259	3.827	4.901	6.483	6.775	3.717	5.957
FAO	607	574	1.370	1.539	2.238	1.400	1.400	2.500	3.603
UNESCO	38	28	2.554	4.130	5.337	4.042	5.034	4.700	4.803
OMS	2.823	6.374	15.991	18.932	22.979	29.324	34.679	38.200	40.773
Banco Mundial (2)	1.600	5.700	11.200	14.840	20.340	25.940	27.730	31.380	59.100
Otros	5.200	6.577	1.789	6.225	6.300	6.300	6.500	7.000	7.000
Subtotal	28.747	48.405	82.017	133.032	164.267	183.890	183.654	209.789	268.748
Organizaciones no gubernamentales									
Fundación Ford	15.221	14.647	12.353	14.791	10.586	11.315	10.352	10.000	7.993
IPPF	19.294	24.935	33.798	31.108	33.660	33.493	39.230	45.837	46.610
Population Council	14.084	17.360	16.128	15.582	12.076	11.000	11.302	12.624	12.851
Fundación Rockefeller	2.864	6.608	6.370	8.962	8.514	8.264	8.299	8.941	9.780
Otros	3.877	4.400	7.400	7.060	7.774	9.471	14.371	19.651	30.620
Subtotal	55.340	67.950	76.049	77.503	72.610	73.543	83.545	97.253	107.954
Total	218.653	274.299	323.535	390.269	441.578	495.930	544.356	685.723	790.143
Total excluyendo doble contabilidad (3)									
a) En dólares USA corrientes	161.519	183.785	208.651	254.069	260.989	304.427	348.656	394.385	454.613
b) En dólares USA corrientes (1970-100)	154.860	170.645	182.387	200.054	202.734	207.658	223.211	234.741	243.108

Notas:

(1) Gastos reales, excepto que algunas de las cifras de 1977 son estimaciones basadas en las asignaciones. Todas las cifras se refieren a años naturales.

(2) Las estimaciones anuales para el Banco Mundial se basan en sus compromisos de acuerdo con préstamos, con acuerdos de préstamos o créditos y la duración prevista de la ejecución de los proyectos.

(3) Esta cifra se ha calculado deduciendo del total las siguientes partidas:

- contribuciones gubernamentales al UNFPA;
- contribuciones de los Estados Unidos al IPPF, al Pathfinder Fund y al Population Council;
- contribuciones de la UNFPA a organizaciones en sistema de las Naciones Unidas;
- contribuciones de una fundación a otra.

Fuentes:

- Para los años 1971-1973, H. Gilie: «Recent Trends in International Population Assistance», en R. M. Salas, International Population Assistance: The First Decade, Pergamon Press, Oxford, 1979, págs. 391 a 392.

- Para los años 1974 a 1979, H. Gilie: «Overview of International Population Assistance», dans UNFPA, Inventory of Population Projects in Developing Countries around the World, 1979/1980, New York, 1981, p. ix.

(Debido a las discrepancias entre las dos fuentes para los años 1974-1977, se han preferido los datos procedentes de esta última fuente, partiendo del supuesto que eran cifras corregidas.)

ner lugar la Conferencia Mundial de Población. La proporción de la ayuda de población sobre toda la ayuda oficial para el desarrollo ha cambiado por consiguiente desde un insignificante 0,1% en 1961 al 2,3% en 1977.

H. Gille, Diputado director ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para las actividades de población, ha resumido los datos más importantes sobre ayuda internacional en materia de población en varios artículos, que facilitan la penosa tarea de la recolección de los datos.

Los datos sobre ayuda en materia de población por principales donantes se presentan en la tabla 2, diferenciando entre donantes gubernamentales y donantes intergubernamentales o no gubernamentales. El análisis de esos datos debe tomar en cuenta el hecho de que existe cierto solapamiento entre las tres categorías de donantes, que lleva a cierta doble contabilidad. Esa es la razón por la que los datos se presentan excluyendo la doble contabilidad, tanto en dólares corrientes USA, como en dólares constantes (1970 = 100).

