

I. LAS CONFERENCIAS DE BUCAREST, MÉXICO Y EL CAIRO

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) que se celebró en El Cairo (Egipto) del 5 al 13 de septiembre de 1994, merece ocupar un lugar en la historia como una de las conferencias mundiales más significativas celebradas hasta la fecha. Transformó de manera radical las opiniones y percepciones de millares de responsables de la adopción de políticas y gestores de programas sobre cómo se deberían formular y aplicar en el futuro las políticas y los programas de población, induciéndoles a abandonar los enfoques de arriba hacia abajo y unas metas demográficas preprogramadas, a favor de otros encaminados a satisfacer las necesidades de «las parejas y los individuos». Al mismo tiempo, la difusión sin precedentes que obtuvo a través de la prensa escrita, la radio, la televisión e Internet contribuyó a llamar la atención de millones de hombres y mujeres de todo el mundo sobre los temas relativos a la salud reproductiva, los derechos reproductivos y la habilitación (*empowerment*) de las mujeres y es posible que, de hecho, haya fomentado la comprensión de estas cuestiones y una visión positiva de las mismas.

El Cairo también estableció unos modelos de referencia claros para evaluar los progresos logrados a lo largo de un período de dos décadas (1995-2015) en la consecución de unas metas en materia de reducción de la mortalidad infantil y materna, acceso garantizado a los servicios de salud para todas las personas que los necesiten, educación, particularmente de las niñas y las mujeres, y habilitación de las mujeres. Finalmente, resaltó el papel fundamental del sector no gubernamental en las actividades en el ámbito de la población y consagró firmemente el concepto de la «cooperación» entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La Conferencia de El Cairo abrió nuevos caminos en tantos aspectos que es preciso considerarla como un acontecimiento único en su género. Sin embargo, también formaba parte de una serie de conferencias de las Naciones Unidas dedicadas a la población, que incluye la Conferencia Mundial de Población (CMP) celebrada en 1974 en Bucarest (Rumanía) y la Conferencia Internacional de Población celebrada en México, D.F., en 1984.

Las conferencias de Bucarest, México y El Cairo comparten una característica común: las tres fueron conferencias intergubernamentales a escala mundial organizadas por las Naciones Unidas. Sin embargo, para completar la lista, habría que citar otras dos conferencias mundiales sobre la población, patrocinadas por la División de Población de las Naciones Unidas, en cooperación con la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (International Union for the Scientific Study of Population, IUSSP), y celebradas en Roma (31 de agosto - 10 de septiembre de 1954) y Belgrado (30 de agosto - 10 de septiembre de 1965). Estas dos conferencias se plantearon como encuentros científicos de expertos (procedentes en su mayor parte de la comunidad de demógrafos) que participaban a título personal y, por consiguiente, no formularon ningún tipo de resoluciones o recomendaciones sustanciales en materia de población y desarrollo.

Las diversas sesiones de las conferencias de Roma y de Belgrado se centraron en temas y cuestiones que preocupaban profesionalmente a los expertos, pero en su conjunto también se hicieron eco de los temas y preocupaciones que empezaban a perfilarse en el ámbito de la población. Esto quedó particularmente de manifiesto en la Conferencia de Belgrado a la cual asistieron por primera vez un número significativo de participantes procedentes de países en desarrollo. Muchas de las ponencias presentadas en Belgrado se proponían examinar la interrelación entre crecimiento de la población y desarrollo económico y social, sobre todo en el caso de los países en desarrollo, sobre la base de la información disponible más reciente y, como destaca el informe de la Conferencia, ésta ofreció un foro donde los expertos pudieron examinar conjuntamente las tendencias actuales y esperadas en materia de crecimiento, composición y distribución de la población, los problemas derivados de estas tendencias y las técnicas necesarias para un mejor conocimiento de las mismas en muchas partes del mundo (Naciones Unidas, 1966: 2). Proponer o recomendar acciones en el ámbito de las políticas no entraba dentro de los cometidos de la Conferencia.

La Conferencia de Bucarest marcó un cambio total de rumbo con respecto a las conferencias de Roma y de Belgrado en cuanto a su orga-

nización, formato y procedimientos. Mientras que en Roma y Belgrado las personas participantes asistieron a título personal, la de Bucarest fue una conferencia intergubernamental. A ella asistieron 138 delegaciones de los estados miembros de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, y sus recomendaciones y decisiones se negociaron y formularon siguiendo las normas de las Naciones Unidas y las prácticas que regulan los encuentros intergubernamentales. La Conferencia de México, organizada a los diez años de la de Bucarest, contó con la participación de 146 gobiernos, y a la Conferencia de El Cairo, celebrada al cabo de otros diez años, asistieron 179 gobiernos, como participantes de pleno derecho, y la Autoridad Palestina y seis gobiernos que son miembros asociados de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, en calidad de observadores. La Unión Europea (UE) también gozó de la condición de participante de pleno derecho en El Cairo, siguiendo el precedente establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) (Río de Janeiro, 1992).¹

Dado el carácter intergubernamental de las conferencias de Bucarest, México y El Cairo, las Naciones Unidas estaban obligadas a cumplir una serie de requisitos organizativos y políticos en la preparación y celebración de dichos acontecimientos de alcance mundial, como sucede en el caso de todas las grandes conferencias convocadas bajo sus auspicios. El primero de estos requisitos es siempre la necesidad de garantizar la coordinación interna de la conferencia. Además de la unidad y unidad-des sobre las que recae la responsabilidad global, muchas otras unidades de las Naciones Unidas (Finanzas, Servicios de Conferencias, Información Pública, Secretaría del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y Seguridad) tienen competencias funcionales específicas en relación con la preparación y organización de las conferencias de las Naciones Unidas, y una colaboración regular y eficaz entre las mismas es indispensable para asegurar su éxito.

Existen procedimientos financieros especialmente definidos para la organización de las conferencias que pueden resultar bastante complejos. El Gobierno que se ofrece a actuar como anfitrión de una conferencia de la ONU está obligado a cubrir la diferencia entre los costes que supondría su celebración en una sede de las Naciones Unidas (por

1. El número de países participantes se cifra a veces en 180, debido a que la Unión Europea estuvo acreditada como participante de pleno derecho. El Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo solventa este problema identificando a los participantes como «Estados y organizaciones de integración económica regional» (Naciones Unidas, 1995a: 117).

ejemplo, Nueva York, Ginebra o Viena) y la sede propuesta por el anfitrión. A pesar de que calcular la diferencia de costes no debería plantear mayores dificultades, nunca ocurre así y se requieren largas y prolifas negociaciones para cerrar los acuerdos financieros con el Gobierno anfitrión. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas debe cubrir en principio el resto de los costes de personal, documentación, reuniones preparatorias, etc. No obstante, casi siempre se requieren aportaciones extrapresupuestarias para cubrir algunos costes adicionales y éstas exigen un considerable despliegue de iniciativa e imaginación a fin de recaudar los fondos necesarios. Así ocurrió ciertamente en el caso de las tres conferencias intergubernamentales sobre la población.

Se espera que cada gran conferencia de las Naciones Unidas vaya precedida por la celebración de conferencias regionales, actividades nacionales preparatorias, talleres y reuniones de carácter técnico, y reuniones de su comité preparatorio internacional. La participación en la planificación, organización y coordinación de estos acontecimientos y actividades en todo el mundo requiere un importante despliegue logístico y una gran dosis de paciencia y diplomacia por parte de la Secretaría de la Conferencia. Sobre todo, como aspecto más importante, el proceso de preparación se debe diseñar de manera que permita movilizar el apoyo de las delegaciones nacionales con vistas a la configuración de un consenso internacional sobre los temas y cuestiones más importantes. La práctica de consenso que se ha ido desarrollando en el marco de las Naciones Unidas se traduce en que una sola delegación puede llegar a bloquear a veces un acuerdo entre todas las demás delegaciones. Es muy frecuente que el consenso se alcance a través de negociaciones entre una desconcertante diversidad de grupos regionales, políticos, económicos y otros grupos interesados, y los países que todavía no apoyen el texto consensuado o partes del mismo pueden optar por hacer constar sus reservas.

Cuando se celebró la Conferencia de Bucarest, la práctica de las Naciones Unidas todavía admitía las votaciones y en Bucarest se recurrió ampliamente a ellas. En México, sólo se recurrió al procedimiento de votación una vez en la Comisión Principal y dos veces en la sesión plenaria. Durante el procedimiento de preparación de la Conferencia de El Cairo no se recurrió en ningún caso a la votación y en la única ocasión en que Fred Sai, presidente del Comité Preparatorio, comentó en voz alta la posibilidad de celebrar una votación indicativa para determinar las preferencias de los miembros del Comité, su reflexión provocó considerable consternación entre todos los grandes grupos, incluidos el Grupo de los 77 (G77) y la UE. La consecución de un consenso

se ha convertido, de hecho, en la norma aceptada en la Naciones Unidas a lo largo de la última década.

Con objeto de obtener una visión de conjunto de las vinculaciones entre las tres conferencias mundiales sobre la población, será útil examinar primero el desarrollo de la CMP y de la Conferencia Internacional de Población, en particular su historia legislativa, las actividades organizativas y preparatorias, la estructura de sus respectivas secretarías, su financiación, las disposiciones adoptadas por los países anfitriones, los puntos más destacados del debate político y sus principales logros. El presente capítulo cubre asimismo los aspectos legislativos, organizativos y preparatorios de la CIPD, y deja para posteriores capítulos el examen detallado y el análisis de los aspectos técnicos y políticos.

La Conferencia de Bucarest

La CMP (Bucarest, 19-30 de agosto de 1974) se organizó bajo los auspicios del ECOSOC, que el 3 de abril de 1970 aprobó una resolución por la que se autorizaba la convocatoria por las Naciones Unidas de una conferencia intergubernamental sobre población para 1974 (ECOSOC, Resolución 1484 [XLVIII]). De conformidad con esta resolución, el objetivo de la CMP sería examinar los problemas demográficos básicos, su relación con el desarrollo económico y social, y las políticas y programas de acción requeridos, en materia de población, para promover el bienestar y el desarrollo de la humanidad.

Dos años después, el ECOSOC asignó a la Comisión de Población de las Naciones Unidas la tarea de actuar como órgano intergubernamental preparatorio de la Conferencia (ECOSOC, Resolución 1672 [LII], 2 de junio de 1972). Al mismo tiempo, pidió además que el secretario general designase un secretario general para la Conferencia dentro del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. En octubre de 1972, el secretario general Kurt Waldheim designó a Antonio Carrillo Flores, ex ministro de Asuntos Exteriores y de Hacienda de México, como secretario general de la Conferencia.

Los Estados Unidos alentaron mucho y enérgicamente la propuesta de organizar la Conferencia gracias a la actuación individual de personas como William H. Draper, Jr., y Philander Claxton. El señor Draper, un promotor incansable de la causa de la población, gozaba de considerable influencia en la administración estadounidense a finales de los años sesenta y principios de los setenta. Fue designado como primer representante estadounidense en la Comisión de Población y los Estados Uni-

Como parte de los preparativos para la Conferencia se organizaron

cuatro simposios técnicos: Simposio sobre población y desarrollo (El Cairo, 4-14 de junio de 1973), Simposio sobre la población y la familia (Honolulu, 6-15 de agosto de 1973), Simposio sobre la población, los recursos y el medio ambiente (Estocolmo, 26 de septiembre — 3 de octubre de 1973) y Simposio sobre la población y los derechos humanos (Amsterdam, 21-29 de enero de 1974). La División de Población se encargó de elaborar el documento más importante con vistas a la Conferencia — el borrador de Plan de Acción Mundial sobre Población (PAMP) —, con el apoyo de un Comité Asesor de Expertos para la CMP, diversos órganos de las Naciones Unidas y una serie de estudios técnicos. El Comité Asesor se reunió tres veces, en junio de 1972, julio de 1973 y febrero de 1974 (Naciones Unidas, 1975).

