

Población y Cooperación al Desarrollo: Políticas de Natalidad y Migratoria Implicadas.

Vanina Modolo Olego.

Cita:

Vanina Modolo Olego (2007). *Población y Cooperación al Desarrollo: Políticas de Natalidad y Migratoria Implicadas*. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/514>

Población y Cooperación al Desarrollo: Políticas de Natalidad y Migratoria Implicadas

Vanina Modolo Olego

Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

vaninamodolo@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

“¡No hay espacio! ¡No hay espacio!’ gritaron cuando vieron a Alicia aparecer. ‘¡Hay mucho espacio!’ dijo Alicia indignada.”

La fiesta del té de Mad Hatter en Alicia en el País de las Maravillas

Esta ponencia presenta algunas reflexiones sobre el fenómeno de políticas demográficas que, a través de diferentes actores, se ponen en relación con las estrategias, los discursos, los programas y los recursos de la cooperación al desarrollo.

El tema del tamaño de la población —número de personas en un espacio determinado— apareció como una cuestión a intervenir en los años 50’, con el aumento de la población en los países tercermundistas, y reaparece hoy con el incremento de personas de ese Tercer Mundo que llegan a los países del Primero. Controlar la cantidad de personas es el objetivo en ambas instancias con diferentes escenarios.

Las políticas demográficas que se analizan son, justamente, las que mayor controversia causan: nadie debate si es justo o necesario reducir la tasa de mortalidad infantil o incrementar la esperanza de vida, ni se argumenta que la reducción en la mortalidad debería frenarse porque contribuye al continuo crecimiento de la población y al rápido envejecimiento poblacional. Sin embargo, las políticas de estudio en este trabajo se han convertido en un complejo objeto de análisis, generando teorías, prácticas contradictorias, debates éticos, etc.

DESARROLLO

El período de posguerra se caracteriza por la directa implicación de los gobiernos y entidades no gubernamentales en la formulación y ejecución, en terceros países, de políticas de población, mediante el instrumento de la cooperación al desarrollo. Las cuestiones demográficas adquieren así una dimensión de intervención internacional, algo que estaba reservado al ámbito nacional de los Estados. La dimensión internacional de las políticas de población se manifiesta a través de contratos bilaterales entre gobiernos que incluyen cuestiones de políticas de población, y su aparición en la agenda de organizaciones internacionales como Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo

Monetario Internacional, entre otros, y organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo.

Para ilustrar este fenómeno, en una primera etapa, se dan algunas nociones generales pertinentes sobre el tema, para luego iniciar el recorrido, partiendo de las políticas antinatalistas implementadas a partir de los 50' hasta llegar, en la última etapa, a señalar algunos ejemplos de actuales políticas restrictivas de la inmigración, que parecen surgir como nuevos condicionantes de la cooperación al desarrollo.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO PARTE DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La cooperación al desarrollo abarca “el conjunto de bienes, servicios y capitales que, con grados de concesionalidad variable, los países industriales ponen a disposición de los de menor renta relativa, con el objetivo declarado de favorecer su progreso económico y social” (Alonso, 1994: 219). Desde los años 50' moviliza importantes recursos, y se aplica por medio de una amplia gama de instrumentos jurídicos —como la celebración de acuerdos entre dos países— e instrumentos financieros —apoyo a organizaciones internacionales y ONG's— que reflejan su naturaleza multiforme.

La actuación de los Estados en la cooperación internacional al desarrollo se inscribe dentro del conjunto complejo de las relaciones internacionales, y, por tratarse de una parte especializada de la política exterior de un país, explica muy probablemente sus limitaciones. Hjerthom & White (2000:80) exponen como argumento central que, a pesar de los muchos cambios a lo largo de los años, la ayuda mantiene una constante a lo largo de la historia: los objetivos de desarrollo de los programas con ese fin son distorsionados, en favor de ventajas comerciales y políticas del país o de la institución donante. *The Economist* reconoce que “aún hoy, consideraciones estratégicas a menudo sobrepasan las caritativas o de desarrollo” (1999:24).

