

POBLACIÓN Y NUEVO ORDEN INTERNACIONAL: ¿FALTA UN ESLABÓN? *

VÍCTOR L. URQUIDI

A PARTIR de la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974, los problemas y las políticas de población se insertan claramente en el conjunto de temas que pueden agruparse cómodamente bajo el término "orden económico internacional", en particular con relación a un *nuevo* orden económico internacional por el que aboga una gran mayoría de los países. Esto da por sentado que el orden económico internacional existente no es satisfactorio y que podrían y deberían seguirse políticas y adoptarse medidas para lograr y asegurar uno nuevo. El propósito de este trabajo consiste en explorar cómo encaja la población en estas cuestiones y qué aspectos y políticas demográficas pueden ser incluidos en el logro de un nuevo orden.

Conviene advertir desde un principio que la palabra "económico" puede quedar a veces fuera de esta discusión, primero porque la población ciertamente no es un asunto puramente económico; segundo, porque hay otras cuestiones aparte de las económicas que deben abordarse al crear un nuevo orden internacional (por ejemplo, el desarme); y tercero, porque los fenómenos demográficos están sujetos a la soberanía nacional y por lo tanto a actitudes *políticas* y decisiones nacionales. Aunque la parte económica de un nuevo orden internacional pueda ser predominante, es conveniente tener presente el concepto más amplio de un "nuevo orden internacional" a secas.¹

¿Qué entendemos por orden internacional? Brevemente, puede decirse que se refiere al conjunto de los factores políticos y económicos y las políticas que gobiernan las relaciones y el intercambio entre los países, sean o no objeto de acuerdos internacionales. Así, durante el siglo XIX, se desarrolló un "orden" caracterizado por la libre movilidad de bienes, personas y capitales entre las naciones que, sin embargo, com-

* Este trabajo fue presentado a la Conferencia sobre Cambios Económicos y Demográficos: Temas para los Ochentas, auspiciada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP), Helsinki, agosto 28-septiembre 1º de 1978. Una versión preliminar fue leída ante la Sociedad Demográfica Belga en la Universidad de Lieja, en mayo de 1977. Para el presente texto en español agradezco la colaboración de Marcela Serrato.

¹ Un análisis exhaustivo de este concepto puede encontrarse en Jan Tinbergen, coordinador, *Reestructuración del orden internacional* (Informe RIO), México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

prendía factores estructurales, institucionales y políticos que dieron como resultado la dominación por unas cuantas potencias industriales "occidentales" y el sometimiento económico y político de los países menos desarrollados capaces de ofrecer productos primarios básicos y de tener abundantes recursos naturales y mano de obra barata. Las manifestaciones de una gran desigualdad entre los países eran ya evidentes antes de la primera Guerra Mundial como resultado del orden existente (y no planeado) de entonces.

El período que transcurrió entre la primera y la segunda Guerras Mundiales presentó un enfoque restrictivo de las relaciones económicas internacionales y una tensión política creciente. Los acuerdos de posguerra, si bien incluyeron la descolonización, el establecimiento de organizaciones internacionales y regionales de distintos tipos, cierta liberación del comercio mundial, esquemas de integración regional y la creación del sistema de Naciones Unidas para encargarse del mantenimiento de la paz y la seguridad, la alimentación, la educación, el comercio y el desarrollo, y otros asuntos, no lograron corregir los desajustes y disparidades internacionales básicos de orden estructural. Sobre todo, la concentración de la ciencia y la tecnología en los países industrializados, el surgimiento de poderosas empresas transnacionales, los intentos débiles de desarme y la desilusión reciente con la asistencia internacional al desarrollo, así como el resurgimiento del proteccionismo, contribuyeron —aunque no sean los únicos factores— a un empeoramiento de la desigualdad económica internacional y a una insatisfacción creciente con las políticas y factores institucionales que dificultan el cambio. La "brecha" entre los niveles de vida de los sectores más ricos y desarrollados y los de los más pobres y menos desarrollados del mundo es de alrededor de 13 veces (teniendo en cuenta la subestimación de los agregados de bajo ingreso).²