Lo primero que debe advertirse en la tabla 2 es que la ayuda en materia de población procedente de donantes gubernamentales constituye la fuente más importante durante todos los años que se han considerado. Pero, mientras que las organizaciones no gubernamentales constituían la segunda fuente más importante de ayuda en 1971 y 1972, las organizaciones intergubernamentales tomaron ese lugar desde 1973. Las tasas de crecimiento lo demuestran de manera más explícita. Así, las ayudas en materia de población procedente de donantes gubernamentales tuvo una tasa de crecimiento de 194% durante el período total 1971-1979, mientras que las tasas correspondientes de crecimiento para las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales fueron 897% y 95%, respectivamente. La tasa de crecimiento de la ayuda total en materia de población durante el mismo período, sin excluir la doble contabilidad, fue del 261%, pero si se excluye la doble contabili-

dad, se reduce a 181% y 57%, según que se consideren dólares corrientes USA o dólares constantes USA.

Por consiguientes, en términos reales, la ayuda en materia de población ha crecido solamente en un 57% desde 1971 a 1979, lo que constituye una cifra bastante menos espectacular de lo que parecería. Sin embargo, la ayuda en materia de población ha crecido más rápidamente que la ayuda total oficial para el desarrollo. Considerado solamente el período 1971-1977, se puede observar que ésta creció en un 92% mientras que la ayuda en materia de población creció en un 116% durante el mismo período.

Se puede concluir entonces que la ayuda en materia de población ha experimentado un crecimiento muy importante durante la década de los años 70, por lo menos mayor que la ayuda total oficial para el desarrollo, pero no tan importante como podría deducirse al considerar las cifras brutas totales, debido a dos factores: la doble contabilidad entre las tres fuentes de ayuda que se han considerado aquí, y la utilización de dólares USA corrientes o constantes.

Tomando en cuenta los donantes gubernamentales debe señalarse que con Estados Unidos han sido, y todavía son, el donante individual más importante. En 1971, la contribución de los Estados Unidos representaba el 81% de toda la ayuda gubernamental, pero disminuyó a sólo un 46% en 1979. Noruega y Suecia fueron el segundo y tercer donante individual más importante en 1971, y mantuvieron estas posiciones en 1979. El crecimiento relativo más importante ha correspondido a la República Federal de Alemania, que en 1979 contribuyó con una ayuda 21,3 veces superior a la de 1971, lo cual puede compararse con las razones para Estados Unidos (1,2), Suecia (6,4) y Noruega (10,4).

Con respecto a las organizaciones intergubernamentales, debe señalarse el importante peso de la ayuda originada por la UNFPA, que representaba el 31% de la ayuda total de las OGI, en 1971, y que ha crecido al

TABLA 3
AYUDA EN MATERIA DE POBLACION, POR FUENTE, 1971-1979
(en miles de dólares USA)

Año	Asistencia total	Fuente					
		Gobiernos		Organizaciones intergubernamentales		Organizaciones no gubernamentales	
			%		%		%
1971	218.653	134.566	61,5	28.747	13,2	55.340	25,3
1972	274.299	157.944	57,6	48.405	17,6	67.950	24,8
1973	323.535	165.469	51,1	82.017	25,4	76.049	23,5
1974	390.269	179.734	46,0	133.032	34,1	77.503	19,9
1975	441.578	204.701	46,4	164.267	37,2	72.610	16,4
1976	495.930	238.497	48,1	183.890	37,1	73.543	14,8
1977	544.356	277.157	50,9	183.654	33,7	73.545	15,4
1978	665.723	348.681	52,4	209.789	31,5	97.253	14,6
1979	790.143	395.541	50,1	286.748	36,3	107.854	13,6

TABLA 4
NUMEROS DE DONANTES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ACTIVIDADES DE POBLACION POR AÑO, 1967-1981

Año	Número de donantes	Año	Número de donantes
1967	1	1975	54
1968	3	1976	54
1969	7	1977	53
1970	22	1978	54
1971	39	1979	50
1972	40	1980	100
1973	49	1981	81
1974	56		

TABLA 5
AYUDA EN MATERIA DE POBLACION POR DONANTES PRINCIPALES EUROPEOS 1971-1979
(en miles de dólares USA)

Año	Total de principales donantes	Donantes europeos principales	Donantes europeos principales como porcentaje de total de donantes principales
1971	134.566	19.310	14,2
1972	157.944	28.492	18,0
1973	165.469	41.026	24,8
1974	179.734	55.253	30,7
1975	204.701	77.464	37,8
1976	238.497	88.551	37,1
1977	277.157	105.235	38,0
1978	348.681	137.069	39,3
1979	395.541	169.959	43,0

Fuente: datos elaborados por el autor a partir de la tabla 2.