Con respecto a la persecución de objetivos estratégicos, se pensaba que con el fin de la Guerra Fría se solucionaría en parte este tema, pero desafortunadamente surge otra cuestión que distorsiona la asignación de la ayuda. Al decir de Sanahuja (2003:3), las cuestiones como la pobreza mundial y los medios para afrontarla —como la ayuda al desarrollo—, ahora sólo parecen ser relevantes si se relacionan con las nuevas amenazas a la seguridad, o ayudan a legitimar la “guerra contra el terrorismo”. *The Economist* (2004), con referencia a este tema, concluye que donde las consideraciones estratégicas no entran en juego, la ayuda internacional parece estar menos distorsionada; sin embargo, ésta también se da en menor cantidad. Por otro lado, el autor Lumsdaine (1993:31), en su libro, analiza la ayuda al desarrollo llevada a cabo durante el período 1945-1990 y establece que los donantes gastan el dinero de la ayuda, principalmente, en países pobres con poco valor económico o estratégico. Además, los países con programas de ayuda más importantes no son aquellos con fuertes intereses en el Tercer Mundo, sino aquellos con grandes programas sociales a nivel nacional, como por ejemplo, los Países Nórdicos. Así, concluye el autor, en un período de más de cuarenta

años, los países desarrollados proveen de ayuda externa principalmente por su creencia en su responsabilidad moral para hacerlo.

Independientemente de sus motivaciones, la actuación de los Estados, tanto de forma individual o como partes de órganos colectivos, es esencial en la cooperación al desarrollo. La cooperación se considera bilateral cuando los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones. La cooperación multilateral es aquella en la que los gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes.

Los organismos multilaterales que tienen encomendadas funciones de cooperación al desarrollo son:

- Instituciones financieras multilaterales: en el ámbito mundial, el Banco Mundial (“Nuestro sueño es un mundo sin pobreza” reza el cartel colocado en la sede central del Banco Mundial en Washington); en el ámbito regional, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el BID, los fondos de desarrollo, el Fondo Europeo de Desarrollo, etc.
- Organismos vinculados de una u otra forma a la ONU: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa Mundial de Alimentos, UNCTAD, ONUDI, entre otros. El desarrollo como uno de los objetivos prioritarios para conseguir la convivencia pacífica internacional se incorporó en la propia Carta de las Naciones Unidas, que incluía el compromiso de poner en marcha la maquinaria internacional para promover la mejora económica y social de todos los pueblos.

El sistema de cooperación internacional al desarrollo es de carácter plural y descentralizado, constituido por actores de diferente naturaleza y funciones: organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, generalistas y especializadas. En este ámbito, desarrollan su acción las agencias gubernamentales nacionales —Agencia Española de Cooperación Internacional, Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional—, las instituciones intergubernamentales (Organización de Naciones Unidas, Banco Mundial), organizaciones no gubernamentales de desarrollo, empresas privadas, etc. La concepción explícita o implícita del desarrollo que cada uno de ellos tenga, es determinante para el tipo de estrategias y acciones de cooperación que se lleve a cabo: no siempre van a coincidir las medidas que se quieren tomar y, muchas veces, las decisiones tomadas por unos anularán la acción de otros.

El concepto de desarrollo no puede definirse de manera única y universal, pues se ha ido cargando y descargando de contenidos y de valoraciones a través del tiempo y del espacio. G. Rist, en su libro *El desarrollo: historia de una creencia occidental* repasa, desde una perspectiva crítica, la historia de la “idea del desarrollo” que ha seducido a todos desde mediados del siglo XX. Es una construcción occidental, un mito, resultado de una historia y de una cultura particulares, según el que la “idea del desarrollo” se presenta como una

creencia y como una serie de prácticas que forman un todo, a pesar de sus contradicciones y de su fracaso evidente. No es el objeto de esta ponencia desandar ese camino, sino tomar algunas prácticas, y ciertas políticas que se formulan e implementan en su nombre.

POBLACIÓN Y DESARROLLO

Dentro de la amplia gama de problemáticas que abarcan las relaciones entre población y desarrollo, la de las políticas de población ocupa el quehacer de académicos y políticos desde muchos años. Foucault (1998) desarrolla el término de “biopolítica” para estas técnicas de poder que apuntan a las poblaciones como blanco: control de la natalidad, de los casamientos legítimos e ilegítimos, de las migraciones, de las defunciones, del crecimiento vegetativo, etc. La población se perfila como un fin del gobierno, sujeto de necesidades y aspiraciones, pero también como objeto de intervención. Se consideran a las personas como objetos de estudio y como miembros de la construcción científica de “población” y, de esta forma, se ingresan las conductas individuales, sexuales y reproductivas en las políticas públicas.

Las políticas demográficas o de población son aquellas políticas que persiguen, en forma deliberada, cambiar el tamaño, el crecimiento, la composición o la distribución de la población de un país o territorio. Estas políticas pretenden influir sobre la migración y el crecimiento probable de la población, su distribución por edades, la constitución de la familia, la localización geográfica de los habitantes y la incorporación a la fuerza de trabajo, etc. Ahora bien: si los Estados, los organismos o las instituciones pueden ejercer una influencia precisa y controlada sobre resultados demográficos, constituye una cuestión en eterna disputa.

