

Analizando las conexiones entre población y seguridad

Lisa Mastny

Richard P. Cincotta

Publicado en: RENNER, Michael; FRENCH, Hilary; ASSADOURIAN, Erik (dir.). *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial. Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz, 2005, pp. 63-89.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

Analizando las conexiones entre población y seguridad

*Lisa Mastny y Richard P. Cincotta**

A principios de los años noventa, la Agencia Central de Inteligencia de EE UU (CIA) reunió a un equipo de investigadores, profesores de universidad y analistas de renombre para abordar una pregunta eterna e incómoda: ¿por qué algunos países son más propensos que otros a la violencia y a los conflictos armados? El grupo, conocido como el Grupo de Trabajo sobre Fracaso de los Estados, estudió cuidadosamente la evolución de cientos de variables sociales, políticas, económicas y ambientales desde la década de los cincuenta a los noventa, en busca de los factores que pudiesen pronosticar un «fracaso del Estado» —un colapso del orden a escala nacional, provocado por el asesinato masivo de etnias o grupos políticos, golpes de estado o guerras civiles. Su intención era llegar a las raíces de las inestabilidades generalizadas que han impedido el desarrollo económico y humano de manera recurrente, en regiones desde el África subsahariana hasta el sur de Asia.¹

Llamaba la atención una de las conclusiones del informe, especialmente sólida pero sorprendente: un índice elevado de mortalidad infantil —el porcentaje de recién nacidos que mueren antes de cumplir

* Richard P. Cincotta es investigador asociado de Acción Internacional por la Población (*Population Action International*) en Washington, D.C. Este capítulo está extractado en gran parte de un informe que realizó en el año 2003 junto con sus colegas Robert Engelman y Daniele Anastasion, titulado La demografía de la seguridad: población y conflictos civiles tras la Guerra Fría (*The Security Demographic: Population and Civil Conflict After the Cold War*).

un año— era el mejor indicador de inestabilidad en todo el mundo. Este indicador era mejor incluso que otros, como escasos niveles de democracia o falta de apertura comercial. Al parecer la mortalidad infantil es un buen indicador de toda otra serie de factores —desde el funcionamiento de la economía, los niveles de educación, la salud, la calidad ambiental e incluso la existencia de instituciones democráticas—, proporcionando una buena referencia del nivel general de calidad de vida de un país.²

No resulta sorprendente que la inestabilidad esté muy vinculada estadísticamente a factores demográficos. Las tendencias de la población humana —en especial las fluctuaciones de los índices de natalidad y mortalidad— pueden ser fuerzas muy poderosas. No sólo modifican la tasa total de crecimiento, el tamaño y la composición de una población dada, sino que también determinan su estructura por edades —la proporción de personas de cada grupo de edad en relación con la población total. Esta determina a su vez importantes variables económicas, como el número de personas que integran la fuerza laboral y las que cesan su vida activa, así como la proporción de jóvenes o ancianos que dependen del primer grupo. Los altibajos en la población también influyen sobre otros aspectos importantes, como la ocupación urbana o la demanda y la disponibilidad de recursos tan necesarios como la comida, el agua y la energía. Todos estos factores pueden ejercer grandes presiones de tipo político, social, económico o ambiental sobre una sociedad y sobre sus instituciones, y pueden tener importantes implicaciones para la estabilidad nacional e incluso para la seguridad internacional. La seguridad no significa únicamente en este caso ausencia de conflictos, sino una razonable confianza por parte de la población de que éstos no son inminentes ni probables.³

El mundo está atravesando una época interesante desde el punto de vista demográfico. El número de habitantes y la estructura de población ha experimentado tremendos cambios en las últimas décadas en países con situaciones políticas y creencias religiosas de todo tipo y en todas las regiones del mundo. Gracias en parte a los esfuerzos internacionales, el tamaño de la familia media es actualmente casi la mitad que a principios de los años sesenta —unos tres hijos por pareja— y la mortalidad infantil ha disminuido en dos tercios desde entonces. La desaceleración del crecimiento de la población mundial está siendo más espectacular de lo previsto incluso hace sólo una década, con un incremento actual del 1,2%, casi la mitad que hace 35 años. Incluso a pesar de la alarmante recuperación de la malaria y la aparición del sida, la esperanza de vida de los países en desarrollo se ha elevado de los 41

años a principios de los 50 a los 63 años de hoy día, debido en gran parte al aumento de la supervivencia infantil.⁴

Estas estadísticas aportan sin embargo una imagen parcial, que enmascara tendencias muy distintas tanto entre países y regiones como en el interior de sus fronteras. La población humana sigue siendo enorme: 6.400 millones de personas; y continúa aumentando en más de 70 millones cada año, principalmente en los países en desarrollo. Mientras tanto, lamentablemente aún no se ha completado la transición demográfica mundial —la transformación de las poblaciones nacionales de la mayoría de los países industrializados, de familias extensas y poca esperanza de vida a familias más pequeñas y vidas más largas. Alrededor de la tercera parte de los países, entre ellos muchos del África subsahariana, Oriente Medio y del sur y centro de Asia, se encuentran todavía en las primeras etapas de esta transición, con tasas de fecundidad superiores a cuatro hijos por mujer.⁵