46% en 1979. El crecimiento relativo más importante durante el período corresponde, sin embargo, a la UNESCO, aunque a un nivel absoluto mucho más bajo de ayuda.

Finalmente, con respecto a las organizaciones no gubernamentales, el IPPF, el Population Council y la Fundación Ford fueron las tres fuentes más importantes de ayuda en 1971. El IPPF representaba el 35% de la ayuda total de las ONG en 1971, y creció en términos absolutos y relativos a lo largo de todo el período, de forma que llegó a representar el 43% de la ayuda total procedente de la ONG en 1979. Debe advertirse la reducción absoluta y relativa experimentada por el Population Council y la Fundación Ford. Por otra parte, es importante señalar el muy importante crecimiento experimentado por la categoría «otros», principalmente a causa del crecimiento de la family planning internatio-

nal assistance, una ONG que no fue considerada separadamente hasta 1974, y que en 1979 contribuyó con un total de 14.120.000 dólares USA.

Anteriormente se señalaba que, al comparar las tres fuentes de ayuda en materia de población, se podía advertir el crecimiento relativo de las OIG. A decir verdad, esa comparación puede hacerse más fácilmente en la tabla 3. Los datos parecen demostrar el aumento relativo de la ayuda procedente de la OIG (desde 13,2% a 36,3%), con respecto a la ayuda total (sin excluir la doble contabilidad y en dólares corrientes USA), así como la disminución relativa de la ayuda procedente de fuentes gubernamentales (desde 61,5 a 50,1%) y de la ayuda procedente de las ONG (desde 25,3 a 13,6%).

Para comprender mejor el significado de estos datos, debería recordarse por una parte, que la ayuda en materia de población comenzó principalmente sobre una base bilateral, y que sólo recientemente ha comenzado a cambiar hacia los acuerdos multilaterales a través de las OIG (las Naciones Unidas comenzaron sus programas sobre ayuda en materia de población a principio de los años 50, y alrededor de esa fecha comenzó también a operar el IPPF, el Population Council y las Fundaciones Ford y Rockefeller, pero el UNFPA no fue establecido hasta 1969). Por otra parte, los gobiernos canalizan su ayuda cada vez más a través de las OIG, lo que explica el crecimiento de la doble contabilidad a lo largo del período 1971-1979. Así, la razón de la ayuda total en materia de población (excluyendo la doble contabilidad) fue 1,35 en 1971 y de 1,73 en 1979.

La afirmación relativa al cambio de la ayuda desde una base bilateral a una base multilateral puede ser confirmada, hasta cierto punto, por los datos que se incluyen en la tabla 4. El número de donantes a la UNFPA ha crecido desde 1 en 1967 (cuando todavía se denominaba Transfond for population activities) a 100 en 1980 y 81 en 1981.

Otra cuestión interesante con respecto a los donantes gubernamentales, se refiere a las contribuciones específicas realizadas por los países europeos en materia de ayuda para la población. La tabla 5 presenta las contribuciones totales realizadas por países europeos y las compara con la contribución total realizada por todos los gobiernos. Los datos no dejan ninguna duda respecto al crecimiento absoluto y relativo de la ayuda en materia de población procedente de países europeos (incluso aunque la cifra esté infraestimada, puesto que algunos países europeos están incluidos dentro de la categoría «otros»).