Los países en desarrollo, que comprenden desde luego distintas categorías y tipos de sociedades, en muchos casos son todavía fuertemente dependientes de: las exportaciones de productos primarios sujetos a grandes fluctuaciones de precios y mercados, flujos significativos de ayuda externa y préstamos en gran escala, y están sujetos a las políticas comerciales restrictivas de los países desarrollados, una relación desfavorable de precios del intercambio, dependencia tecnológica y pérdida de autonomía en las estrategias de desarrollo que conllevan las actividades mundiales de las empresas transnacionales. Además, los países en desarrollo afrontan graves problemas estructurales internos relacionados con los sistemas de tenencia de la tierra, concentración industrial, bajos niveles de educación y capacitación, escasos niveles de salud y alimentación, falta de infraestructura y, no menos importantes en muchas áreas, crecimiento rápido de la población.

² Informe RIO, *op. cit.*, pp. 135-151.

Por otro lado, los países desarrollados han sacado provecho de su enorme esfuerzo científico y tecnológico, la concentración y el uso de recursos financieros, la fuerza de las empresas transnacionales, el poderío político y militar y, no menos importante, el crecimiento moderado de su población. Habiendo llegado primero al estadio de un desarrollo agrícola e industrial intensivos y alcanzado una sociedad y cultura esencialmente urbanas, han desarrollado también políticas restrictivas y defensivas frente al mundo en desarrollo y sus problemas, e incluso mostrado hacia éstos una amplia indiferencia (por supuesto con excepciones notables por lo que toca a países y/o a políticas específicas).

Antes de Bucarest hubo una tendencia en ciertos medios a poner un énfasis desmedido en el crecimiento demográfico rápido (digamos, por encima del 2% anual) o en la fuerte densidad de población como factor responsable de la difícil situación a largo plazo de los países en desarrollo o de países individuales entre ellos, y por lo tanto de su pobreza relativa. La Conferencia de Bucarest, aunque reconoció las implicaciones del crecimiento demográfico rápido —asunto que cada país debe juzgar por sí mismo— ubicó claramente el tema de la población en el marco de las estrategias de desarrollo social y económico adoptadas por las Naciones Unidas y por ende lo hizo parte del nuevo orden económico internacional por desarrollar e instrumentar. El plan de Acción Mundial sobre Población lo expresa de la siguiente manera: “El Plan de Acción Mundial sobre Población tiene la finalidad explícita de contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social. La base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social. El Plan de Acción debe considerarse como un elemento importante del sistema de estrategias internacionales y como un instrumento de la comunidad internacional para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la vida, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.³

En este enfoque subyace la idea, confirmada por la experiencia histórica, de que el mejoramiento económico y social es una condición necesaria para que se den cambios significativos en el comportamiento demográfico, en particular con el fin de llevar a cabo la llamada transición demográfica hacia tasas de natalidad más bajas acompañadas de o siguiendo a una mortalidad más baja. Se supone que los países en desarrollo están o pueden estar en situación de formular claramente estrategias de desarrollo a largo plazo e instrumentarlas de manera que

³ Plan de Acción Mundial sobre Población, párrafo 1; véanse también los párrafos 2 y 14. Puede consultarse en *Demografía y Economía*, Vol. III, Núm. 3, 1974, pp. 382-383 y 386. Véase también Jason L. Finkle y Barbara B. Crane, “The Politics of Bucharest: Population, Development and the New Economic Order”, en *Population and Development Review*, Vol. 1, Núm. 1, septiembre 1975. Véase también V. L. Urquidi, “Consideraciones acerca de la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Población”, en *Demografía y Economía*, Vol. X, Núm. 1 (28), 1976, pp. 31-43.

se eleven las condiciones socioeconómicas de la población, en especial de los grupos rurales y urbanos de bajos ingresos que por lo general forman la mayoría de la población. En el caso de muchos países tal supuesto se justifica razonablemente. Los países en desarrollo son de muchos tipos, niveles y tamaños y algunos son más capaces que otros para formular y llevar a cabo estrategias de desarrollo. Puede haber diferentes "estilos" o "modelos" de desarrollo, bajo distintos sistemas políticos y sociales. Hay una creciente insatisfacción con las experiencias de los años cincuenta y sesenta, con las trayectorias de desarrollo prevalecientes que se caracterizan por una creciente desigualdad interna y por formas nuevas y complejas de dependencia respecto a los países industrializados desarrollados en el comercio, la tecnología y las finanzas. Esta situación está empezando a cambiar a medida que se pone más en duda el orden internacional existente y conforme se alcanzan los límites de la desigualdad interna desde el punto de vista social y político.