El borrador de plan de acción se discutió también con representantes de los gobiernos en una serie de cinco reuniones consultivas regionales que se celebraron en 1974 en San José de Costa Rica (15-19 de abril), Bangkok (7-10 de mayo), Addis Abeba (13-16 de mayo), Damasco (21-13 de mayo) y Ginebra (29-31 de mayo). Los países de la región de Asia y el Pacífico ya habían organizado con anterioridad otra Conferencia Asiática de Población «fully fledged» en Nueva Delhi (1971).

La responsabilidad principal de la organización de la Conferencia de Bucarest se confió a una Secretaría de la Conferencia de dimensiónes reducidas (con un personal formado por 12 o 14 profesionales y un número análogo de asistentes) en el marco de las Naciones Unidas, presidida por el Sr. Carrillo Flores, secretario general de la Conferencia. Leon Tabah, director de la División de Población de las Naciones Unidas, fue designado como uno de sus vicesecretarios, a cargo de los preparativos sustantivos y de carácter técnico, y Ralph Townley fue designado como vicesecretario encargado de los aspectos prácticos de la organización.

La tercera unidad que intervino en las actividades de preparación fue la Secretaría del Año Mundial de la Población (AMP), creada por el Director Ejecutivo del FNUAP, Rafael Salas. Dos años después de la resolución de la Asamblea General por la que se designó el año 1974 como AMP (cuyo acontecimiento central debía ser la CMP), el ECOSOC confió al director ejecutivo del FNUAP la responsabilidad de la organización de las actividades relacionadas con dicho AMP (ECOSOC, Resolución 1672 [LII], 20 de junio de 1972). Tras la decisión del ECOSOC, el Sr. Salas se apresuró a constituir la Secretaría del AMP en el marco del FNUAP (con un equipo de 10 o 12 profesionales y 12 o 14 asistentes). Tazai Vittachi, un conocido periodista de Sri Lanka, galardonado con

dos apoyaron activamente la idea de la convocatoria de una conferencia internacional sobre población bajo los auspicios las Naciones Unidas, sobre todo gracias a sus esfuerzos. Según me dijeron entonces, el señor Draper, junto con el señor Claxton, fueron quienes convencieron a la Comisión de Población para que recomendase la convocatoria de una conferencia intergubernamental, en lugar de una conferencia de demógrafos y expertos siguiendo la línea de las Conferencias de Roma y de Belgrado. Además, fue también el quien le sugirió al Sr. Waldheim el nombre del Sr. Carrillo Flores, a quien conocía personalmente desde hacía muchos años, para el puesto de secretario general de la Conferencia. El Sr. Draper también trabajó activamente en la recaudación de fondos para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP, designado hasta 1987 como Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población). El Sr. Claxton, un alto funcionario del Departamento de Estado responsable de los temas de población, manifestó un gran interés personal y oficial por la Conferencia y colaboró estrechamente con el Sr. Draper en la elaboración de propuestas organizativas detalladas para la convocatoria de una conferencia intergubernamental de ámbito mundial. Ambos también tuvieron un papel activo en el desarrollo de la Conferencia misma.

La idea de una conferencia intergubernamental también recibió el apoyo de muchos países desarrollados que habían empezado a aportar fondos a los programas de población, a través del FNUAP y de canales bilaterales. Los países en desarrollo aceptaron la idea, aunque no se puede decir que demostrasen demasiado entusiasmo en un primer momento. A medida que avanzaban los debates sobre la Conferencia, a lo largo de 1971 y 1972, los países asiáticos y europeos comenzaron a apoyar más decididamente la propuesta.

No fue fácil encontrar un país anfitrión para el acontecimiento propuesto. Primero se intentó buscar un país en desarrollo que pudiese acogernos, pero sin resultado. Tras una búsqueda tenaz, finalmente se consiguió que el Gobierno rumano emitiera una invitación, que fue aceptada por el ECOSOC en su 54º período de sesiones, en mayo de 1973.

La Comisión de Población se reunió tres veces en su calidad de órgano intergubernamental preparatorio de la Conferencia de Bucarest: el primer período extraordinario de sesiones tuvo lugar del 7 al 15 de agosto de 1972, el segundo, del 19 al 30 de marzo de 1973 y el tercero, del 4 al 15 de marzo de 1974. La Comisión examinó asimismo diversos aspectos de los trabajos de preparación para la CMP en su 17º período ordinario de sesiones (29 de octubre al 9 de noviembre de 1973).

el premio de periodismo Ramón Magsaysay, fue designado como su secretario ejecutivo. Casi simultáneamente, el Sr. Salas me invitó a formar parte de la Secretaría del AMP. En 1971-1972, me había reunido un par de veces con el Sr. Salas, en mi calidad de secretario general de la Asamblea Mundial de la Juventud (AMJ) para recabar el apoyo del FNUAP para varios proyectos educativos dedicados a la juventud y la población en diversos países. Cuando decidió crear la secretaría del AMP, pensó que yo podría contribuir a promover la organización de actividades relacionadas con el AMP entre las ONG. En aquel momento, estaba a punto de completar mi mandato en la AMJ y acepté con gran satisfacción y sintiéndome muy honrado por la invitación del Sr. Salas. En 1972, me incorporé al FNUAP como responsable de enlace con las ONG y en 1973 fui designado como adjunto del Dr. Vittachi.

Las diversas actividades de la CMP y el AMP estaban, por lo tanto, a cargo de muchas unidades distintas. La División de Población organizó los cuatro simposios técnicos y las comisiones regionales de las Naciones Unidas se encargaron de organizar las reuniones consultivas regionales. La Secretaría del AMP organizó muchos otros acontecimientos preparatorios, con la participación de autoridades gubernamentales, académicos, grupos eclesíásticos y religiosos, y ONG, con el fin de atraer la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación sobre la urgencia y la importancia de los temas de la población. La Secretaría de la CMP, bajo la supervisión general del Sr. Carrillo Flores y la supervisión cotidiana del Sr. Townley, era la encargada de negociar las disposiciones que debía adoptar el país anfitrión, de conseguir aportaciones extrapresupuestarias y de la gestión de las relaciones externas.

La resolución del ECOSOC por la que se confió al Sr. Salas la responsabilidad del AMP instaba al Secretario General de la Conferencia y al Director Ejecutivo del FNUAP «a cooperar en la medida necesaria para garantizar que los preparativos de la CMP y el AMP puedan desarrollarse sin trabas, tomando en consideración el carácter complementario de las actividades del Año y de la Conferencia» (ECOSOC, Resolución 1672 [LII]). En este contexto, recuerdo que se celebraban reuniones y consultas periódicas entre la Secretaría de la CMP, incluida la División de Población, y la Secretaría del AMP, pero también recuerdo que la relación entre dichas secretarías y unidades no estaba exenta de tensiones.

El Sr. Salas comenta con ironía este dispositivo organizativo en su libro *People: An International Choice*,

Era una curiosa forma de división del trabajo. En anteriores ocasiones, cada vez que se había designado un Año de las Naciones Uni-

das con su correspondiente conferencia, se había confiado la gestión de ambos acontecimientos a un organismo específico, habitualmente una secretaría especial. Sin embargo, en 1972, el Fondo ya contaba con una visibilidad de alcance mundial y entre quienes formaban parte de los comités preparatorios había muchos que pensaban que se le debía otorgar una participación más definitiva en los preparativos. Stanley Johnson, representante de la IPPF (Federación Internacional de Planificación de la Familia) convenció al representante de su Gobierno (del Reino Unido) para que propusiera un papel activo para el FNUAP. En la resolución final del ECOSOC esto se resolvió con el ingenioso recurso de no confiar la responsabilidad total ni al Fondo ni a la División de Población. La responsabilidad del AMP se confió al Director Ejecutivo y la responsabilidad de la Conferencia a un Secretario General con personal asignado por la División de Población. Un mecanismo muy insólito, encubierto en parte por el acuerdo de que la Conferencia Mundial de Población sería el acontecimiento más destacado del Año. (Salas, 1977: 101-2).

¿Por qué se optó por este «mecanismo muy insólito»? A mí se me ocurren dos posibles motivos. La otra gran conferencia de las Naciones Unidas de principios de la década de los setenta —la Conferencia sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972)— contó con un secretario general (Maurice Strong) con plena dedicación y su propia secretaría. Es posible que las personas que adoptaron las disposiciones finales para la constitución de la Secretaría de la CMP en 1970-1972 tuvieran presente este precedente. Dado que la División de Población de las Naciones Unidas era la unidad que había patrocinado las dos conferencias anteriores sobre la población, también debió parecer lógico incorporarla a la Secretaría de la CMP y asignarle la responsabilidad fundamental de la Conferencia de Bucarest. Por lo que respecta al papel del FNUAP en la Conferencia, el Fondo había empezado a atraer una cierta atención entre los gobiernos y también entre las ONG como organización financiadora y es posible que se argumentase que debía continuar reforzando su actuación en este sentido en vez de asumir responsabilidades adicionales en relación con la organización de una conferencia mundial. Finalmente, debido a las actividades del AMP y a los esfuerzos personales del Sr. Salas, el FNUAP adquirió una visibilidad mucho mayor durante el período que culminaría en el encuentro de Bucarest.

La división de las actividades preparatorias en sectores separados —actividades técnicas, cuestiones organizativas, relaciones externas y coordinación, y actividades de sensibilización e información— quizá fue

por encargo de la Conferencia de ONG con funciones consultivas en relación con el ECOSOC (CONGO), encargada de la organización de la Tribuna de ONG. Las mismas personas responsables de las disposiciones que debía adoptar el país anfitrión para la organización de la Conferencia se ocupaban asimismo de los aspectos relacionados con las ONG. El Gobierno de Rumanía, tras una cierta insistencia de las Naciones Unidas, accedió a facilitar los locales para la celebración de la Tribuna en la Facultad de Derecho de la Universidad de Rumanía, los cuales resultaron adecuados aunque estaban un poco alejados de la sede central de la Conferencia.

Los debates en el marco de la CMP se caracterizaron por la presencia de cuatro puntos de vista distintos sobre el tema de la población. Los países asiáticos y europeos, junto con los Estados Unidos, sostuvieron que un crecimiento rápido de la población intensificaba los problemas del desarrollo económico y social y, por lo tanto, requería una atención urgente. Bangladesh, que se había independizado a finales de 1971 y, siendo como era uno de los países más pobres del mundo, se enfrentaba con urgentes y difíciles problemas de desarrollo, realizó una de las declaraciones más claras que se pronunciaron en la Conferencia: «dada nuestra situación demográfica, no nos queda otra alternativa que intentar contener y frenar el crecimiento de nuestra población por todos los medios posibles y lo más pronto posible». India e Indonesia apoyaron firmemente los programas de planificación de la familia, que justificaron dentro del marco global del desarrollo. Por el otro lado, muchos países latinoamericanos y africanos manifestaron que el crecimiento de la población no era una variable importante para el desarrollo, a su parecer. Otro grupo de países argumentaron que el crecimiento de la población era deseable por diversas razones: para ocupar tierras deshabitadas (Brasil), para la defensa del país (China) o como estímulo para la economía (Francia). La URSS y otros países achacaron los problemas del desarrollo a la injusticia del sistema económico mundial. Se manifestaron a favor de las metas globales en materia de desarrollo y del concepto del NOEI, pero no veían la necesidad de unas políticas específicas en materia de población. Rumanía, el país anfitrión, formaba parte de este grupo y su Presidente lo dejó bien claro en su discurso inaugural.