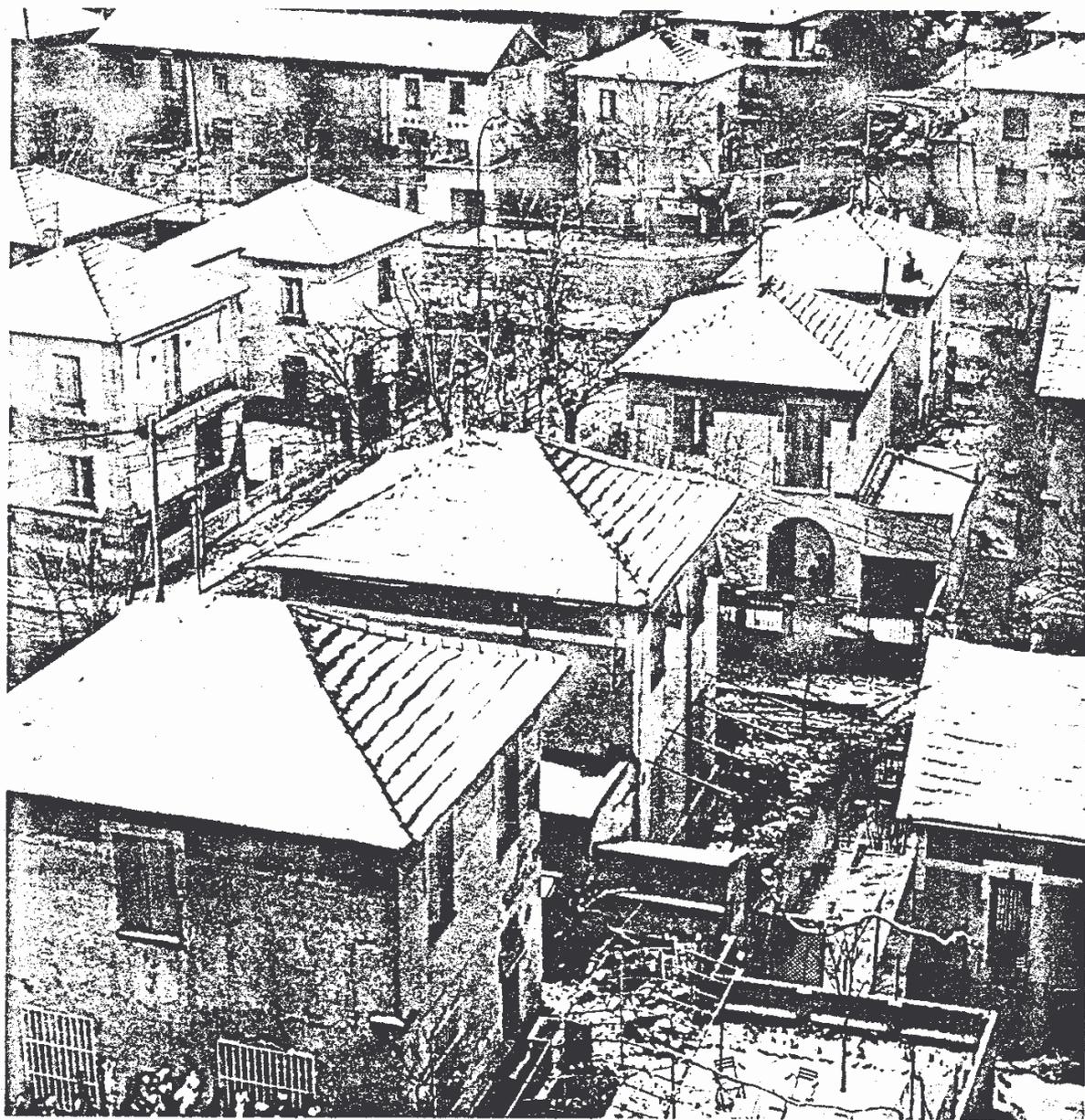
Así, la ayuda europea en materia de población representaba el 14,2% de la ayuda total en materia de población proporcionada por todos los gobiernos en 1971, pero ha crecido hasta el 43,0% en 1979. La explicación, como ya se dijo anteriormente, es la de que se ha producido un aumento en la contribución por parte de los gobiernos europeos, y una reducción relativa en la contribución procedente de los Estados Unidos. Esto muestra claramente la asunción de responsabilidades por parte de los países europeos, que están contribuyendo cada vez más a los programas de ayuda en materia de población y por consiguiente, al desarrollo de los países en vías de desarrollo.