Pero sea cual fuere el éxito de la transición hacia una nueva estrategia de desarrollo interno más igualitaria y de mayor autovalimiento, orientada entre otras cosas hacia la satisfacción de las necesidades básicas, se puede sostener que para la gran mayoría de los países en desarrollo es necesaria una mayor y mejor cooperación económica internacional. Esto es a lo que apunta el Nuevo Orden Económico Internacional —la adopción de nuevos principios y políticas en las esferas del comercio y la moneda, los precios de las materias primas, el aprovechamiento de los recursos naturales, los alimentos, la energía, la inversión extranjera, el crédito internacional, la tecnología y la cooperación técnica, el medio ambiente y el movimiento de personas, con el fin de ayudar a los países en desarrollo a lograr sus objetivos de desarrollo a largo plazo. La adopción y establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional es, pues, un problema de justicia económica internacional, para corregir la peligrosa desigualdad internacional que ha surgido en los últimos treinta años o, como afirmarían algunos, desde la Revolución Industrial. Lo que se requiere para empezar es una actitud de solidaridad y responsabilidad globales y la instrumentación de políticas consistentes entre sí y medidas de cooperación en las distintas esferas. Este enfoque va más allá de los aspectos puramente económicos, como se señaló anteriormente.

Siguiendo esta idea, cabe subrayar que en la perspectiva de mejoramiento del orden mundial el crecimiento demográfico y las políticas de población desempeñan un papel importante en cierto sentido vital —esto está implícito en el Plan de Acción Mundial sobre Población—, de la misma manera que la cooperación económica internacional se reflejará en el éxito de las políticas de población mediante su repercusión en las estrategias y programas de desarrollo. La población está, pues, ligada al Nuevo Orden Internacional y se verá afectada por él. Aunque las políticas de población son materia de decisión nacional soberana, contri-

buirán de cualquier manera a la solidaridad y al orden internacionales —esto puede ser aplicable en particular a los países en desarrollo que puedan frenar su crecimiento demográfico reduciendo las tasas sumamente elevadas que han prevalecido en los últimos años.

Hay indicios, como lo muestran distintos informes de la División de Población de Naciones Unidas,⁴ y otras fuentes, de que el crecimiento demográfico de los países en desarrollo está disminuyendo y de que en los países desarrollados se alcanzará pronto una situación de crecimiento cero, con lo cual la población mundial total para fines de siglo estará por debajo de las proyecciones de 6 000 a 6 500 millones elaboradas anteriormente. Sin embargo, las tasas de crecimiento de los países en desarrollo seguirán aún siendo altas en los próximos veinte años, y seguirán creciendo las cifras absolutas de población hasta bien entrado el siglo próximo debido a la inercia implícita en la joven estructura de edades —puntos a los que los demógrafos no han dado la suficiente importancia. Las tendencias previsibles suponen la necesidad de soluciones importantes a los problemas de empleo, oferta de alimentos e infraestructura. Será preciso lograr cuando menos una duplicación del producto y la inversión en los próximos treinta años solamente para mantener los niveles actuales de ingreso *per cápita*. Sin duda deberán reconsiderarse las estrategias de desarrollo.

Por lo demás, tendrá que prestarse atención creciente al problema del contexto global en que deben verse la población, los recursos y la tecnología en una perspectiva a largo plazo. Se ha desatendido esta cuestión a nivel de la formulación de políticas, que son a lo sumo de corto o mediano plazo. Tampoco se ha ahondado lo suficiente, o nada, en materia de población en las discusiones del Nuevo Orden Internacional, que por lo general se refieren exclusivamente al próximo decenio.⁵ Como lo señala Maçura,⁶ es preciso tener en cuenta la comunidad de intereses entre los países por lo que toca al control de las tendencias globales de la población; más aún, no se trata solamente de una cuestión de desarrollo, empleo, educación, oferta de alimentos, sino también de seguridad internacional. Algunos autores, tales como Teitelbaum,⁷ subrayan la relación entre población y derechos humanos, como motivo de preocupación internacional. Otros, por ejemplo Choucri y North,⁸ vinculan

⁴ U. N. Population Division, *Concise Report on the World Population Situation: Approaching the End-of-Century Years*.