No fue fácil encontrar un terreno común de entendimiento entre tantas posiciones distintas. El Grupo de Tareas encargado de examinar el proyecto del Plan de Acción Mundial de Población (PAMP) no consiguió progresar demasiado durante los dos primeros días. El segundo día por la tarde, Carl Wahlten, un delegado de Suecia (que luego fue Secretario General de la Federación Internacional de Planificación de la Fa-

uno de los motivos de que en los encuentros técnicos o regionales se prestase la debida atención a los debates políticos sobre los temas económicos y de desarrollo —entre los cuales figuraba, en particular, el concepto de un nuevo orden económico internacional (NOEI), que había sido objeto de dos resoluciones adoptadas en 1973 en la 6ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea General, pese a las fuertes objeciones de los Estados Unidos y de varios otros países industrializados (Resoluciones 3201 y 3202 de la Asamblea General [S-VI])—. A los citados encuentros asistieron sobre todo participantes técnicos y profesionales y los debates se centraron en los temas demográficos. Si esas personas estaban al corriente de la controversia y la actitud imperante entre los países occidentales y los miembros del G77 sobre las cuestiones relativas al NOEI, consideraron que éstas no eran directamente relevantes para los preparativos de una conferencia sobre la población. El enardecido debate entre defensores de las actividades en materia de población y partidarios del NOEI que hizo erupción en la Conferencia de Bucarest sorprendió, por lo tanto, a los asesores técnicos adscritos a muchas de las delegaciones nacionales y también a muchos de los funcionarios de las Naciones Unidas encargados de la organización de la Conferencia.

La Conferencia de Bucarest se financió con una asignación de 1,8 millones de dólares con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y una aportación de 2 millones de dólares del FNUAP.² La Secretaría de la CMP recibió aportaciones adicionales de algunos organismos bilaterales para cubrir los gastos de viaje de las y los participantes del mundo en desarrollo que asistieron a la Conferencia. El FNUAP cubrió todos los gastos de la Secretaría del AMP y las actividades organizadas directamente por ésta o por organismos de las Naciones Unidas y ONG con su patrocinio. El FNUAP y varios organismos bilaterales y fundaciones también ofrecieron su apoyo para la organización de una Tribuna de ONG en el marco de la Conferencia de 1974.

Las negociaciones con el Gobierno de Rumanía sobre las medidas que debía adoptar el país anfitrión exigieron una cierta dosis de tiempo y esfuerzo, pero según tengo entendido el proceso no topó con ningún problema grave. No participé personalmente en las negociaciones principales, pero en octubre de 1973 formé parte, en mi calidad de responsable de las relaciones con las ONG, de una misión que viajó a Rumanía

2. Salvo indicación en sentido contrario, todas las cantidades citadas en el texto están expresadas en dólares estadounidenses.

milia [IPPF]), decepcionado por la falta de progresos, reunió a un grupo de 20-25 delegados para discutir qué podían hacer para conseguir hacer avanzar al Grupo de Tareas. El presidente del Grupo de Tareas autorizó a esa convención reducida de delegados, convocada por el Sr. Wahren, a organizarse como un grupo oficioso abierto, con la finalidad de negociar soluciones de compromiso para los temas difíciles y no resueltos que debía abordar el Grupo de Tareas principal. En caso necesario, dicho grupo oficioso encomendaba el examen de párrafos o frases concretos a grupos de personas más reducidos que luego presentaban sus propuestas. El grupo oficioso presentaba a continuación las enmiendas y revisiones ya consolidadas al Grupo de Tareas. Las delegaciones individuales seguían teniendo la posibilidad de volver a presentar aquellas enmiendas que a su modo de ver no hubiesen quedado recogidas en las consultas oficiosas.

El Grupo de Tareas celebró en total 15 largas sesiones entre el 20 y el 28 de agosto de 1974 y las actas indican que realizó más de 50 votaciones para dirimir cuestiones insolubles (Naciones Unidas, 1975: 126-134). Por fin consiguió elaborar un texto de compromiso, que fue aprobado por la Conferencia el 30 de agosto de 1974.

Una vez aprobado el PAMP, varias delegaciones integrantes del Grupo de Tareas realizaron declaraciones en las que, a la vez que reconocían los compromisos alcanzados sobre diversas cuestiones, también expresaron una diversidad de pareceres en relación con otros temas. Francia, Japón y los Estados Unidos hicieron constar sus reservas en relación con las referencias al concepto del NOEI contenidas en el PAMP, mientras que Argelia y Checoslovaquia apoyaron enérgicamente el llamamiento a favor de la implantación de ese nuevo orden económico internacional. Pakistán manifestó (opinión probablemente compartida por varios otros países asiáticos) que «el Grupo de Tareas que había elaborado el Plan de Acción había estado dominado por países donde el problema de la población no existía con la intensidad con que se manifestaba en Asia» (Naciones Unidas, 1975: 137). Según señala Toshio Kuroda, que participó en dicho Grupo de Tareas como miembro de la delegación de Japón, los países asiáticos contribuyeron de manera importante a la consecución de compromisos en Bucarest mediante abundantes negociaciones entre bastidores (Kuroda, 1996).

Canadá, a la vez que apoyaba el Plan de Acción, mencionó una serie de temas concretos y preocupaciones que requerían una mayor atención, a saber: la plena participación de la mujer en todos los procesos; el papel de las ONG; la necesidad de tener en cuenta los problemas de recursos naturales y del medio ambiente en la formulación de las polí-

ticas de población; la preocupación por la calidad de vida en las zonas rurales y en condiciones de rápida urbanización; y el respeto de los derechos humanos y las culturas de las minorías (Naciones Unidas, 1975). Visto en retrospectiva, ahora podemos ver que el delegado canadiense tuvo una visión premonitrice, ya que todos estos temas luego fueron objeto de creciente atención en los años posteriores a la Conferencia de Bucarest, a medida que iba evolucionando el debate sobre la población y el desarrollo.

En cambio, el debate sobre el NOEI fue perdiendo fuerza al enfriarse el enfrentamiento ideológico entre los partidarios de una reestructuración radical del sistema económico y los que se oponían a la misma, y con la aparición de nuevos contenciosos entre el G77 y los Estados Unidos y otros países industriales en torno a los temas del comercio, la ayuda al desarrollo y el ajuste estructural. En 1984, las Recomendaciones para la ulterior ejecución del PAMP, aprobadas en la Conferencia de México, sólo incluían una breve referencia a las resoluciones de la Asamblea General de 1973 sobre el NOEI y, en este contexto, los Estados Unidos se limitaron a emitir una brevísima declaración en la que simplemente se reservaron su «posición respecto de todos los acuerdos internacionales mencionados en este documento, según hubieran sido aceptados o no aceptados previamente por ellos» (Naciones Unidas, 1984: 12). El tema no se planteó en ningún momento durante el proceso de preparación de la CIPD y su Programa de Acción no hace ninguna referencia a él.

¿Qué logros se consiguieron en Bucarest?

Inmediatamente después de la Conferencia de Bucarest, escribí un artículo para la revista *Populi* del FNUAP en el que resumía sus resultados (Singh, 1974). En aquel momento, consideraba que se habían alcanzado básicamente tres grandes acuerdos como resultado de la Conferencia y al cabo de más de dos décadas creo que ese criterio sigue siendo válido. Los tres acuerdos citados se pueden describir como sigue:

1. Entre la población y el desarrollo existe una relación intrínseca y de refuerzo mutuo. Uno de los grandes principios recogidos en el PAMP es que:

la población y el desarrollo están interrelacionados: las variables demográficas influyen sobre las variables del desarrollo y a su vez están sujetas a la influencia de éstas; la formulación de un Plan de

rencias de las Naciones Unidas se ha intentado modificarla o diluir-
la en repetidas ocasiones.

Aunque los Estados Unidos habían apuntado en el Grupo de Trabajo sobre el PAMF la necesidad de establecer unas metas nacionales junto con la meta de una tasa de fecundidad de reemplazo a escala mundial para el año 2000, la Conferencia de Bucarest no consiguió acordar unas metas cuantitativas a escala mundial con vistas a la reducción de la fecundidad. Muchos países en desarrollo se resistían o se mostraban reacios a aceptar ningún objetivo global en materia de reducción del crecimiento de la población o de la fecundidad, debido a las sensibilidades nacionales. La Conferencia llegó, sin embargo, al acuerdo de que «los países que tienen por objetivo lograr un crecimiento demográfico moderado o bajo deben tratar de hacerlo mediante tasas bajas de natalidad y mortalidad» (Recomendación 18). También recomendó que «los países que deseen influir en los niveles de fecundidad den prioridad a la aplicación de programas de desarrollo y de estrategias de educación y salud que, al tiempo que contribuyen al crecimiento económico y a la elevación del nivel de vida, tengan una influencia decisiva en las tendencias demográficas, incluida la fecundidad (...)» (Recomendación 31).

En Bucarest se adoptó una meta claramente definida: «reducir en la mayor medida posible el nivel de la mortalidad, particularmente la mortalidad infantil y la mortalidad materna, en todas las regiones del mundo y reducir las diferencias entre las tasas de mortalidad nacionales y entre las subnacionales» (Recomendación 22). También aceptó una meta más precisa para los países con «los niveles de mortalidad más elevados ... (los cuales) deberían tener por objetivo lograr una esperanza de vida al nacer de por lo menos 50 años y una tasa de mortalidad infantil inferior a 120 por mil nacidos vivos» (Recomendación 23).

La Conferencia de México

La propuesta de organizar otra conferencia mundial sobre población diez años después de la Conferencia de Bucarest partió, igual que en el caso anterior, de la Comisión de Población. En 1979, el ECOSOC solicitó a la Comisión de Población que estudiase, en consulta con los órganos de las Naciones Unidas apropiados, la posibilidad de celebrar una con-

3. Caspar Weinberger, jefe de la delegación de EEUU, empleó esta frase en su declaración ante la Conferencia.

Acción Mundial sobre Población refleja la conciencia que tiene la comunidad internacional de la importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo socioeconómico, y el carácter socioeconómico de las recomendaciones contenidas en este Plan de Acción reflejan su conciencia del papel crucial que desempeña el desarrollo en cuanto influye en las tendencias demográficas; (Naciones Unidas, 1975: Párrafo 14 [c]).

Más adelante, la Recomendación 95 sugiere:

[[Las medidas y programas demográficos deben integrarse en los planes y programas sociales y económicos generales y esa integración se debe reflejar en los objetivos, instrumentos y organizaciones de planificación de los distintos países.

2. Dada la diversidad de las concepciones y sensibilidades nacionales sobre los temas relativos a la población, la Conferencia aceptó como principio que «la formulación y aplicación de políticas demográficas son derechos soberanos de cada nación» (Párrafo 14) y las recomendaciones respecto a dichas políticas «deben reconocer la diversidad de condiciones que existen entre los distintos países y dentro de cada uno de ellos» (Párrafo 14[f]).