Indiscutible es, sin embargo, que la dimensión demográfica produce importantes efectos sobre la estructura económica y social de un país, y adquiere un papel fundamental en la formulación de toda política económica y social. La situación ideal sería la de una coherencia entre el crecimiento económico y las tendencias de la población (Kuztnez, 1988): de este modo, las modificaciones de los procesos demográficos básicos —introducidos por el crecimiento económico y el desarrollo social— luego se convertirían en las bases condicionantes de las ulteriores etapas en el proceso de crecimiento económico y social de un país. Esta coherencia puede lograrse por dos medios: adecuando las variables demográficas a la economía, o viceversa. Según la concepción que se tenga de la relación entre la economía y la población, se opta por una u otra medida. De ahí que en el *Informe* presentado al Club de Roma se haga referencia a los valores humanos, como el tema más escurridizo y más importante en la postura que se tenga: “Tan pronto como una sociedad reconoce que no puede maximizar todo para todos debe elegir. ¿Debería haber más gente o más riqueza, más naturaleza o más automóviles, más alimentos para los pobres o más servicios para los ricos?” (Meadows y otros, 1972:228).

POLÍTICAS DEMOGRÁFICAS EN LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En este apartado, expondremos la presencia de esta clase de políticas en los diferentes instrumentos de la cooperación al desarrollo: se comenzará por la política antinatalista, representada como panacea para fomentar el desarrollo de los países pobres, y luego se pasará a las actuales políticas restrictivas migratorias. Muchos economistas, sociólogos, demógrafos y filósofos, entre otros, hicieron su aporte en este campo durante todos estos años: aquí no se pretende dar cuenta de todos ellos, sino sólo presentar algunos argumentos que constituyen el sustento de políticas demográficas.

La interrelación entre el crecimiento demográfico y el desarrollo ha sido explicada desde diferentes enfoques teóricos. En líneas generales, se pueden mencionar dos corrientes o posturas: Malthus vs. Marx. La base de la teoría malthusiana es que la población, sin ser controlada, se incrementa geoméricamente, mientras que los medios de subsistencia de esa población se incrementan sólo en forma aritmética: por eso, predice un crónico desfase entre población y recursos. Malthus estableció este principio hacia fines del siglo XVIII. Opuesta a la de Malthus, por la misma época, apareció la postura de Marx y su materialismo histórico: para él, los temas relacionados con la población forman parte de la superestructura y, por lo tanto, se encuentran condicionados o determinados por la estructura, que es el modo de producción dado en un período histórico. En este caso, el sistema de producción capitalista es el que rige. El exceso de población o superpoblación sólo puede definirse con relación a los medios de producción en uso, de los que precisamente la población que parece excesiva está desposeída: en consecuencia, se trata de una superpoblación relativa a las necesidades del capital (Martínez Peinado, 1996:101).

El llamado “neomalthusianismo” surgió con fuerza en los años 50’ y 60’, alarmado por el rápido crecimiento vegetativo en los países del Sur, que, desde esta perspectiva, constituía la causa del subdesarrollo. Según se afirmaba, el rápido crecimiento demográfico limita la renta per cápita de familias y países, disminuye el porcentaje de personas activas frente a las dependientes, reduce el ahorro y la inversión productiva, e incrementa el desempleo. Autores de esta corriente publicaron libros de títulos tan expresivos como *The Population Bomb* (Ehrlich, 1968). Posteriormente, a partir de los 70’ se desarrolló otra corriente neomalthusiana, motivada por la preocupación frente al agotamiento de los recursos naturales, y el deterioro medioambiental. Diferentes autores, informes —como el denominado *Los límites del crecimiento*, elaborado en 1972 para el Club de Roma— y organismos, comenzaron a suscribir la idea que el mundo se aproximaba al límite de su capacidad de abastecimiento de alimentos y de otros bienes

Por supuesto, se lanzan voces en contrario ante esta concepción. Para Hayek, por ejemplo, el peligro de la explosión poblacional, que haría la vida más miserable, es infundado: “Nos hemos convertido en civilizados por el incremento de nuestros números, así como la civilización hizo ese incremento posible: podemos ser pocos y salvajes, o muchos y civilizados” (Hayek, 1998:304). Las presiones de la población deben ser consideradas como fuerzas que estimularían el desarrollo, según Hirshmann (1998:57): este autor expresa que “este es un pensamiento peligroso; peligroso no tanto para el

mundo en general, como para la reputación del autor”, teniendo en cuenta la unanimidad y apoyo con los que contaba la concepción malthusiana cuando Hirshmann desarrolló esta idea (el texto original es de 1958).