⁵ Por ejemplo, la política de población está prácticamente ausente en el Informe RIO (ver nota 1), y totalmente ausente de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y en las Sesiones Sexta y Séptima de la Asamblea General de Naciones Unidas.

⁶ Milos Maçura, "Components of an International Approach to Population Policy", *International Social Science Journal*, Vol. XXVI, núm. 2, 1974, p. 203.

⁷ Michael S. Teitelbaum, "Population and Development: Is a Consensus Possible?", *Foreign Affairs*, julio de 1974, p. 758.

⁸ Nazli Choucri y Robert C. North, "Dynamics of International Conflict: Some

el crecimiento demográfico diferencial (esto es, Norte-Sur) con la competencia y el conflicto internacionales resultantes de los diferenciales en crecimiento tecnológico y acceso a los recursos.

La población constituye, pues, motivo de preocupación para todo el mundo y no sólo para algunos países en particular. Se podría afirmar que vivimos hoy día, y viviremos cada vez más en el futuro, en la edad de la interdependencia demográfica, y no menos de la interdependencia económica y la interdependencia de recursos. La interrelación tiene una dimensión política. No se puede concebir un Orden Mundial —un Nuevo Orden Internacional— que no incluya los problemas de población. Por lo tanto, las políticas de población son inevitablemente parte de la transición hacia un nuevo orden internacional. Como lo afirman Finkle y Crane,⁹ la población, en especial como resultado de la Conferencia de Bucarest, se ha llegado a politizar en un nuevo contexto de pugna entre países desarrollados y en desarrollo por su participación en los recursos y el poder mundiales.

¿Cuáles deben ser las metas y rasgos principales de un Nuevo Orden Internacional? Según el Informe RIO,¹⁰ el mínimo objetivo económico razonable sería reducir la brecha de 13 a 1 entre los sectores más ricos y más pobres del mundo, a una relación de 3 a 1, considerada ésta como factible en los próximos 40 años y necesaria para asegurar la ausencia de conflictos internacionales y agudos conflictos sociales internos. Tal objetivo requeriría esfuerzos de desarrollo económico y social interno verdaderamente sin precedente, incluida una política de población que apoyara una mortalidad más baja y en especial una fecundidad más baja en los propios países en desarrollo. (A propósito, no se puso suficiente énfasis en este punto en el Informe RIO.) Para alcanzar la nueva meta sería preciso también lograr una reestructuración de las políticas económicas internacionales dentro del contexto de solidaridad y responsabilidad globales mencionado anteriormente. La Estrategia de Naciones Unidas adoptada por consenso en la Séptima Sesión Especial de la Asamblea General, así como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (adoptada por una abrumadora mayoría de votos) busca ante todo crear un marco permanente de cooperación económica. Tal cooperación debe guiarse por una serie de principios, entre otros la soberanía nacional, la no intervención y el derecho de todo estado a adoptar un sistema político y económico distintivo. La cooperación proyectada habrá de incluir una larga enumeración de temas, a saber: acuerdos sobre utilización de recursos naturales, asociación de productores de materias primas, acuerdos para estabilizar los precios de los productos básicos, acceso no discriminatorio al comercio internacional,

Policy Implications of Population, Resources and Technology", *World Politics*, primavera de 1972, pp. 83-84.

⁹ Jason L. Finkle y Barbara B. Crane, *loc. cit.*, p. 89.

¹⁰ *Op. cit.*, pp 146-148

regulación de la inversión extranjera y de las actividades de las empresas transnacionales, mejoramiento de la relación de precios del intercambio, uso y transferencia de ciencia y tecnología por medios directos y multilaterales (en lugar de la intermediación de empresas transnacionales), acuerdos de cooperación regional, financiamiento a largo plazo para desarrollo, uso racional de los recursos marítimos y protección del medio ambiente. Pueden agregarse a estos elementos la reestructuración y cooperación monetarias internacionales, medidas para asegurar la oferta de alimentos, reestructuración de la deuda externa actual y esfuerzos efectivos de desarme tendientes a liberar para fines de desarrollo y préstamos a largo plazo una parte sustancial del nivel actual de gasto en armamento, superior a los 350 000 millones de dólares anuales.