3. El acuerdo sobre el tema de la soberanía se vinculó estrechamente a un acuerdo sobre el tema de los derechos humanos. El Plan de Acción invitaba a los países a considerar «la posibilidad de adoptar políticas demográficas, dentro del marco del desarrollo socioeconómico, que sean compatibles con los derechos humanos fundamentales y los valores y objetivos nacionales» (Recomendación 17). En este contexto, el PAMF reconocía el derecho fundamental de todas las parejas de individuos «de decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos y de disponer de la información, la educación y los medios necesarios para ello» (Párrafo 14[f]). Este vocabulario procedía en gran parte de la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos (Teherán, 1968), que había proclamado que «los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de sus hijos y los intervalos entre los nacimientos» (Naciones Unidas, 1968: Párrafo 16). La Conferencia de Bucarest introdujo, sin embargo, un cambio altamente significativo al sustituir «padres» por «las parejas y los individuos». Esta definición más amplia ha resistido la prueba del tiempo y se ha mantenido invariable a lo largo de los años, a pesar de que en posteriores confe-

ferencia internacional dedicada a examinar la evolución registrada durante los diez años posteriores a la CMP.

El ECOSOC examinó la propuesta de la Comisión de Población a favor de la celebración de una nueva conferencia mundial en noviembre de 1981. En comparación con lo ocurrido en el caso de la Conferencia de Bucarest, en esta ocasión la convocatoria de una conferencia internacional sobre población obtuvo considerable respaldo entre los países en desarrollo. India, Filipinas y México apoyaron firmemente la propuesta. La respuesta de muchos otros países en desarrollo fue, sin embargo, menos entusiasta. La experiencia de Bucarest les hacía mirar con recelo la propuesta de una nueva conferencia sobre población, que temían que pudiese reavivar antiguas controversias y generar otras nuevas. Otro grupo, incluida la URSS y algunos países de la Europa del Este, no deseaba ver alterado en ningún sentido el consenso alcanzado en Bucarest. Para satisfacer sus demandas y las de muchos otros, se acordó muy pronto que la conferencia propuesta adoptaría como documento de referencia el PAMP y sólo se propondría formular recomendaciones con vistas a su ulterior ejecución. Varias delegaciones plantearon asimismo repetidamente en conversaciones oficiosas el tema del coste de una conferencia de esas características y quisieron asegurarse de que si ésta se celebraba, se reducirían al mínimo los costes.

El ECOSOC decidió finalmente «convocar en 1984, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, una Conferencia Internacional de Población abierta a la participación de todos los estados como miembros de pleno derecho y a los organismos especializados» (ECOSOC, Resolución 1981/87, 25 de noviembre de 1981). Designó a la Comisión de Población, reunida en un período de sesiones de duración indefinida abierto a la participación de todos los países, como Comité Preparatorio de la Conferencia. Simultáneamente, pidió al secretario general de las Naciones Unidas que designase como secretario general de la Conferencia al director ejecutivo del FNUAP y como vicesecretario general, al director de la División de Población. Javier Pérez de Cuéllar, secretario general de las Naciones Unidas, anunció en enero de 1982 el nombramiento del Sr. Salas, director ejecutivo del FNUAP, como secretario general de la Conferencia. La consolidación del FNUAP como actor principal en el ámbito de la población dentro del sistema de las Naciones Unidas quedaba así reconocida. También se confiaba en que el director ejecutivo del FNUAP estaría en condiciones de obtener la mayor parte del dinero necesario para financiar la Conferencia. La responsabilidad fundamental en relación con la organización de la Conferencia se confió, igual

que en el caso de Bucarest, a la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI). Leon Tabah, Director de la División de Población, ocupó el puesto de vicesecretario general hasta su jubilación, en febrero de 1984. P. Shankar Menon le sustituyó en marzo de ese año como director en funciones de la División de Población y vicesecretario general de la Conferencia. Yo fui designado coordinador ejecutivo de la misma en 1981, aunque también seguí ocupando el puesto de director de la División de Información y Relaciones Exteriores del FNUAP. Mi misión era coordinar las medidas necesarias para la organización de la Conferencia, incluida su fase preparatoria.

México se ofreció como sede de la Conferencia en la sesión del ECOSOC de abril de 1982. India también había comunicado a la Secretaría su voluntad de actuar como país anfitrión, pero ante el anuncio de México se abstuvo de presentar una oferta. El ECOSOC acogió con satisfacción el ofrecimiento de México, en su Resolución 1982/7 del 30 de abril de 1982, pero no lo aceptó de inmediato. Antes de que el ECOSOC diese su aprobación, la Secretaría debía obtener información más detallada sobre los locales disponibles en Ciudad de México para la celebración de la conferencia y otros aspectos organizativos locales. El Sr. Salas me envió a Ciudad de México, junto con Luis Olivos, jefe de la Unidad de Programas para América Latina del FNUAP, para que examinásemos las instalaciones y nos entrevistásemos con los responsables mexicanos. Regresamos con la impresión de que las instalaciones ofrecidas eran adecuadas y, en su Resolución 1982/42 del 27 de julio de 1982, el ECOSOC decidió aceptar el ofrecimiento de México de acoger la Conferencia.

Tras la elección de México como país anfitrión, durante el período 1982-1984 encabecé cuatro misiones de «planificación» en México, destinadas a concretar las disposiciones que debía adoptar el país anfitrión. Manuel Bartlett Díaz, secretario de Gobernación de México, que también ejercía el cargo de presidente del Consejo Nacional de Población, se tomó un considerable interés personal en los preparativos de la Conferencia y en el momento de su celebración fue elegido para presidir sus deliberaciones. Los funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores también colaboraron mucho en la resolución de diversos detalles prácticos. El representante permanente de México ante las Naciones Unidas y el secretario general de la Conferencia firmaron finalmente el acuerdo de país huésped en junio de 1984, en Nueva York. A pesar de las limitaciones de espacio en el Ministerio de Asuntos Exteriores, donde se celebró la Conferencia, el Gobierno ofreció unos servicios exce-

de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, y la reunión de Roma se celebró con el apoyo del Gobierno italiano.

Las actividades preparatorias a escala regional incluyeron la Tercera Conferencia sobre Población de Asia y el Pacífico (Colombo, 20-29 de septiembre de 1982), la Reunión Europea sobre Población (Sofía, Bulgaria, 6-12 de octubre de 1983), la Reunión Preparatoria Regional Latinoamericana de la Conferencia Internacional de Población (La Habana, Cuba, 16-19 de noviembre de 1983), la Segunda Conferencia Africana de Población (Arusha, República Unida de Tanzania, 9-13 de enero de 1984) y la Tercera Conferencia Regional del Mundo Árabe sobre Población (Ammán, Jordania, 25-29 de marzo de 1984).

Miembros de la Secretaría se entrevistaron durante el segundo semestre de 1982 con los representantes de muchas ONG con objeto de discutir su participación en la Conferencia y en el proceso de preparación. La Conferencia de las organizaciones no gubernamentales recolectadas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social (CONGO) constituyó en noviembre de 1982 un comité de planificación encargado de definir y coordinar las actividades de apoyo a la Conferencia Internacional de Población organizadas por las ONG. Dicho comité celebró su primera reunión en enero de 1983, con la participación de organizaciones dedicadas al tema de la población y también de grupos de mujeres, grupos eclesiales y religiosos, así como organizaciones juveniles. Las personas participantes coincidieron en general en que sería deseable celebrar una consulta internacional a las ONG previa a la celebración de la Conferencia Internacional de Población y sugirieron septiembre-octubre de 1983 como las fechas más convenientes para ello. Consideraban que celebrar un encuentro de esas características con tanta antelación tendría la ventaja de que permitiría dar mayor relieve a las contribuciones de las ONG al proceso y al contenido de la Conferencia (FNUAP, 1983).

Después de consultar a las ONG con sede en Ginebra, el comité de planificación decidió celebrar la reunión propuesta los días 13-15 de septiembre de 1983 en Ginebra. Asistieron casi 200 participantes de 62 ONG internacionales y 30 ONG nacionales, y en la reunión se elaboró un documento, firmado a título individual por la mayor parte de participantes, que se hizo llegar a los y las representantes de los gobiernos y de las ONG antes de la reunión del Comité Preparatorio. Las ONG colaboraron también en los preparativos sustantivos de la Conferencia a través de su participación en las cuatro reuniones de los grupos de expertos y en las sesiones informativas y consultas organizadas por la Secretaría.

lentes, incluidos despachos, transporte y un centro de prensa, y fue un anfitrión generoso.

El tema de la financiación de la Conferencia exigió intensas negociaciones en el ECOSOC. La URSS quería que toda la Conferencia, si llegaba a celebrarse, se financiase con fondos extrapresupuestarios. No obstante, una mayoría del ECOSOC se mostraba dispuesta a aceptar una aportación limitada con cargo al presupuesto ordinario, complementada con fondos adicionales procedentes de fuentes extrapresupuestarias. La cuestión se ruvo que someter a votación en la sesión del ECOSOC de julio de 1982 antes de poder alcanzar una solución. Se acordó contribuir al presupuesto total de 2,3 millones de dólares con una aportación de 800.000 dólares con cargo al presupuesto ordinario. El resto se obtendría de fuentes extrapresupuestarias.

En enero de 1982, acompañé al Sr. Salas en un viaje a Australia, donde logró convencer al Gobierno para que aportase una contribución extrapresupuestaria de 100.000 dólares para la Conferencia. Esto sentó un precedente y finalmente conseguimos recaudar más de 1,6 millones de dólares a través de aportaciones extrapresupuestarias, incluidas contribuciones de varios países en desarrollo por montantes de entre 25.000 y 100.000 dólares. La suma total fue suficiente para cubrir la organización de las cuatro reuniones de grupos de expertos y de la Conferencia principal. Sin embargo, no permití contratar personal adicional ni financiar ninguna otra actividad. Una de las directrices era economizar al máximo en los costes (ECOSOC, Resolución 1982/27, 3 de marzo de 1982). Comparada con la Conferencia de Bucarest, la de México fue un acontecimiento bastante modesto.

Los preparativos sustantivos, encomendados a la División de Población del DABSI, incluían la celebración de cuatro reuniones de grupos de expertos durante el primer semestre de 1983. Estas se convocaron con la finalidad de examinar las principales transformaciones registradas en cada uno de los cuatro ámbitos temáticos señalados por la División de Población como de la máxima prioridad: fecundidad y familia (Nueva Delhi, India, 5-11 de enero de 1983); distribución de la población, migración y desarrollo (Hamamaret, Túnez, 21-25 de marzo de 1983); población, recursos, medio ambiente y desarrollo (Ginebra, Suiza, 25-29 de abril de 1983); y mortalidad y política sanitaria (Roma, Italia, 30 de mayo — 3 de junio de 1983). Pudimos conseguir que los respectivos gobiernos ofreciesen las instalaciones y servicios, así como aportaciones financieras para las reuniones de los grupos de expertos celebradas en la India y en Túnez. La reunión de Ginebra contó con el apoyo del Gobierno alemán, a través del Foro de Política de Desarrollo

Los informes y recomendaciones de las reuniones de los grupos de expertos, las conferencias regionales y las consultas con las ONG, junto con el *Informe sobre la observación de las tendencias y políticas en materia de población* y los resultados de la Quinta Encuesta Demográfica realizada entre los gobiernos (Naciones Unidas, 1985a), también sirvieron de base para la preparación del examen y evaluación de la ejecución del PAMP y del proyecto de recomendaciones para la ulterior ejecución del Plan de Acción que se sometieron a la consideración del Comité Preparatorio.