La concepción malthusiana se ve predominante cuando se estudia el accionar en la cooperación al desarrollo: las decisiones sobre las políticas de control de la natalidad desbordan las fronteras nacionales, y se convierten en un tema de creciente preocupación mundial. El Banco Mundial aparece como representante de la ortodoxia en cuestiones demográficas, no sólo en la retórica sino también en la práctica. Desde finales de los años 1960, se convirtió en una de las piezas claves del control de población. En su sección Población y Salud Reproductiva, el organismo expresa que la preocupación original e ímpetu para participar en actividades de salud reproductiva fue la acelerada tasa de crecimiento poblacional producida por la mortalidad en baja y por la alta tasa de fertilidad, y que desde hace treinta años a la fecha, lleva prestados más de tres billones de dólares para estos temas. En 1968, con la presidencia en manos de Robert Mc Namara (ex ministro de Asuntos Exteriores de Estados Unidos), se estrechó la vinculación entre el control de población y los programas de ayuda al desarrollo de las Naciones Unidas, sus agencias y el Banco Mundial. De su boca salió la famosa frase: “Es más útil invertir un dólar en control de la natalidad que diez dólares en ayuda al desarrollo”. Esto hace recordar al también famoso slogan del presidente Lyndon Johnson: “Cinco dólares invertidos en el control de la población, equivalen a cien en crecimiento económico”.

EE. UU. apoya el control de la población como parte de su agenda del desarrollo. Los americanos dominan el total de los fondos internacionales de población; alrededor de 1970, la ayuda del gobierno estadounidense representó los dos tercios de toda la ayuda internacional para actividades de población (Riley y Mc Carthy, 2003:67). El accionar de la Agencia de Desarrollo de los EE. UU., en esos años, es muy visible en toda América Latina, y provocó escritos tales como el de Galeano (1974:8): “Las misiones norteamericanas esterilizan masivamente mujeres y siembran píldoras, diafragmas, tirabuzones, preservativos y almanaques marcados, pero cosechan niños; porfiadamente, los niños latinoamericanos continúan naciendo”.

En 1974, el presidente Nixon pidió al Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos —dirigido por Henry Kissinger— un estudio que se focalice sobre las implicaciones internacionales políticas y económicas del crecimiento de la población mundial, con respecto a la seguridad nacional y los intereses externos de los Estados Unidos. Así nació el Memorando 200 del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSSM200) (1974), denominado *Implicaciones del crecimiento de la población mundial para la seguridad nacional y los intereses externos de los Estados Unidos*, un informe de 227 páginas, que se adoptó como guía en el siguiente gobierno. El informe establece, en el capítulo 3, que debido a la dependencia de los EE. UU. sobre recursos que producen los países en desarrollo, resulta preciso preocuparse por su estabilidad política y económica, y considera que reducir el crecimiento de la población representa un medio para lograrlo. En el apartado 38, se aconseja una significativa expansión de los fondos para la ayuda internacional

al desarrollo, para programas de población/planificación. En el apartado 30, se expresa que “la asistencia para moderar la población debería dar particular énfasis a los países en desarrollo más grandes y con más rápido crecimiento donde hay especiales intereses políticos y estratégicos para EE. UU.”. La lista que incluye trece países son: India, Bangladesh, Pakistán, Nigeria, México, Indonesia, Brasil, Filipinas, Tailandia, Egipto, Turquía, Etiopía y Colombia. En este mismo apartado, también se aconseja que los EE. UU. apoyen con mayores contribuciones a las agencias multilaterales, especialmente al Fondo de Población de las Naciones Unidas, puesto que “es deseable en términos de intereses norteamericanos, y necesario en términos políticos para los EEUU”.