De llegar a instrumentarse a su debido tiempo las políticas y reformas institucionales que se espera habrán de surgir de los principios y líneas de acción de un Nuevo Orden Económico Internacional —y no hay señales aún de que lo serán, como lo demuestra la decepcionante Conferencia Norte-Sur de 1976— dichas políticas y reformas deberían servir para ayudar a los países en desarrollo a transferir y reorientar recursos hacia el desarrollo económico y social y conseguir el acceso a mercados y tecnologías, lo cual fortalecerá las políticas internas. Se pone énfasis en lograr un autovalimiento cada vez mayor, entendido como la capacidad de los países en desarrollo para decidir sus propios caminos de desarrollo y su posibilidad de alcanzar los objetivos deseados. Este es el contexto general en el que las políticas de población en los países en desarrollo tienen más posibilidades de llegar a ser efectivas.

Teniendo en cuenta el descuido relativo de la población en las propuestas de un Nuevo Orden Económico Internacional, el presente es el enfoque posterior a Bucarest. Sin embargo, la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Población ha sido más bien limitada, en particular por lo que toca a los aspectos socioeconómicos.¹¹ ¿Es posible hacer algo por el lado de la población que pueda ser pertinente a un Nuevo Orden Internacional? El mirar más de cerca el problema de la población definido en sentido estricto y ciertas partes del Plan de Acción Mundial sobre Población pueden revelar algunas interconexiones útiles.

Ante todo está el problema de las cifras absolutas y las tasas de crecimiento. La concentración de poblaciones ya numerosas en Asia no puede hacerse a un lado como no pertinente al nuevo orden económico internacional, y mucho menos en términos de la oferta proyectada de alimentos y las perspectivas de incrementos sostenidos del empleo y reducción del desempleo y subempleo existentes. Más aún, aunque la tasa de crecimiento de la población es ahora más baja, en la mayoría

¹¹ Algunos puntos pertinentes son planteados por Bernard Berelson, "The World Population Plan of Action: Where Now?". *Population and Development Review*, Vol. 1, Núm. 1, septiembre de 1975. Véase también V. L. Urquidí, trabajo citado en la nota 3.

de los países está disminuyendo desde niveles todavía muy altos, sin precedente histórico. Esto es cierto particularmente en América Latina, donde los períodos de duplicación de la población son de 20 a 25 años. Puede llegar a ser cierto en muchos países africanos cuando la mortalidad empiece a disminuir más rápidamente. Incluso en los países asiáticos principales, las tasas de crecimiento están todavía por encima del 2% anual, mientras que en América Latina la norma es de 2.5 a 3%. Con el desplome de las tasas de crecimiento demográfico en los países industrializados desarrollados, el 90% del incremento anual de 80 millones de la población mundial está ocurriendo en los países en desarrollo —44% sólo en China y la India y alrededor de 11% en América Latina. El Plan de Acción Mundial sobre Población es bastante explícito en este punto al mencionar la inercia demográfica “que hará que la población siga aumentando durante muchos decenios” (párrafo 13), misma que se toma como argumento para acelerar el desarrollo socioeconómico: “Los esfuerzos que realizan los países en desarrollo por acelerar el crecimiento económico *deben ser considerados por toda la comunidad internacional como un empeño global* por mejorar la calidad de la vida de toda la humanidad, basado en una justa utilización de las riquezas, los recursos y la tecnología del mundo inspirada en el nuevo orden económico internacional” (párrafo 13, el subrayado es mío). He aquí, precisamente en el Plan de Acción Mundial sobre Población, un vínculo evidente entre la población y el Nuevo Orden Económico Internacional. Pero por desgracia es meramente retórico.