Inicialmente, por razones de coste, se había previsto celebrar un solo período de sesiones del Comité Preparatorio (en forma de sesiones abiertas de la Comisión de Población, o sea, con la participación de todos los estados miembros que desearan asistir). Dicho período de sesiones se celebró en la sede central de las Naciones Unidas del 23 al 27 de enero de 1984, con el fin de examinar el proyecto de recomendaciones para la ulterior ejecución del PAMP. Sin embargo, dado que no fue posible completar esta tarea, el período de sesiones se reanudó los días 12-16 de marzo de 1984.

El Comité completó el examen de las recomendaciones propuestas en estas últimas sesiones. Sin embargo, un hecho inesperado ocurrido durante la reanudación del período de sesiones crearía luego un importante problema durante la propia Conferencia. Se trataba de «una recomendación propuesta por Senegal y aprobada, sorprendentemente, sin debate en la que se condenaba 'el establecimiento de asentamientos en territorios ocupados por la fuerza', una referencia a la actuación de Israel en el Oriente Próximo», como recordaba Leon Tabah (quien después de dejar las Naciones Unidas se había incorporado a la delegación oficial francesa en el Comité Preparatorio y la Conferencia de México) en un artículo que escribió para *Populi* poco después de la Conferencia (Tabah, 1984: 14). Esta recomendación suscitó mucha controversia en la Conferencia, y las diversas tentativas de alcanzar un compromiso, incluida una impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Pérez de Cuéllar, resultaron infructuosas.

El asunto se sometió primero a votación en la Comisión Principal y luego fue objeto de dos votaciones en la sesión plenaria del 14 de agosto de 1984. La primera estaba destinada a dirimir si la Conferencia era competente para adoptar la Recomendación 36 sobre los asentamientos humanos, que incluía la controvertida recomendación formulada por Senegal. La Conferencia decidió, por 78 votos a favor, dos en contra y 36 abstenciones, que era competente en la materia. La segunda votación tenía por objeto una enmienda propuesta por los Estados Unidos,

por la cual se suprimía de la Recomendación 36 la controvertida frase sobre la concordancia de las políticas de distribución de la población con el Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempo de guerra. La enmienda fue rechazada por 77 votos en contra, dos a favor y 34 abstenciones. A continuación se sometió a votación nominal la recomendación en su totalidad, con el resultado de 87 votos a favor, dos en contra y 26 abstenciones (Naciones Unidas, 1984).

Los Estados Unidos, aunque se sumaron al consenso, protestaron por la inclusión de la exigencia de que las políticas de distribución de la población debían concordar con el Convenio de Ginebra.⁴ Éste no fue, sin embargo, el único punto en el que los Estados Unidos discreparon de la mayoría. El Gobierno estadounidense había empezado a distanciarse bajo el mandato del Presidente Reagan de la posición mantenida por los gobiernos anteriores, que consideraban el crecimiento de la población mundial como un problema urgente. La visión alternativa, según la cual la población era un fenómeno neutral, planteada inicialmente por unos pocos académicos estadounidenses, fue ganando aceptación entre la administración estadounidense y se acentuó durante la primera mitad de 1984. Este cambio se reflejó finalmente en la modificación del personal asignado a los temas de población dentro del Departamento de Estado y en la selección de los delegados oficiales que asistieron a la Conferencia de México.

En julio de 1984, se designó a James Buckley, un conocido conservador, al frente de la delegación de los Estados Unidos. A pesar de que ésta también incluía, en calidad de asesores, a varios partidarios de la planificación de la familia y de la ayuda internacional en el ámbito de la población, la posición oficial que adoptaron los Estados Unidos en relación con muchas cuestiones controvertidas suponía casi un cambio total de orientación con respecto a la posición que habían adoptado en Bucarest. En su primera declaración en la Conferencia de México, el Sr. Buckley expresó la opinión de que «en primer lugar y por encima de todo, el crecimiento de la población no es bueno ni malo en sí mismo. Puede convertirse en un valor positivo o en un problema cuando

4. Los Estados Unidos hicieron la siguiente declaración cuando se sumaron al consenso: «La delegación de los Estados Unidos protestó enérgicamente contra la inclusión de esta cuestión, por considerarla controvertida desde el punto de vista político y ajena a la labor de la Conferencia. También impugnó la competencia de la Conferencia para interpretar uno de los instrumentos internacionales fundamentales sobre las normas de la guerra, a saber, el Convenio de Ginebra» (Naciones Unidas, 1984: 26).

Habida cuenta de los estrechos vínculos que existen entre la paz y el desarrollo, es de gran importancia que la comunidad mundial trate incansablemente de fomentar entre las naciones la paz, la seguridad, el desarme y la cooperación, que son indispensables para el logro de los objetivos de políticas demográficas que respeten la dignidad humana y para el desarrollo económico y social. La creación de condiciones propicias para la paz y la seguridad verdaderas permitiría asignar recursos a programas sociales y económicos y no a programas militares, lo cual contribuiría en gran medida a lograr las metas y objetivos del Plan de Acción Mundial sobre Población. (Naciones Unidas, 1984: Párrafo 12)

La Conferencia de México también tuvo, por lo demás, muchos otros aspectos destacables. China modificó la posición que había adoptado en Bucarest y manifestó su apoyo a las medidas con vistas a una reducción del crecimiento acelerado de la población. Brasil anunció la adopción de un conjunto de directrices, en virtud de las cuales la planificación de la familia se consideraría parte integrante de las actividades públicas en materia de salud. México, el país anfitrión, que había adoptado una política demográfica oficial en 1974, expuso la prioridad y la importancia que asignaba a la ejecución de dicha política. Nigeria, Kenya y muchos otros países africanos dejaron patente la importante evolución de sus posiciones desde la Conferencia de Bucarest. Todos resaltaron la importancia de la adopción y ejecución de políticas demográficas, remitiéndose a la Declaración de Kilimanjaro adoptada en la Conferencia Africana de Población (Arusha, 1984). Algunos países asiáticos, como India, Pakistán, Bangladesh e Indonesia, expresaron su firme respaldo a los programas de planificación de la familia y de población, incluidos bajo la rúbrica de los objetivos y políticas generales de desarrollo.

Muchos países desarrollados, entre ellos Noruega, Suecia y el Reino Unido, indicaron su voluntad de incrementar su apoyo a los programas de población y felicitaron al FNUAP por los éxitos conseguidos hasta aquel momento. Esto fue particularmente significativo a la vista del creciente desánimo ante la nueva posición de los Estados Unidos expresada por el Sr. Buckley, que posteriormente se identificaría en los círculos estadounidenses como la «política de Ciudad de México». Esta se ponía negar el acceso a fondos estadounidenses a todas las organizaciones extranjeras que a su modo de ver participasen en actividades relacionadas con el aborto, aunque no dedicasen a estos fines ninguna partida de fondos procedentes de los Estados Unidos. También tuvo

se combina con otros factores, como la política económica, las restricciones sociales y la capacidad de ocupar de manera útil a un número adicional de hombres y mujeres.» También indicó que los Estados Unidos no estaban dispuestos a permitir que su ayuda para actividades en materia de población se emplease para financiar o apoyar el aborto:

En primer lugar, en los casos en los que se aporten fondos estadounidenses a países que apoyen el aborto con otros fondos, los Estados Unidos realizarán su aportación a dichos países a través de cuentas segregadas que no se podrán emplear para financiar el aborto; en segundo lugar, los Estados Unidos suspenderán su apoyo a aquellas organizaciones no gubernamentales concretas que realicen abortos o promuevan activamente el aborto como método de planificación de la familia en otros países; y, en tercer lugar, antes de realizar ninguna aportación al Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, los Estados Unidos exigirán que ninguna parte de su aportación se destine al aborto y también pedirá previamente garantías concretas de que el FNUAP no participa y no aporta financiación para la realización de abortos o el desarrollo de programas coactivos de planificación de la familia. Si no resultase posible obtener estas garantías y con objeto de mantener su nivel de contribución global a los esfuerzos internacionales, los Estados Unidos reasignarán el montante de la contribución prevista a otros programas de planificación de la familia ajenos al FNUAP. (UN, 1985b: 539)

Este cambio radical en la posición de los Estados Unidos y la controversia por el tema de los asentamientos generó una enorme cobertura de la Conferencia de México en los medios de comunicación. Otro tema que también suscitó una cierta controversia y fue objeto de bastante atención por parte de la prensa fue el de la interrelación entre la paz, el desarme y el desarrollo. Un párrafo bastante anodino que vinculaba la paz, la seguridad, el desarme y la cooperación internacional se convirtió en objeto de un enfrentamiento Este-Oeste, en el que unos argumentaban a favor de conceder a dicho párrafo la categoría de recomendación, mientras los otros deseaban que se incluyese en el preámbulo. Finalmente, el Sr. Tabah logró alcanzar una solución de compromiso aceptable para ambas partes: el párrafo en cuestión figuraría en un apartado independiente, entre el preámbulo y las recomendaciones, con el título «Paz, seguridad y población». El texto dice así:

como resultado la suspensión de su contribución voluntaria a la Federación Internacional de Planificación de la Familia (IPPF) en 1985 y al FNUAP en 1986.

Las recomendaciones de México

La Conferencia de México ratificó los tres principios centrales adoptados en Bucarest. Fue mucho más explícita que la Conferencia de Bucarest en cuanto a la oferta de servicios de planificación de la familia destinados a garantizar en la práctica «el derecho de las parejas y los individuos» al acceso a la información y a servicios. Recogiendo la creciente experiencia adquirida por los gobiernos y ONG en la oferta de servicios de planificación de la familia durante la década de 1970 y principios los ochenta, sugirió que «los servicios de planificación de la familia deben suministrarse por conductos adecuados y viables, incluidos ... la distribución a nivel de la comunidad ... los gobiernos deben tener presente la función innovadora que pueden desempeñar las organizaciones no gubernamentales, en especial las organizaciones femeninas, para mejorar la disponibilidad y eficacia de los servicios de planificación de la familia» (Naciones Unidas, 1984: Recomendación 28).

La Recomendación 27 afirmaba que «se insta a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales, asignen los recursos necesarios a los servicios de planificación de la familia, donde estos servicios sean insuficientes y no cubran las necesidades de una población en edad de procrear que crece rápidamente».

Otras dos recomendaciones planteaban los temas de la información y los servicios dirigidos a las y los adolescentes y del papel de los hombres en la planificación de la familia. La Recomendación 29 sugería que «deben proporcionarse a los adolescentes información y servicios adecuados de planificación de la familia dentro del marco sociocultural cambiante de cada país». La Recomendación 9 señalaba que «los gobiernos deben promover y alentar, mediante la información, la educación y la comunicación, así como mediante la legislación laboral y el apoyo institucional cuandoquiera que resulte apropiado, la participación activa de los hombres en todas las esferas de la vida familiar, incluidas la planificación de la familia, la crianza de los hijos y las tareas domésticas, a fin de que los cónyuges compartan plenamente las responsabilidades familiares».