Gille, en sus ya citados informes, ha realizado ya un análisis de la ayuda internacional en materia de población de acuerdo con los países prioritarios, los objetivos prioritarios, y las áreas prioritarias de ayuda. Sin embargo, debería señalarse aquí que alrededor de la mitad de la ayuda en materia de población se utiliza para apoyar programas de planificación familiar de diversa naturaleza (desde provisión de contraceptivos a entrenamiento de personal). Esta actividad, como ya se indicó, fue una de las necesidades más importantes y agudas formuladas en la Declaración de Colombo. Sin embargo, parecería que la ayuda internacional en materia de población va en la misma dirección indicada por la Declaración, y existen razones para pensar que continuará

haciéndolo así hasta que se logre una reducción en las tasas de crecimiento de la población (a través de una reducción de la natalidad).

■ CONCLUSIONES

El mundo se enfrenta con una crisis económica que se originó en la crisis del petróleo de 1973. Esta crisis se manifiesta a través de una inflación continua y de tasas sin precedentes de desempleo, especialmente entre los jóvenes. Contrariamente al optimismo que caracterizó a la década



de los años 60, se acepta ahora ampliamente que las diferencias internacionales entre naciones aumentarán, que las diferencias intranacionales entre regiones y grupos sociales también tenderán a aumentar, y que las tasas de crecimiento económico serán muy bajas, y en muchos casos negativas.

- 22 Los tres problemas principales que acompañan a la crisis mundial, y que contribuyen y resultan de ella son: una tasa muy alta de crecimiento de la población, una disminución global de los recursos mundiales, y una degradación creciente del medio ambiente. Los tres problemas, combinados, pueden resultar en un aumento muy importante en el número y extensión de los conflictos sociales, tanto a nivel nacional como internacional.
- 23 La Declaración de Colombo sobre población y desarrollo formulaba claramente la necesidad de una ayuda internacional de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo. La Declaración se refería muy específicamente y repetidamente a la necesidad de ayuda internacional en materia de población, hasta el punto de expresar un deseo concreto de que esta alcanzase un volumen de mil millones de dólares para 1984.
- 24 La ayuda internacional en materia de población ha crecido desde 6 millones de dólares USA en 1961, a 345 millones de dólares USA en 1977, y su importancia relativa con respecto a la ayuda total oficial para el desarrollo ha crecido desde el 0,1% en 1961 al 2,3% en 1977.
- 25 Los donantes gubernamentales constituyen todavía la fuente más importante de ayuda en materia de población, comparado en la ayuda que se origina en las organizaciones intergubernamentales

o no gubernamentales. Sin embargo, la actual tendencia es la de que los gobiernos canalicen sus contribuciones a través de las organizaciones intergubernamentales.

- 26 El papel de la UNFPA está creciendo en importancia entre las OIG y las ONG desde que fue establecida en 1969, como se refleja por el hecho de que en 1981 recibieran contribuciones de 81 donantes.
- 27 Los países europeos han aumentado su contribución a la ayuda internacional en materia de población, hasta el punto de representar el 43% de toda la ayuda gubernamental en 1979.
- 28 Aproximadamente la mitad de todos los recursos asignados a la ayuda internacional en materia de población se dedican a proyectos que directa o indirectamente están relacionados con los programas de planificación familiar.
- 29 La ayuda internacional para el desarrollo, y por consiguiente la ayuda en materia de población, pueden estar en peligro de tener tasas de crecimiento más bajas o incluso disminuyentes, debido a una continuación de las dificultades económicas pasadas y presentes con las que se tienen que enfrentar los países desarrollados, como ha sido recientemente demostrado por las medidas tomadas en los organismos financieros intergubernamentales. Si esto sucediera realmente, las metas y objetivos establecidos en el nuevo orden económico internacional y en la Declaración de Colombo estarían en peligro de no poderse cumplir, y ello constituiría probablemente un factor importante de desequilibrio en las relaciones internacionales que directamente conducirían a un aumento en el peligro de conflictos sociales tanto a nivel nacional como internacional.