El impacto del crecimiento demográfico sobre la oferta de fuerza de trabajo, presente y futura, en relación con la demanda de empleo, tiene ya —y podrá seguir teniendo durante un largo período— una repercusión internacional que ni ha sido entendida ni ha sido convertida de manera satisfactoria en objeto de análisis de políticas. Al parecer está teniendo lugar una migración internacional incontrolable en general desde los países menos desarrollados hacia los más desarrollados y entre algunos países en desarrollo. Los flujos principales son del occidente y sur de Asia y norte de África hacia Europa central y del norte, y de México, el Caribe, América Central y la parte norte de Sudamérica hacia Estados Unidos y Canadá; también hay migraciones importantes entre países latinoamericanos, entre países de África occidental y entre países árabes. Algunas de las principales corrientes migratorias son a menudo ilegales, y comprenden en su mayoría trabajadores no calificados. Además, existe una fuga de cerebros de países en desarrollo hacia países desarrollados, o entre países en desarrollo.

Los nuevos patrones de la migración internacional se atribuyen principalmente a problemas estructurales, en particular en las áreas rurales y las periferias marginales urbanas de los países en desarrollo, y a las diferenciales de ingresos y salarios con respecto a los países desarrollados y las expectativas que generan. Se ha hecho muy poco esfuerzo por ra-

cionalizar y regular tales flujos migratorios. Puede afirmarse que, no obstante los diferenciales de ingreso presentes en todo momento, las políticas y medidas implícitas en algunos aspectos del Nuevo Orden Económico Internacional —más financiamiento internacional para desarrollo, mejor acceso a los mercados de los países industrializados desarrollados, reubicación de la industria— aumentarían las oportunidades de empleo en los países de emigración. Además, a largo plazo, las políticas de reducción de la fecundidad tendrían también influencia (sobre la migración tanto interna como internacional, dado que están interrelacionadas).

El Plan de Acción Mundial sobre Población reconoce el problema de la migración internacional aunque trata cautelosamente de minimizarlo. Afirma, de manera ambigua, en el párrafo 10: "Para algunos países, la migración internacional puede ser, en ciertas circunstancias, un instrumento de política demográfica". El Plan pasa a distinguir dos tipos de migrantes: los no calificados y los calificados (ciertamente una simplificación). "La primera es a menudo de grandes proporciones y plantea cuestiones relativas al tratamiento justo y apropiado de esos trabajadores en los países de inmigración, la separación de las familias y otros problemas sociales y económico en los países de emigración y de inmigración". La fuga de cerebros es vista como "un motivo de considerable preocupación para muchos países y para la comunidad internacional en general". El Plan formula una serie de recomendaciones para "que los gobiernos y las organizaciones internacionales en general faciliten las migraciones internacionales voluntarias"; "que celebren, cuando proceda, consultas bilaterales y multilaterales"; lograr el arreglo de "los problemas de los refugiados y las personas desplazadas como consecuencia de una migración forzosa"; crear oportunidades favorables de empleo a nivel nacional"; "dar el trato apropiado y prestar los servicios necesarios de bienestar social en los países que reciben trabajadores migrantes"; y se sugieren diversas medidas para reducir la fuga de cerebros y propiciar la salida de cerebros en sentido inverso, es decir, el retorno (párrafos 51 a 62). Sin embargo, lo que no se especifica en absoluto es el problema de la distribución internacional de la población con relación a una posible nueva división internacional del trabajo —reubicación de la industria en países en desarrollo, subcontratación, etcétera. Tampoco se considera el problema de la escasez probable de fuerza de trabajo y el desequilibrio en el mercado de trabajo en algunos países industrializados desarrollados con relación a la migración desde países menos desarrollados. Ésta es seguramente una cuestión del Nuevo Orden Económico Internacional en lo tocante a la regulación de los movimientos migratorios complementarios.