La Conferencia de México adoptó una recomendación sobre el aborto —el cual no figuraba entre los temas debatidos en Bucarest— en la

que instaba a los gobiernos a adoptar «medidas apropiadas para ayudar a las mujeres a evitar el aborto, que en ningún caso debe promoverse como un método de planificación de la familia», y a ocuparse, «cuando sea posible, de dar tratamiento y asesoramiento humanitarios a las mujeres que hayan debido recurrir al aborto» (Recomendación 18[e]). El texto propuesto por el Comité Preparatorio incluía el término «ilegal» a continuación de la palabra «aborto», pero éste se suprimió en la Conferencia. A pesar de que el consenso final en relación con el aborto se aproximaba mucho a la posición adoptada por la Santa Sede, su representante no se sumó al consenso, alegando que la Conferencia de México había aceptado apoyar los servicios de planificación de la familia para los adolescentes y que no se había prestado suficiente atención al concepto de la familia (Tabah, 1984).

En México se actualizaron las metas de Bucarest en materia de reducción de la mortalidad general y de la mortalidad infantil. Se instó a los países con un alto nivel de mortalidad a que se esforzaran por «alcanzar una esperanza de vida al nacer de por lo menos 60 años y una tasa de mortalidad infantil de menos de 50 por 1.000 nacidos vivos para el año 2000» (Naciones Unidas, 1984: Recomendación 14). A los países con un nivel de mortalidad intermedio se les instó a que intentaran «lograr una esperanza de vida al nacer de por lo menos 70 años y una tasa de mortalidad infantil de menos de 35 por 1.000 nacidos vivos para esa misma fecha». Mientras que en Bucarest se había adoptado un objetivo general de reducción de la morbilidad y la mortalidad maternas, la Conferencia de México instó a los gobiernos a «reducir la mortalidad materna por lo menos en un 50% como mínimo para el año 2000 en los casos en que sea muy elevada (superior a 100 muertes maternas por cada 100.000 nacimientos» (Recomendación 18[a]).

A pesar de que, en su declaración inicial, el Sr. Salas había instado a los gobiernos y a la comunidad internacional a avanzar hacia el objetivo de la estabilización de la población, la Conferencia de México no adoptó ninguna formulación específica en relación con este tema. Tampoco adoptó objetivos cuantitativos en materia de crecimiento de la población.

Además de la planificación de la familia, otros dos ámbitos en los que la Conferencia de México supuso un progreso importante con respecto a Bucarest fueron los del papel y la condición de la mujer, y el papel de las ONG. Desde la Conferencia de Bucarest se habían celebrado dos conferencias mundiales dedicadas a las mujeres, la primera en 1975 en México y la segunda en 1980 en Copenhague. Sus resultados y las acciones posteriores a escala nacional e internacional habían sensi-

bilizado fuertemente a la comunidad internacional sobre la necesidad de prestar una atención creciente a las cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres. Además, a partir de 1974 se habían creado muchas nuevas ONG de mujeres dedicadas a fomentar la conciencia y conocimiento públicos sobre toda una serie de cuestiones que afectan a las mujeres.

Todos estos hechos estaban presentes en el ánimo de quienes constituyeron un grupo *ad hoc* de mujeres en México (por iniciativa de la Dra. Nafis Sadik, entonces directora ejecutiva adjunta del FNUAP, las Sras. Artiya Inyullah, entonces ministra responsable de la planificación de la familia de Pakistán, y Avabai Wadia, presidenta de la Asociación de Planificación Familiar de la India, y la Dra. Esther Boehme, directora ejecutiva del Consejo Nacional de Planificación Familiar de Zimbabue). Este grupo presionó a favor de la inclusión de un apartado separado dedicado a los derechos de las mujeres, que cubriera temas tan diversos como la igualdad jurídica, económica y social, el acceso a la educación y a la planificación de la familia, y el retraso de la edad del matrimonio, y lo consiguieron. La Conferencia de México reconoció que alcanzar la plena integración de las mujeres en la sociedad en un plano de igualdad con los hombres y suprimir todas las formas de discriminación contra las mujeres eran objetivos cuyo logro «es esencial para alcanzar las metas del desarrollo, incluidas las relativas a la política demográfica» (Párrafo 7). También aceptó el postulado de que «la ampliación del rol y el mejoramiento de la condición de la mujer continúan siendo objetivos importantes que deben perseguirse como fines en sí mismos» (Párrafo 16).

La Conferencia de México reconoció asimismo la importancia creciente de las ONG en el ámbito de la población. Aunque éstas no organizaron una Tribuna separada en México, como habían hecho en Bucarest, un gran número de ellas estuvieron representadas en la Conferencia oficial y muchas intervinieron ante la misma. La Conferencia de México insistió a los gobiernos a fomentar las actividades de las ONG y a integrar su pericia, experiencia y recursos en la ejecución de los programas nacionales (Recomendación 84). También respaldó la plena participación de los grupos comunitarios y ONG, incluidas las organizaciones de mujeres, en todas las actividades en materia de población y desarrollo (Recomendación 12) e invitó a los donantes a aumentar su apoyo financiero a las ONG (Recomendación 84).

La Conferencia de México adoptó igualmente, por aclamación, la Declaración de México sobre Población y Desarrollo, que sintetiza en 22 breves párrafos las principales características de las cuestiones demo-

gráficas de alcance mundial y resume los resultados de la Conferencia. Bangladesh ya había propuesto inicialmente en el Comité Preparatorio que se adoptase una declaración de ese tipo, pero ante la imposibilidad de impulsarla en ese contexto, llevó un proyecto de declaración a la Conferencia. Anwarul Karim Chowdhury, entonces Representante permanente adjunto de Bangladesh ante las Naciones Unidas, dio a conocer el proyecto a Kirik van der Kaa, de los Países Bajos, uno de los vicepresidentes de la Conferencia de México. Entre ambos elaboraron el texto definitivo, en colaboración con el Sr. Wahren, de Suecia, y varios otros delegados que opinaban que la Conferencia debía emitir un documento breve y con gancho dirigido a los medios de comunicación y al público en general, que resaltase sus recomendaciones principales.

El Foro de Amsterdam

Cinco años después de la Conferencia de México, el FNUAP decidió organizar, coincidiendo con su vigésimo aniversario, un encuentro internacional dedicado a examinar la experiencia operativa en la formulación y aplicación de programas de población. En febrero de 1989, el Gobierno de los Países Bajos se ofreció a acoger el encuentro en Amsterdam. Puesto que éste estaba programado para noviembre de 1989, el FNUAP disponía de menos de ocho meses para su preparación. Me encontré con ellos en la responsabilidad de organizar el Foro, y un grupo de trabajo del FNUAP creado para supervisar la conmemoración del vigésimo aniversario también se ocupó de coordinar los preparativos.⁵ El Sr. Van de Kaa, de los Países Bajos, colaboró en la preparación del documento de trabajo básico para el encuentro y posteriormente presidió el Foro. El encuentro, bajo el nombre de Foro Internacional sobre la Población en el Siglo XXI, se celebró en el impresionante marco del Real Instituto Tropical de Amsterdam del 5 al 9 de noviembre de 1989, con la participación de ministros y altos cargos de los gobiernos de 80 países, así como representantes de un gran número de organismos de las Naciones Unidas, ONG e instituciones académicas y de investigación.

El producto principal del Foro fue la Declaración de Amsterdam, titulada «Una vida mejor para las futuras generaciones». El interés de la

5. En la organización del Foro de Amsterdam, conté con la asistencia calificada de Stirling Scruggs y Joyce Bratich-Cherif. Por parte holandesa, Karel de Beer, jefe de la Sección de Asistencia a las Naciones Unidas del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Pauline Krussemán, directora de Asuntos Comunitarios del Real Instituto Tropical, me prestaron una gran ayuda.

Declaración residía en que en ella se esbozaba un modelo para alcanzar la variante media de las proyecciones de población de las Naciones Unidas y se proponían, en este contexto, una serie de metas y objetivos cuantitativos: incrementar la prevalencia del uso de anticonceptivos en los países en desarrollo con el objeto de alcanzar al menos el 56% de las mujeres en edad de procrear para el año 2000; reducir el promedio del número de hijos por mujer hasta una cifra compatible, como mínimo, con las proyecciones de población de las Naciones Unidas según la variante media; duplicar la inversión en programas de población en los países en desarrollo, de 4.500 millones de dólares a 9.000 millones de dólares, para el año 2000 (FNUAP, 1989a).

Aunque el Foro no fue un acontecimiento oficial de la ONU, la Asamblea General tomó nota con satisfacción de la Declaración, a instancias de los Países Bajos y de varios países en desarrollo (Asamblea General, Resolución 44/210, 22 de diciembre de 1989). El montante de 9.000 millones de dólares de los recursos financieros necesarios estimados a escala mundial pasó a ser la pauta de referencia para los esfuerzos de recaudación de fondos para actividades de población, hasta que la Secretaría de la CIPD estableció en 1993 unas estimaciones más completas. Los antecedentes e implicaciones de las propuestas principales incluidas en la declaración de Amsterdam se expondrán con mayor detalle en varios capítulos posteriores (en particular los Capítulos 2 y 6).

Preparación de la Conferencia de El Cairo: un proceso amplio e inclusivo

El proceso de organización de la CIPD comenzó en 1989, cuando la Comisión de Población consideró diversas alternativas como continuación de las conferencias de Bucarest y de México y optó por lo que entonces se preveía como un acontecimiento más bien modesto, designado como Encuentro Internacional sobre la Población. El ECOSOC apoyó formalmente la propuesta en su Resolución 1989/91.

Al cabo de unos meses, la Secretaría de las Naciones Unidas empezó a actuar sobre esa base. El 30 de marzo de 1990, Rafeeuddin Ahmed, Subsecretario General encargado del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (DAESI) propuso en una reunión interdepartamental de seguimiento de las conferencias de Bucarest y de México presidida por Antonio Blanca, director general de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas, la designación de la directora ejecutiva del FNUAP como secretaria general del encuentro internacional

propuesto y del director de la División de Población como secretario general adjunto, siguiendo la fórmula adoptada para la organización de la Conferencia de México. La propuesta fue aceptada y se pidió al director general que la transmitiese al secretario general. La reunión interdepartamental también sugirió la necesidad de empezar a trabajar de inmediato para intentar conseguir aportaciones extrapresupuestarias para el encuentro internacional. En una carta a los estados miembros sobre el tema del encuentro internacional sobre la población, con fecha 29 de junio de 1990, el secretario general de las Naciones Unidas anunció los citados nombramientos a la vez que solicitaba aportaciones extrapresupuestarias para dicho acontecimiento. En el momento de realizarse este anuncio, el director de la División de Población era Shunichi Inoue, quien fue designado, por consiguiente, secretario general adjunto del acontecimiento programado para 1994. El Sr. Inoue participó en la organización del primer período de sesiones del Comité Preparatorio (1991) y en las reuniones de los grupos de expertos celebradas en 1992 y a principios de 1993. En enero de 1993 le sucedió en el cargo Joseph Chamie.

Poco después de su nombramiento como secretaria general del acontecimiento de 1994, la Dra. Sadik inició las conversaciones con el Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas (DIESAP, el antiguo DAESI) para decidir el modo de organización de la Secretaría de la Conferencia. Como resultado de estas conversaciones, se llegó al acuerdo de que el DIESAP (División de Población) y el FNUAP constituirían una secretaría conjunta con vistas a la Conferencia. Ésta se encargaría de poner en marcha y de coordinar los preparativos generales de carácter organizativo y sustantivos para la CIPD, incluida la elaboración de los principales documentos, la promoción de actividades internacionales, regionales y nacionales, la recaudación de fondos y la organización de actividades de sensibilización sobre los temas de la CIPD.