Este interés por controlar el crecimiento de la población se mantiene hoy en día para los EE. UU., tal como queda ilustrado por las palabras de Timothy Wirth, jefe de la delegación estadounidense en la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo: “Los EE. UU. han venido a El Cairo por tres razones: alcanzar un acuerdo global sobre las estrategias de fondo para la planificación familiar con el fin de estabilizar la población mundial; aumentar los fondos y los programas de planificación familiar; constituir una red de estructuras que garanticen la actuación de las políticas de planificación” (Transcripto del despacho del Departamento de Estado de los EEUU, 5 septiembre de 1994). La Conferencia del Cairo es organizada por el Fondo de Población, creado en 1967 por las Naciones Unidas. En total se han celebrado, cada diez años, tres Conferencias Mundiales de Población: en Bucarest (1974), en México (1984) y en El Cairo (1994). Han constituido el colofón de diversos encuentros y conferencias de carácter político y científico celebrados con anterioridad. De este modo, las tres han constituido hitos importantes en la elaboración de las políticas de control de la natalidad, al tiempo que las discusiones y resoluciones de cada una de ellas han reflejado las diversas perspectivas teóricas y políticas predominantes en su década. Así, en la Conferencia de Bucarest sobre Población de 1974, se lanzan voces procedentes de países subdesarrollados (liderados por Argelia) que ven en el control de su natalidad un arma más de dominación foránea. Los partidarios de esta línea sostienen que, el tratamiento dramático dado a la explosión demográfica tercermundista, constituye un elemento de distracción del verdadero problema: el hecho de que millones de personas vivan en un medio cuyas posibilidades de desarrollo son nulas, por causas que no son tanto demográficas como estructurales, políticas y económicas. De esta Conferencia salió la célebre declaración “El mejor contraceptivo es el desarrollo”, y este encuentro se celebró en una década en la que el neomalthusianismo estaba en boga, y tenía sus defensores en los países desarrollados, encabezados por EE. UU. y las organizaciones internacionales afines, como el Banco Mundial.

En la Conferencia de México (1984), perduraron algunos rasgos neomalthusianos, por los que se mantenía la presión sobre los países pobres, para que redujeran sus tasas de natalidad. Sin embargo, tales características se moderaron por la existencia de una visión más amplia de la relación población-desarrollo, así como una mejor comprensión de los comportamientos reproductivos. Se subrayó la necesidad de que las políticas de control de la natalidad partieran del reconocimiento de los estrechos vínculos existentes entre la población, los recursos, el medio ambiente y el desarrollo. La

Conferencia de El Cairo (1994), presentó novedades y avances importantes, en gran medida derivados del nuevo escenario internacional más complejo, así como por la creciente preocupación por el medio ambiente, el desarrollo del movimiento de mujeres, y la aparición de conceptos como “derechos sexuales y reproductivos” y “salud reproductiva”.

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, hay clara evidencia de que, si se permite que la gente tenga pocos niños, si así lo desean, esto ayuda a estimular el desarrollo y reduce la pobreza, tanto a nivel de los hogares individuales como en un macro nivel (UNPFA, 2004:3). Este documento explica el concepto de “ventana demográfica” que se abre solamente una vez y se cierra, en cuanto la edad de la población y el ratio de dependientes eventualmente comienza a elevarse nuevamente. Así, el declive de la tasa de fertilidad abre una “ventana demográfica” de oportunidad económica, pues si nacen pocos niños en relación con la población económicamente activa, los países pueden hacer mayores inversiones que fomenten el crecimiento económico y ayuden a reducir la pobreza (UNPFA, 2004).

A pesar de este empeño por imponer programas de planificación familiar, con el fin de reducir el crecimiento poblacional, está claro que no es la panacea para los problemas del Tercer Mundo: se da el caso de América Latina, que presenta un significativo descenso en la mortalidad y la fecundidad, paradójicamente acompañado de un crecimiento de las desigualdades sociales y la pobreza. La fecundidad baja en todos los países de Latinoamérica, desciende más de lo esperado, y mucho más aceleradamente de lo previsto en las proyecciones realizadas por los demógrafos: se ha señalado que no existen precedentes, en la evolución de las poblaciones humanas, de la magnitud y rapidez de estos cambios demográficos acaecidos en América Latina desde 1970, que conforman, así, un caso excepcional (Macció, 1993).

El argumento tradicional del lobby poblacional afirma que el control de los números es esencial al desarrollo económico, pero, desde hace un tiempo, no se intenta ligar tan directamente esta causa a la del desarrollo. En la actualidad, los profesionales ligados a programas de población justifican su acción con argumentos del tipo “salud maternal” o “protección del medio ambiente”, y no porque estas acciones contribuyan al desarrollo económico. Muchos organismos enfocan los llamados “derechos reproductivos”, “salud reproductiva e igualdad de género”, “medio ambiente”, etc. Furedi (1997), en su libro, argumenta que la preocupación occidental sobre el crecimiento de la población revela más acerca de las preocupaciones internas de las sociedades occidentales que del desarrollo socioeconómico del Sur: teme que el reciente cambio de la agenda de la población hacía los problemas del medioambiente, igualdad de género y salud reproductiva, siga un oportunismo pragmático.