El desempleo abierto y estructural en los países en desarrollo es del orden del 8 al 15% de la fuerza de trabajo, e incluso mayor en ciertos casos. A esta proporción habría que añadir una cifra equivalente rela-

tiva al subempleo y al empleo parcial. Las tendencias del empleo en los países en desarrollo son función del crecimiento económico interno, la tasa de aumento de la población y la tasa de participación en la fuerza de trabajo, en especial de la mujer. Pero, de nueva cuenta, estos factores dependen en parte de la cooperación económica internacional, las posibilidades de comercio, los precios de los productos básicos, etc. Otro factor más que afecta estas tendencias es la transferencia, cada vez mayor, de tecnologías ahorradoras de trabajo hacia países en desarrollo como medio principal para elevar la productividad y el producto. Ha habido mucha discusión y controversia en los últimos años, tanto a nivel internacional como en los medios académicos y en otras esferas, en torno al impacto de la tecnología sobre el empleo. La mayoría de la tecnología industrial y de servicios surge en los países desarrollados, principalmente de las actividades de investigación y desarrollo experimental de las empresas transnacionales o como subproducto de la investigación y el desarrollo experimental en defensa, altamente intensivos en capital. Los países en desarrollo, no obstante su abundancia de mano de obra no calificada, raras veces tienen otra alternativa que la de aplicar tales tecnologías ahorradoras de trabajo y/o intensivas en capital elaboradas en países donde las condiciones de oferta de trabajo y las tendencias de la población son las opuestas. No tienen la capacidad de investigación necesaria para actuar de otro modo, y a menudo no poseen las habilidades para instrumentar una política tecnológica racional desde el punto de vista social. Más aún, son las propias empresas transnacionales las que aplican su propia tecnología ahorradora de trabajo altamente desarrollada a la producción de bienes y servicios industriales que pueden ser adquiridos solamente por los estratos de ingresos más altos en los países en desarrollo. Se genera, pues, un grave problema estructural que tiene incidencia sobre el empleo, el consumo, la migración internacional, la política tecnológica, la asignación de recursos para investigación y desarrollo y la elección del sector y del producto en una estrategia de desarrollo.

El Plan de Acción Mundial sobre Población hace una breve mención de estos problemas: "...deben adaptarse las estructuras de producción y tecnología a los recursos humanos con que cuenta cada país. En las decisiones sobre la introducción de tecnologías que hagan posible una economía considerable de mano de obra debe tenerse en cuenta la abundancia relativa de recursos humanos. Con ese objeto, se recomienda que se intensifiquen los esfuerzos para determinar, para cada país, las tecnologías y los métodos de producción que mejor se adapten a la situación de su población activa y para estudiar la relación entre los factores demográficos y el empleo" (párrafo 69). Aunque en este sentido el Plan de Acción Mundial sobre Población prevé programas a nivel nacional, es claro que este problema tiene una dimensión internacional, puesto que la tecnología, como se dijo antes, proviene actualmente en

su mayoría de la transferencia internacional más que de fuentes endógenas. Se espera que la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de 1979 aborde algunos de estos temas, nuevamente en el marco del Nuevo Orden Económico Internacional. La UNCTAD ha estado trabajando durante muchos años en la transferencia de tecnología. La OIT ha llevado a cabo investigaciones importantes sobre alternativas tecnológicas; la ONUDI puso en marcha un programa de acción sobre tecnología industrial adecuada; y el Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo (ACAST) dedica parte de sus esfuerzos como tarea regular al problema de la tecnología adecuada. Varios gobiernos de países desarrollados han iniciado programas de cooperación en tecnología adecuada para países en desarrollo. También se han hecho esfuerzos notables en el sector de investigación privada tanto en países desarrollados como en desarrollo, así como útiles proyectos piloto y ensayos de desarrollo de tecnología. Es claro que una tecnología adecuada (llamada también intermedia, de escala reducida, ahorradora de capital, o tecnología "descalza"), entendida básicamente como generadora de empleo y adaptada a las dotaciones de recursos y los requerimientos locales, no resolverá el problema del exceso de oferta de mano de obra resultante de las altas tasas de crecimiento demográfico, pero puede ser de considerable ayuda en un período de transición y contribuir a aumentar la producción, ahorrar energía y proteger el medio ambiente. El Nuevo Orden Económico Internacional no puede descuidar este problema, como parte de un nuevo orden tecnológico.