La Dra. Sadik me designó para el puesto de coordinador ejecutivo de la Conferencia y Germán Bravo-Casas, de la División de Población, ocupó el puesto de coordinador ejecutivo adjunto. Al igual que en el caso de la Dra. Sadik y el Sr. Inoue, desarrollamos nuestras funciones en relación con la Conferencia juntamente con las correspondientes a nuestros puestos habituales. Dado que en aquel entonces yo desempeñaba también el cargo de sirector de la División Técnica y de Evaluación del FNUAP (DTE), pudimos contar de manera continuada con la pericia técnica del personal de la DTE y recabar también, en caso necesario, la participación y cooperación de otras divisiones del FNUAP. Gra-

intervinieron en el proceso de la CIPD. El Comité Directivo se reunió sólo en un par de ocasiones, pero el grupo de trabajo se reunió, en cambio, de manera regular para recibir los informes de progresos de los trabajos y trazar el curso de acción futuro en relación con las cuestiones que afectaban a la Conferencia. Muchos miembros del grupo de trabajo también tuvieron una participación muy significativa en la propia Conferencia. Por ejemplo, Margaret Kelley, que formó parte del grupo de trabajo como representante de la Secretaría del ECOSOC, fue nombrada secretaria de la Conferencia de El Cairo.

Un Grupo de Trabajo interagencias presidido por la Dra. Sadik procuró promover la participación de todos los organismos de las Naciones Unidas interesados en los preparativos de la Conferencia. Dicho Grupo de Trabajo se reunió tres veces entre 1992 y 1994. Además, representantes de los organismos especializados, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) participaron activamente en todas las reuniones del Comité Preparatorio y en un gran número de consultas *ad hoc* sobre temas concretos. La financiación de la Conferencia, considerada inicialmente como una tarea difícil para nosotros, empezó a resultar más sencilla a medida que aumentaba el interés por la Conferencia. El presupuesto ordinario de las Naciones Unidas contempló una asignación de 1.485.000 dólares en 1992-1993 y de 674.000 dólares en 1994. Durante ese mismo período de tres años se obtuvieron recursos extrapresupuestarios por un montante de 6,5 millones de dólares, destinados a financiar actividades nacionales, ofrecer ayudas de viaje a los delegados y delegadas, así como a representantes de ONG para que pudieran acudir a las reuniones del Comité Preparatorio y a la Conferencia de El Cairo, y cubrir los costes adicionales de la Secretaría de la CIPD. Los donantes más generosos fueron los Estados Unidos y Japón, que aportaron un millón de dólares cada uno. Otros países y organizaciones que ofrecieron apoyo extrapresupuestario a la Conferencia fueron Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, India, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, los Países Bajos, Pakistán, el Reino Unido, Suecia, Suiza, Tailandia, la Unión Europea y la Fundación Hewlett.

Tres gobiernos —Egipto, Túnez y Turquía— habían expresado inicialmente su interés por acoger la Conferencia. Finalmente, Túnez y Turquía se retiraron y sólo quedó en pie la oferta de Egipto. El ECOSOC aceptó a Egipto como país anfitrión en 1992. Las negociaciones con el Gobierno

de las Naciones Unidas y al personal destinado en comités de servicios por varias organizaciones de las Naciones Unidas, además, con personal adicional dedicado exclusivamente a las tareas relacionadas con la Conferencia. Tuvimos la suerte de poder contar con los servicios de varias personas muy preparadas y sagaces para el trabajo en la Secretaría de la CIPD. Entre ellas, quisiera recordar especialmente a David Payton (de Nueva Zelanda), que se incorporó a nuestro equipo en 1992. El Sr. Payton, que había trabajado durante varios años en la Misión de Nueva Zelanda ante las Naciones Unidas, conocía a muchos de los delegados y delegadas que asistieron a las reuniones dedicadas a la CIPD y sus contactos nos fueron sumamente útiles para resolver una serie de cuestiones con diversas delegaciones.⁶

Se estableció un reparto de responsabilidades entre el FNUAP y la División de Población, y la celebración de frecuentes consultas y reuniones, presididas en muchas ocasiones por la propia Dra. Sadik, permitieron desarrollar una estrecha y armoniosa colaboración desde 1990 hasta 1994. El Sr. Chamie, que sucedió al Sr. Inoue en su cargo en enero de 1993, asumió, con gran acierto, las responsabilidades sustantivas y técnicas en el segundo y tercer períodos de sesiones del Comité Preparatorio, así como en la Conferencia de El Cairo. Los miembros del personal de la División de Población y del FNUAP trabajaron conjuntamente en cada uno de esos acontecimientos en las tareas de redacción de documentos y elaboración de informes, y este mecanismo funcionó extraordinariamente bien.

Muy al inicio, se constituyeron un comité directivo interdepartamental, integrado por altos responsables de los departamentos, y un Grupo de Tareas, dependiente del anterior, integrado por los responsables directos de las actividades corrientes, con objeto de coordinar las aportaciones de los diversos departamentos de las Naciones Unidas que

6. Además del Sr. Payton, la Secretaría de la CIPD con sede en el FNUAP contó con la colaboración de Kanjit Atapattu y Stafford Mousky, como asesores principales, y Bratich, Cherif, Arthur Eriken, Renata Lok, Linda Libron, Petri Tuukkanen y Christa Giles, como asesores. En el caso de la División de Población, trabajaron con gran dedicación en las actividades preparatorias, Birgitra Buch, Subdirectora de la División de Población de las Naciones Unidas, Armando Miranda, Consejero Técnico, y Virginia Aquino, responsable de asuntos de población conexos. Muchos otros miembros de la División de Población de las Naciones Unidas y de la División Técnica y de Evaluación del FNUAP asumieron responsabilidades específicas, en relación con las reuniones de grupos de expertos, mesas redondas y sesiones de los Comités Preparatorios. Quiero citar, en particular, a David Horlacher, Ellen Brennan, Hania Zlotnik, Mary Beth Weinberger y Aminur Khan, de la División de Población, y a M. Nizamuddin, Nicholas Dodd, Oj Sikes, Catherine Pierce, Armin Jorgensen-Dahl y Michael Vlassoff, del FNUAP.

anfitrión sobre las disposiciones organizativas locales y la financiación de sus obligaciones, que se iniciaron poco después, fueron largas y frecuentes durante los tres años siguientes (1992-1994). Durante ese período, me correspondió encabezar seis misiones de planificación, con la participación de representantes de los departamentos y unidades concernidos de las Naciones Unidas, que viajaron a El Cairo desde Nueva York. En julio de 1994, el Dr. Maher Mahran, ministro de Población egipcio, y la Dra. Sadik, en nombre del Gobierno de Egipto y de las Naciones Unidas, respectivamente, firmaron finalmente en julio de 1994, en Ginebra, el acuerdo con el país anfitrión. Inmediatamente antes de la Conferencia y durante y después de la misma conseguimos resolver muchas cuestiones remitiéndonos a dicho acuerdo y ahora, visto en retrospectiva, soy consciente de que el gran detalle con que negociamos temas como el de las instalaciones y servicios para la Conferencia, la seguridad y otros resultados esenciales para el desarrollo sin trabas de la misma.⁷

El primer período de sesiones del Comité Preparatorio, que tuvo lugar los días 4-8 de marzo de 1991 (a continuación de un período ordinario de sesiones de la Comisión de Población), propuso que el encuentro internacional sobre la población recibiera el nombre de Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) y concretó la definición de sus objetivos y temas. El 26 de julio de 1991, el ECOSOC decidió aceptar estas propuestas mediante su Resolución 1991/1993. El Comité Preparatorio, abierto a la participación de todos los estados miembros, actuó primero como órgano subsidiario del ECOSOC, que había sido el que había adoptado la decisión formal de convocar la CIPD. En 1993, bajo la presión del G77, pasó a depender también de la Asamblea General, con objeto de otorgarle un estatuto comparable al de la CNUMAD (también dependiente de la Asamblea General) y aumentar su consideración y visibilidad.

Tras el primer período de sesiones, la División de Población organizó seis reuniones de grupos de expertos, en consulta con el FNUAP, sobre los temas identificados por el ECOSOC como aquellos que requerirían mayor atención durante la siguiente década. Fueron los siguientes: población, medio ambiente y desarrollo (Nueva York, 20-24 de enero

7. El embajador egipcio ante las Naciones Unidas, Nabil El-Arabi, y sus colegas fueron de una gran ayuda en la resolución de todas las cuestiones relativas a la CIPD. En El Cairo, Maher Mahran, director del Consejo Nacional de Población, que luego fue designado ministro de Población unos meses antes de la Conferencia, y Amre Moussa, ministro de Asuntos Exteriores, desempeñaron un papel activo en la resolución de diversos problemas políticos y prácticos.

de 1992), políticas y programas de población (El Cairo, Egipto, 12-16 de abril de 1992); la población y las mujeres (Gaborone, Botswana, 22-26 de junio de 1992); planificación de la familia, salud y bienestar familiar (Bangalore, India, 26-29 de octubre de 1992); crecimiento de la población y estructura demográfica (París, Francia, 16-20 de noviembre de 1992); y distribución de la población y migraciones (Santa Cruz, Bolivia, 18-23 de enero de 1993).⁸ Las sedes de las reuniones se seleccionaron buscando un equilibrio geográfico. El Gobierno anfitrión contribuyó en cada caso a sufragar los costes del acontecimiento.

Durante 1992-1993, las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas organizaron, en colaboración con el FNUAP, conferencias intergubernamentales regionales destinadas a examinar las experiencias y perspectivas regionales en el ámbito de la población y proponer acciones futuras a escala regional. Fueron las siguientes: IV Conferencia sobre Población para Asia y el Pacífico (Dempasar, Indonesia, 19-27 de agosto de 1992); III Conferencia Africana de Población (Dakar, Senegal, 7-12 de diciembre de 1992), convocada conjuntamente con la Organización para la Unidad Africana (OUA); Conferencia Europea de Población (Ginebra, Suiza, 23-26 de marzo de 1993), convocada conjuntamente con el Consejo de Europa; Conferencia del Mundo Árabe sobre Población (Ammán, Jordania, 4-8 de abril de 1993), convocada conjuntamente con la Liga de los Estados Árabes; y Conferencia sobre la Población y el Desarrollo para América Latina y el Caribe (México, D.F., 29 de abril — 4 de mayo de 1993).⁹

El Comité Preparatorio pudo contar en su segundo período de sesiones (10-21 de mayo de 1993) con los informes de las seis reuniones de los grupos de expertos y los cinco encuentros regionales. En dicho período de sesiones se aceptó en principio la sugerencia de la secretaria general de la Conferencia de elaborar un nuevo programa de acción que sustituyese al PAMP y las recomendaciones de México para su aplicación ulterior. El nuevo programa incorporaría muchos de los acuer-

8. En el *Population Bulletin of the United Nations* (Naciones Unidas, 1993a), puede encontrarse una síntesis de las reuniones de los grupos de expertos, resúmenes y recomendaciones de cada una de las reuniones de grupos de expertos. Los informes de las reuniones de grupos de expertos, que se examinan en los capítulos siguientes, se presentaron en el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio. Están recogidas en documentos numerados por separado.

9. En el *Population Bulletin of the United Nations* (Naciones Unidas, 1994a), puede encontrarse una síntesis de las cinco conferencias regionales, resúmenes y recomendaciones de cada una de ellas. Los informes de las conferencias regionales, que se debaten en los capítulos siguientes, se presentaron en el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio. Están recogidas en documentos numerados por separado.