The Economist (1994:14) sostiene un argumento similar: “Al mantenerse la disponibilidad de alimento, se han comenzado a preguntar si las inversiones permitirían garantizar el trabajo a las nuevas generaciones. Cuando ha aparecido el trabajo, han empezado a inquietarse porque la disponibilidad de capital aumentaría demasiado lentamente para mantener el crecimiento del nivel de vida. Cuando el nivel de vida ha continuado creciendo, han predicho

que las reservas naturales se agotarían. Y cuando las reservas naturales no se han agotado, han dicho que el crecimiento de la población dañará el ambiente. Ésta es la situación en la que poco más o menos se encuentra hoy el debate”. Por lo tanto, ante posturas que afirman que el mayor impedimento a una distribución más igualitaria de los recursos mundiales es el crecimiento demográfico, hay que analizar también los patrones de distribución de la riqueza. De hecho, el incremento de la población mundial resulta modesto, si se compara con la evolución de la actividad económica durante el mismo período. Barcenilla Visús (2003:153) compara la tasa de crecimiento de la población y la de la renta per cápita entre los años 1500 y 1990, y concluye que la primer tasa es seis veces menor en proporción a la segunda.

Otra de las críticas sobre la implementación de programas antinatalistas es que la elección de la tecnología de control de natalidad muestra signos de “desarrollo dependiente” (Mc Nicoll, 1998: 169). Los mejorados métodos de contracepción disponibles en los '60 fueron naturales candidatos para una organizada transferencia de tecnología, porque eran nuevos, relativamente baratos, y fabricados sólo en el mundo desarrollado (Demeny, 1998: 222). Los mayores beneficiarios de la puesta en práctica de estas políticas parecen ser los grandes laboratorios que proporcionan estos productos y que, en su gran mayoría, pertenecen al Primer Mundo.

ALGUNAS TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

Tal como hemos visto, las políticas de control del crecimiento poblacional se presentan para muchos como el medio para el desarrollo de los países. En este apartado se busca ilustrar, con algunos ejemplos, regulaciones migratorias restrictivas que se ponen en relación con los recursos de la cooperación. Hay quienes insisten en su utilización, no tanto para mejorar la suerte de los potenciales emigrantes sino, para forzar el concurso del país emisor a una política más restrictiva en el control de sus flujos. Por supuesto en ningún caso se presentan como medios para el desarrollo de los países, pero sí se intentan imponer como condición para liberar fondos a quienes las apliquen.

Lo reciente del fenómeno no permite un desarrollo exhaustivo, es una tendencia que en este trabajo presentaremos a partir de la acción y el discurso de la Unión Europea. Ésta mantiene un considerable número de acuerdos de asociación así como activas relaciones de cooperación internacional al desarrollo con terceros países, en muchos de los cuales se origina la inmigración. Consecuentemente el nuevo enfoque en la gestión de los flujos migratorios hace necesario “introducir estos aspectos en dichos acuerdos y relaciones”, según lo aconseja el Consejo Europeo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999. Uno de estos Acuerdos es el de Cotonú celebrado con los países del grupo de los Estados de África, Caribe y el Pacífico (A.C.P.), firmado en 2000. En el Artículo 1 se expresan los objetivos de la asociación con el “fin de promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, de contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. La asociación se centrará en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos de desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los

países ACP en la economía mundial". El artículo 13 "Emigración" incluye disposiciones específicas sobre cooperación en materia de migración y, en particular, para prevenir la inmigración ilegal y luchar contra ella. Específicamente incluye una cláusula sobre readmisión en el apartado 5 C i, "cada uno de los Estados ACP readmitirá y aceptará el retorno de cualquiera de sus propios nacionales que resida ilegalmente en el territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, a petición de éste último y sin mediar más trámites". En consecuencia, dentro de las disposiciones jurídicamente vinculantes del acuerdo, es totalmente legítimo plantear el tema de la emigración ilegal o problemas relacionados con la readmisión en la programación del dialogo político, bien con todo el grupo de países A.C.P., bien con países A.C.P. concretos. Queda por explicar el nexo entre readmisión de migrantes ilegales con el fin de erradicar la pobreza objeto del Acuerdo.

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, celebrado en Sevilla entre el 21 y 22 de junio de 2002, aparecen consideraciones sobre la inmigración, específicamente en el capítulo III "Asilo e Inmigración". La conclusión 33 expresa que "El Consejo europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país."; y la conclusión 35 expresa "El Consejo Europeo estima que hay que llevar a cabo una evaluación sistemática de las relaciones con los terceros países que no colaboren en la lucha contra la inmigración ilegal. Esta evaluación se tendrá en cuenta en las relaciones en la Unión Europea y sus Estados miembros con los países afectados, en todos los ámbitos pertinentes. Una colaboración insuficiente por parte de un país podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la unión".