El Plan de Acción Mundial sobre Población contiene disposiciones importantes sobre el status de la mujer y el papel de la familia. Con respecto a la mujer, dice en su declaración de principios y objetivos: "Las mujeres tienen derecho a la plena integración en el proceso de desarrollo, en particular mediante la igualdad en el acceso a la educación y en la participación en la vida social, económica, cultural y política..." (párrafo 14, h). El Plan establece "la plena integración de la mujer en el proceso de desarrollo, en particular mediante una participación mayor en las oportunidades educacionales, sociales, económicas y políticas, y especialmente eliminando, donde sea posible, los obstáculos que se oponen al empleo de la mujer en el sector agrícola. En este contexto, se deben revisar las leyes y políticas nacionales, *así como las recomendaciones internacionales pertinentes*, a fin de eliminar la discriminación y allanar los obstáculos en la educación, la capacitación, el *empleo* y las perspectivas de carrera de la mujer" (párrafo 32, b, el subrayado es nuestro).

El status de la mujer puede ser visto, desde luego, como cuestión exclusivamente nacional. Pero debe ser relacionado al menos con el problema del empleo, que tiene aspectos internacionales, y con la migración internacional. Las estrategias de empleo requieren el apoyo del

Nuevo Orden Económico Internacional. Lo que no se ha planteado claramente es cuál debería ser la participación y la integración de la mujer en la fuerza de trabajo en los sectores modernos de las economías de los países en desarrollo con elevadas tasas de crecimiento demográfico. En muchos países será lo bastante difícil dar empleo a los hombres, como para proporcionarlo también a las mujeres. Los esfuerzos por reducir la fecundidad tendrán por efecto aumentar la oferta de mujeres en la fuerza de trabajo activa. Además, a medida que disminuya después de algún tiempo la fuerza de trabajo de hombres jóvenes (con un rezago de 12 a 15 años), la participación creciente de mujeres adultas puede tender a suplirla. Esto significa que la cooperación internacional para promover el desarrollo y generar empleo puede enfrentarse a perspectivas y tareas mucho más difíciles de lo que se piensa generalmente. La tendencia en el mundo en general es hacia el acrecentamiento del papel y el status de la mujer. La Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en 1975 ubicó el problema también dentro de los lineamientos y objetivos del nuevo orden internacional. La política de empleo y población, el status de la mujer y el orden internacional están pues indisolublemente unidos.

Este breve repaso a algunas de las cuestiones sobre población y nuevo orden internacional podrían servir, al menos, para propiciar el debate en torno a los puntos siguientes:

1. Es necesario llevar adelante la exploración de la interrelación que existe entre el crecimiento demográfico y la política de población y la formulación de un nuevo orden económico internacional. El Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo —los años ochenta— podría retomar explícitamente este problema en la nueva estrategia de desarrollo.

2. Algunos aspectos concretos de importancia que requieren mayor elaboración e investigación, así como análisis de políticas, son:

- a) Las implicaciones globales del crecimiento de la población, aunque sea a una tasa más baja que la actual hasta entrado el siglo XXI;
- b) La futura distribución internacional de la población y sus implicaciones económicas internacionales;
- c) La relación entre las políticas y las medidas bajo la estrategia del Nuevo Orden Económico Internacional y las tendencias del empleo en los países en desarrollo, incluidos los efectos de una reubicación de la industria.
- d) La migración internacional de trabajadores no calificados, calificados y profesionales y sus implicaciones económicas tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo; posibilidades de reglamentación internacional.
- e) La transferencia internacional de tecnología y su impacto sobre el empleo en los países en desarrollo que tengan actualmente y en el futuro excedentes de fuerza de trabajo resultantes de tasas ele-

vadas de crecimiento demográfico; posibilidades de desarrollo y aplicación de tecnologías adecuadas;

- f) La relación entre el status de la mujer y las políticas de generación de empleo, incluidos aspectos internacionales;
- g) El concepto de interdependencia demográfica como parte de un Nuevo Orden Internacional.

3. Tanto las comunidades científicas como los organismos y dependencias de Naciones Unidas harían bien en dedicar un esfuerzo creciente a la investigación y la cooperación en estas cuestiones.

El Plan de Acción Mundial sobre Población encaró abiertamente algunos de los problemas. Sin embargo, existe un rezago entre la percepción de los problemas y la instrumentación de las recomendaciones del Plan. La población humana se encuentra en el centro del proceso de desarrollo, una preocupación nacional. Pero el desarrollo es una preocupación tanto nacional como internacional, global. Falta, sin embargo, un eslabón entre la población y las propuestas de un Nuevo Orden Económico Internacional.