Otros varios acontecimientos internacionales contribuyeron asimismo a los preparativos para la CIPD. El FNUAP apoyó la iniciativa de Indonesia de celebrar una Reunión Ministerial del Movimiento de los Países no Alineados (presidido entonces por el presidente Suharto de Indonesia) sobre el tema de la población, que tuvo lugar en Bali (9-13 de noviembre de 1993). Esta adoptó la Declaración sobre la Población de Denpasar, en la cual se sugerían una serie de temas y cuestiones para el debate y se apoyaba firmemente la inclusión del concepto de la cooperación Sur-Sur en la agenda sobre la población con vistas a la Conferencia de El Cairo. El FNUAP, en colaboración con Japón y la Universidad de las Naciones Unidas, organizó una reunión de personalidades destacadas en Tokio (26-27 de enero de 1994), dedicada a examinar las cuestiones relativas a la población y el desarrollo y a formular propuestas con vistas a su inclusión en el Programa de Acción. El encuentro cumplió la función adicional de contribuir a una mayor difusión del proceso de preparación de la CIPD en Japón.

Las conferencias regionales preparatorias de la CIPD se habían celebrado en 1992-1993. Tras el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio, se organizaron, con el apoyo del FNUAP, varias reuniones adicionales de ámbito subregional, destinadas a ampliar el apoyo al proceso de la CIPD. Concretamente, éstas fueron la Conferencia de los Países del Magreb (Túnez, 7-10 de julio de 1993), la Reunión Ministerial del Pacífico Sur sobre la Población y el Desarrollo (Port Vila, Vanuatu, 9-10 de septiembre de 1993), la Conferencia Ministerial del Asia Meridional sobre la Salud de la Mujer y la Familia (Katmandú, Nepal, 21-23 de noviembre de 1993), la Conferencia Andina sobre la Población y el Desarrollo (Lima, Perú, 1-3 de diciembre de 1993) y la Reunión de Expertos del Caribe para la Elaboración de un Plan de Acción Regional (Port of Spain, Trinidad y Tobago, 2-3 de diciembre de 1993). El Instituto de Población, una ONG internacional con sede en Washington, organizó una reunión de trabajo dirigida a los países con economías en transición, con la participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales, que tuvo lugar en Lillehammer, Noruega, en julio de 1993. Tras el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio se organizó, a petición de varios países y con el apoyo del FNUAP, una reunión adicional para dicha subregión: la Reunión Consultiva para los Países con Economías en Transición (Budapest, Hungría, 19-20 de julio de 1994). Todas estas reuniones contribuyeron a mejorar la comprensión de los temas de la CIPD en las respectivas zonas geográficas. Las reuniones para el Pacífico Sur, el Caribe y los países de la Europa Central y Oriental resultaron particularmente útiles, a mi parecer, para

dos alcanzados en Bucarest y México, pero al mismo tiempo propondría metas, objetivos y acciones específicos para hacer frente a los retos de los 20 años siguientes en materia de población y desarrollo. El Cairo marcaría, por lo tanto, el inicio de una nueva fase diferenciada dentro de la cronología de los eventos mundiales dedicados a la población.

Tras el segundo período de sesiones, la Dra. Sadik consideró necesario examinar más detenidamente una serie de temas que habían sido objeto de debate en el Comité. Por consiguiente, propuso que el FNUAP, en consulta con la División de Población, organizase una serie de mesas redondas sobre esas cuestiones. Varios gobiernos y fundaciones se ofrecieron a albergar o apoyar dichos encuentros y se organizaron, en total, siete mesas redondas. Antes de finales de 1993 se celebraron cinco, con la participación, en cada caso, de 20-25 expertos y responsables de programas de todas partes del mundo. Estas estuvieron dedicadas a examinar los siguientes temas: «Perspectivas de la mujer sobre la planificación de la familia, la salud reproductiva y los derechos reproductivos» (Otrava, 26-27 de agosto de 1993), «Políticas y programas de población y el VIH/SIDA (virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida)» (Berlín, 28 de septiembre - 1 de octubre de 1993), «Estrategias de población y desarrollo» (Bangkok, 17-19 de noviembre de 1993), «Población, medio ambiente y desarrollo sostenible en el período posterior a la CNUMAD» (Viena, 2-3 de diciembre de 1993). Dentro de la misma serie, se organizaron también otras dos reuniones en 1994: sobre población y alimentos a principios del siglo XXI (Washington, D.C., 14-16 de febrero de 1994) y sobre ética, población y salud reproductiva (Nueva York, 8-10 de marzo de 1994).

La Secretaría pudo disponer de los informes y recomendaciones de dichas reuniones, salvo las dos últimas, en el momento de elaborar el borrador de documento final de la Conferencia. Los informes de todas las mesas redondas se pusieron luego a la disposición de la Secretaría del Comité Preparatorio con ocasión de su tercer período de sesiones (Nueva York, 4-22 de abril de 1994) y contribuyeron una aportación importante al debate sobre apartados concretos del proyecto de programa de acción. No obstante, no fue posible tomar en consideración todos los informes y sus recomendaciones. Por ejemplo, los temas relacionados con los alimentos no ocuparon un lugar destacado en los debates del Comité Preparatorio y la discusión de los aspectos éticos y morales se incluyó dentro del debate político más amplio sobre la salud reproductiva. Aun así, los informes y recomendaciones de dichos encuentros contribuyeron a una mayor sensibilización sobre los temas tratados, toda vez que también se difundieron entre un público más amplio.

clarificar y consolidar las posiciones que luego adoptarían los respectivos grupos subregionales en el tercer período de sesiones del Comité Preparatorio y en la CIPD.

Durante 1993 y 1994, la Secretaría de la CIPD también apoyó la organización de un gran número de encuentros de ONG de ámbito nacional, regional e internacional y participó en consultas informales organizadas tanto por los gobiernos como por ONG. Cuando el Comité Preparatorio celebró su tercer período de sesiones ya habíamos mantenido, por lo tanto, numerosas consultas y reuniones con toda la gama de gobiernos, ONG y organismos internacionales, lo cual contribuyó, en la mayoría de los casos, a una buena comprensión de las cuestiones objeto de debate. El proceso consultivo, incluida la organización de reuniones oficiosas, prosiguió hasta el momento mismo de la Conferencia de El Cairo.

El proceso de preparación fue amplio e inclusivo a la vez. Se realizó un esfuerzo sistemático para establecer contacto no sólo con los diversos departamentos, ministerios y sectores que intervinieron en los preparativos para la CIPD, sino también con todos los sectores de la sociedad civil: ONG, grupos comunitarios, organizaciones de mujeres, sectores académicos, parlamentarios y parlamentarias, el sector privado y los medios de comunicación. Se impulsó la creación de comités nacionales para la CIPD en todos los países —en desarrollo y desarrollados—, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, además de los ministerios y departamentos gubernamentales. También se solicitó que los países elaborasen y difundiesen informes nacionales, y durante los meses previos a la cita de El Cairo, la Secretaría de la CIPD recibió en total 168 de estos informes nacionales (FNUAP, 1995).¹⁰ El objetivo era lograr la participación de todos los países en el proceso y alentarles a contribuir al desarrollo de un consenso sobre los diversos temas objeto de debate. Como se verá en los siguientes capítulos, conseguimos alcanzar en gran medida ambos objetivos.

El proceso de preparación de la CIPD también se benefició de varios sucesos políticos ocurridos a principios de la década de los noventa. Con el fin de la Guerra Fría, los problemas Este-Oeste, que habían creado tensiones y dificultades en algunos momentos tanto en Bucarest como en México, no fueron un factor de peso en los debates y negociaciones que culminaron en El Cairo. Por otro lado, la constitución de un gran número de nuevos países en Europa Central y Asia Central,

10. Todos estos informes fueron distribuidos a las delegaciones nacionales en la Conferencia de El Cairo. En muchas ocasiones también se distribuyeron ampliamente en los países en cuestión.

como resultado de la disolución de la URSS, incorporó al escenario internacional un nuevo grupo de actores, cuyas peticiones de ayuda técnica y financiera urgente, aunque transitoria, fue preciso atender juntamente con las de los países en desarrollo.

Otro acontecimiento que tuvo una influencia positiva para el proceso de la CIPD fue la elección de Bill Clinton como presidente de los Estados Unidos a finales de 1992. La constitución de un nuevo Gobierno estadounidense, la continuidad de la mayoría demócrata en el Congreso de los Estados Unidos y el gran interés e implicación en el proceso de preparación de la CIPD de un gran número de ONG estadounidenses, incluidos los grupos medioambientalistas y de mujeres, hicieron posible la participación firme e inequívoca de los Estados Unidos en la formulación del programa sustantivo de El Cairo sobre temas tan importantes como los de la población, el medio ambiente y los recursos, o la salud reproductiva y la habilitación de las mujeres. En posteriores capítulos se examinarán con algún detalle las aportaciones específicas de los Estados Unidos en relación con estas cuestiones.

Las actividades de información y las relaciones con los medios de comunicación se concibieron como una parte intrínseca importante del trabajo de la Secretaría de la CIPD. Durante el período 1992-1999 se editó en varias lenguas la publicación *CPD News* y se publicaron un gran número de carteles, folletos y dossiers de prensa coincidiendo con los grandes eventos. La Secretaría trabajó en estrecha colaboración con el Departamento de Información Pública de la ONU y la División de Información y Asuntos Públicos del FNUAP, con objeto de garantizar en todo momento un acceso adecuado de todos los medios de comunicación a los principales responsables y a la información relevante. El FNUAP organizó sesiones informativas especiales dirigidas a la prensa en el marco de todas las conferencias regionales y de cada período de sesiones del Comité Preparatorio, con la participación de periodistas locales y representantes seleccionados de los medios de comunicación de la correspondiente región.¹¹ Durante el segundo y tercer períodos de

11. Hirofumi Ando, director de Información y Relaciones Exteriores del FNUAP, en colaboración con Alex Marshall, primer responsable de información, y Hugh O'Haire, responsable adjunto de información, se encargaron de organizar, en 1992-1993, estos seminarios dirigidos a los medios de comunicación y otras actividades relacionadas con la comunicación. A finales de 1993, cuando el Sr. Ando fue nombrado subdirector ejecutivo del FNUAP, el Sr. Scruggs se hizo cargo de estas responsabilidades. En la Conferencia de El Cairo, un equipo conjunto de las Naciones Unidas y del FNUAP, integrado, entre otros, por Ayman El-Amir de Naciones Unidas y el Sr. Scruggs, asumió la responsabilidad de la organización de las relaciones con la prensa y los comunicados de prensa.

sesiones del Comité Preparatorio y en la Conferencia de El Cairo, se ofrecieron amplios servicios a la prensa y a los medios de comunicación electrónica, y publicaciones diarias como *The Earth Times*, *Terra Viva*, *Women's Watch* y *Vivre Outrement* (publicadas con el apoyo financiero de una serie de organismos internacionales y bilaterales, así como fundaciones) mantuvieron informadas puntualmente a las personas participantes del desarrollo de los acontecimientos.

Una clara comprensión de la finalidad y orientación de su tarea entre los miembros de la Secretaría, bajo la sólida e imaginativa dirección de la Secretaría General de la Conferencia, la dedicación y el talento de los integrantes del equipo, el amplio recurso a la red del FNUAP sobre el terreno, las consultas permanentes y regulares con los gobiernos, ONG y todos los demás organismos y personas que intervinieron en el proceso, y la buena disposición de la Secretaría a escuchar y acoger nuevas ideas y propuestas fueron otros factores importantes que también contribuyeron a la eficacia del proceso de la CIPD.