Poco después esta posición es defendida por España que se muestra favorable a que los convenios de repatriación de inmigrantes ilegales entre la Unión Europea (UE) y terceros países se vinculen a la ayuda al desarrollo. "No puede ser que los convenios de devolución y de repatriación -que es el objetivo esencial de la política de inmigración ilegal- sean a cargo de un proceso de convenios bilaterales (...) sino que tiene que ser del conjunto de la UE y vinculado a la ayuda al desarrollo, a la cooperación y a los acuerdos de todo tipo que la UE alcance con esos Estados", declara el entonces ministro español de Interior, Angel Acebes en conferencia de prensa ofrecida en Luxemburgo. Agregando que "no puede ser el trato de la UE igual con aquellos países que ayudan de aquellos otros que no lo hacen, tanto sean de origen como de tránsito de inmigración ilegal a la UE". Si la UE es la que negocia los acuerdos, "tiene más posibilidades de todo tipo, políticas, de influencia y de relevancia política", pero también de tipo "económico y financiero, porque las ayudas al desarrollo y la cooperación económica tiene que producirse de manera esencial con aquellos países que tienen acuerdo de devolución y repatriación y que aceptan a sus propios nacionales".

Más recientemente en el Reglamento (CE) N° 491/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo se establece un programa de asistencia

financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo (Aeneas). Según el Capítulo 1, Artículo 1, Punto 2 “El programa se destina en especial, pero no exclusivamente, a los terceros países que están procediendo activamente a la preparación o la aplicación de un acuerdo de readmisión rubricado, firmado o celebrado con la Comunidad Europea”.

Todos estos ejemplos muestran el desacertado camino que se está tomando ante la intensidad de los flujos migratorios. Se pretende convertir a la cooperación en instrumento para frenar la inmigración, en el sentido de imponer determinadas acciones para obtener recursos por parte de la Comunidad Europea y sus estados miembros. Y una vez más tener que dar la razón a quienes opinan que la cooperación internacional sólo persigue intereses estratégicos de los países donantes. Este comportamiento merece una opinión negativa tanto porque desnaturaliza el objeto de la ayuda de erradicación de la pobreza como porque persigue conveniencias ocasionales del donante.

CONCLUSIÓN

Algunas cuestiones demográficas se presentan clave a la hora de destinar recursos de la cooperación al desarrollo. Las políticas de control de natalidad, en boga a partir de los años 50', se presentan como incuestionables para importantes actores de la comunidad internacional para desarrollar a los países. Pocos tópicos en la teoría de la economía del desarrollo evocan tanta unanimidad como que el crecimiento de la población es un retroceso en el camino al desarrollo. Surge, así, un discurso que plantea reducir el crecimiento de la población de los países del Tercer Mundo a través de programas de planificación familiar. Organismos tales como Banco Mundial, Naciones Unidas y sus agencias especializadas, Agencias nacionales de cooperación, etc. apoyan con inmensos recursos políticas antinatalistas, consideradas como la panacea a los problemas del tercer mundo.

Esta actitud puede considerarse ingenua o provista de mala fe, tal como acusan muchos. Ante la heterogeneidad del Tercer Mundo no se pueden elaborar recetas universales. Se puede ejemplificar con el caso de América Latina que presenta un significativo descenso en la mortalidad y la fecundidad, aunque paradójicamente acompañado de un crecimiento de las desigualdades sociales y la pobreza. En el tratamiento dramático dado al crecimiento demográfico tercermundista podría verse un elemento de distracción del verdadero problema. El que millones de personas viven en un medio cuyas posibilidades de desarrollo son nulas, no tanto por causas demográficas cuanto estructurales, políticas y económicas. Por lo tanto ante posturas que afirman que el mayor impedimento a una distribución más igualitaria de los recursos mundiales es el crecimiento demográfico, lo que hay que analizar también son los patrones de distribución de la riqueza. De hecho, el incremento de la población mundial resulta modesto si se compara con la evolución de la actividad económica durante el mismo período.

Se pueden fundamentar razones mixtas para el auge de las políticas antinatalistas, éstas en algunos casos se aplican con la real convicción que

ralentizando el crecimiento de la población se persigue el objetivo del desarrollo, pero en otros casos la cooperación en este campo se motiva por intereses puramente estratégicos. Sin embargo, es evidente que sólo el interés nacional mueve a los países a imponer políticas de inmigración restrictivas. Esta motivación explica la utilización de los medios de la cooperación al desarrollo como condición para liberar fondos. Por supuesto desnaturalizando su objetivo de erradicación de la pobreza. De cara al futuro, es desalentadora la forma en que se perfila la gestión de la cooperación al desarrollo, utilizada como medio para fines estratégicos propios.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, J. A. (1994). La ayuda oficial al desarrollo española. En Alonso J. A., Berzosa C., Podestá, B., Saez M. A., y Segundo F.: *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: Ámbito y Configuración* (pp.115 -226). Madrid: CIDEAL.

Barcenilla Visús, S. (2003). Dinámica Demográfica. En Alonso, J. A., (Dir): *Lecciones sobre Economía Mundial. Introducción al desarrollo y a las relaciones económicas internacionales* (pp.151-202). Madrid: Thompson Civitas.

Bueno Sánchez, E. (2003). *Población y Desarrollo, temas vigentes en la era de la globalización*. Santo Domingo: Intec.

Consejo Nacional de Seguridad de los EEUU (1974). *Implicaciones del crecimiento de la población mundial para la seguridad nacional y los intereses externos de los Estados Unidos* (on line). Disponible en <http://www.schillerinstitute.org>.

Demeny, P. (1998). International Dimensions of Population Policies. En Demeny, P. y Mc Nicoll, G. (Eds), *The Earthscan Reader in Population and Development* (pp. 208-223). London: Earthscan Publications Limited.

Ehrlich, P y Ehrlich, A, (1975). *Población Recursos Medio Ambiente. Aspectos de ecología humana*. Barcelona: Ediciones Omega.

España insiste ante la UE en condicionar la cooperación a la repatriación de ilegales (2002, octubre 15). Diario ABC. Madrid.

Findlay, A. and A. (2000). *Population and Development in the Third World Countries*. London: Routledge.

Foucault, M. (1998). *Historia de la Sexualidad I. La Voluntad del Saber*. Mexico: Siglo XXI Editores.

Furedi, F. (1997) *Population and Development: A critical introduction*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Galeano, E. (1974). *Las venas abiertas de América Latina*. 9ª Edición. México: Siglo XXI Editores.

Hirschmann, A. (1998). Population Pressures and Development. En Demeny, P. y Mc Nicoll, G. (Op. Cit.) pp. 30-59 (Trabajo original publicado en 1958)

Hjerthom, P. y White, H. (2000). Foreign aid in historical perspective. En Tarp, F. (Ed): *Foreign aid and development: Lesson learnt and directions for the future* (pp 80-102). London.:Routledge.

Kuznets, S. (1988). Population trends and modern economic growth. En Demeny, P. y Mc Nicoll, G. (Op. Cit) pp 4-18 (Trabajo original publicado en 1975).

Lumsdaine, D. (1993). *Moral Vision in International Politics. The foreign aid regime, 1949-1989*. New Jersey: Princeton University Press.

Macció, G. (1993, abril 29- mayo 4) Factibilidad y oportunidad de políticas de población en América Latina. Trabajo presentado a la *Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo*, Naciones Unidas, CEPAL, FNUAP, Celade, DDR/4

Martínez Peinado, J. (1996). *Desarrollo económico y superpoblación*. Madrid: Editorial Síntesis.

Mc Nicoll, G. (1998). Institutional Análisis of Fertily Transition. En Demeny, P. y Mc Nicoll, G. (Op. Cit) pp .152-171.

Meadows, D, Meadows, D, Randers, J y Behrens, W. (1972). *Los límites del crecimiento. Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Pérez de Armiño, K. (2000). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Bilbao:Icaria/Hegoa.

Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.

Riley, N.y Mc Carthy, J. (2003). *Demography in the age of the postmodern*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sanahuja, J.A. (2003). Guerras hegemónicas y ayuda al desarrollo. *Le Monde Diplomatique*, Octubre.

Singer, P. (1971). *Dinámica de la Población y Desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.

The Economist (1999). *Helping the third World: how to make aid work*. 351, 23 - 26.

The Economist Newspaper (2004). *The best use of aid (on line)*. Disponible en <http://www.economist.com>.

Unión Europea (2007) Sitio web de la Unión Europea (on line). Disponible en http://europa.eu/index_es.htm

U.N.P.F.A. (2004). *State of World Population 2004 (on line)*. Disponible en <http://www.unfpa.org/swp/2004>

U.S. Department of State (2007) Sitio web del Departamento de Estado de los EE.UU. (on line). Disponible en <http://www.state.gov>

World Bank (2007) *Sitio web del Banco Mundial (On line)*. Disponible en <http://web.worldbank.org>