Los últimos estudios realizados señalan que estos países son los que corren un mayor riesgo de verse involucrados en un conflicto civil armado dentro de sus fronteras, que puede consistir en insurgencias étnicas y políticas, en violencia de Estado o en terrorismo nacional. La mayoría de ellos se encuentran atenazados por situaciones demográficas que complican aún más su situación. Tienen una gran proporción de jóvenes que va en aumento, pasando la mayoría a engrosar el sector de los parados o de los subempleados. Muchos de estos países están experimentando además un aumento muy rápido de la población urbana —a menudo muy por encima de lo que son capaces de asimilar—, así como gran escasez de tierras de cultivo o de suministro de agua por persona. La creciente epidemia del sida también está afectando letalmente a los servicios básicos y al funcionamiento del gobierno de muchos países. Estas circunstancias constituyen «factores de riesgo demográfico», que pueden contribuir en gran medida al ciclo de conflictos recurrentes y deterioro político que está imposibilitando el progreso social y económico de los países más débiles e inestables del mundo.⁶

El choque generacional

Al amanecer del 28 de abril de 2004, una banda de asaltantes armados con machetes y cuchillos atacaron por sorpresa un puesto de la policía en Pattani, una provincia del sur de Tailandia. Al ver que no podían tomar el edificio huyeron hacia la cercana mezquita de Krue Se, donde fueron sitiados rápidamente por las fuerzas de seguridad del Estado,

fuertemente armadas. Durante tres horas las tropas acibillaron el edificio del siglo XVI con granadas y armas automáticas, abatiendo a más de 30 de los agresores.⁷

Al divulgarse la noticia de la masacre, los analistas atribuyeron las tensiones al creciente malestar de la población musulmana mayoritaria en el sur, que se queja desde hace tiempo de la represión cultural, religiosa y económica ejercida por el gobierno central de Bangkok. Pero en su discurso al país, poco después de los ataques, el primer ministro, Thaksin Shinawatra destacaba otro factor: la edad y la condición de los agresores, la mayoría de ellos por debajo de los 20 años. «Son pobres, su educación es escasa y no tienen trabajo», señalaba. «Carecen de ingresos suficientes y les sobra el tiempo, por lo que se crea un vacío... que es preciso llenar.»⁸

Tailandia no es el único país que está sufriendo los efectos del desequilibrio demográfico. Según la Organización de las Naciones Unidas, más de cien países en todo el mundo experimentaron en el año 2000 un «pico juvenil» —situación en la que el número de personas entre los 15 y los 29 años representa más del 40% de la población total adulta. Todos estos países extremadamente jóvenes están en regiones en el mundo en desarrollo, donde las tasas de fecundidad son más altas, y la mayoría están en el África subsahariana y en Oriente Medio. En América del Norte y Europa, en cambio, los jóvenes constituyen solamente el 20 o 25% de la población adulta. (Véase la tabla 2-1.)⁹

En la mayoría de los casos, este pico juvenil es el resultado de varias décadas de rápido crecimiento demográfico. Tiene lugar generalmente en países que están en las primeras etapas de la transición demográfica: aunque la natalidad sigue siendo alta, la mortalidad infantil y juvenil ha empezado a disminuir gracias a las mejoras sanitarias y en nutrición, aumentando en conjunto el porcentaje de niños que sobreviven. Las tasas de natalidad disminuyen más lentamente que las de mortalidad no sólo debido a preferencias culturales hacia las familias numerosas y porque se alargue la esperanza de vida, sino también porque las técnicas para evitar embarazos no deseados suelen ser más complicadas, menos variadas y mucho más controvertidas que las que sirven para prolongar la vida. También pueden darse poblaciones jóvenes desproporcionadamente elevadas en países donde ha habido una explosión de nacimientos, donde ha tenido que emigrar un gran número de adultos, o cuando el sida es un factor importante en el fallecimiento prematuro de adultos.¹⁰

La abundancia de jóvenes no tiene por qué ser negativa. En Estados Unidos y en otros países industriales, donde la mayoría de los jó-

Tabla 2-1. Porcentaje de población joven en países seleccionados, previsiones para 2005

País	Porcentaje de población adulta entre 15 y 29 años		Índice de fecundidad
		tanto por ciento	número de niños por mujer
Zimbabue	59	3,9	
Zambia		57	5,6
Burundi		56	6,8
Uganda		55	7,1
Mali		55	7,0
Ruanda		54	5,7
La India		40	3,0
China		30	1,8
Estados Unidos		27	2,1
Noruega		23	1,8
Japón		21	1,3
Italia		19	1,2

Fuente: ver nota n° 9 al final.

venes han recibido una educación o preparación técnica, los empresarios consideran a los jóvenes un activo valioso y las empresas buscan su energía e ingenio. Los economistas han reconocido hace tiempo que un alto porcentaje de trabajadores jóvenes puede suponer un «plus demográfico» para el crecimiento económico, cuando la productividad, los ahorros y los impuestos de los jóvenes sirven para mantener poblaciones menores de ancianos y niños. En las zonas más prósperas de Tailandia, por ejemplo, trabajadores jóvenes, educados y laboriosos —inclusive un alto porcentaje de mujeres jóvenes, que trabajan en las fábricas y en el sector financiero— han contribuido de forma importante al rápido crecimiento del país.¹¹

Sin embargo, cuando las oportunidades económicas son escasas el predominio de una población joven puede constituir un reto para la sociedad y un peligro político. Durante la pasada década los índices mundiales de desempleo juvenil han saltado del 11,7% a un porcentaje récord del 14,4% en 2003: más del doble del índice de desempleo global. Según la Organización Internacional del Trabajo, aproximadamente 88 millones de jóvenes entre los 15 y los 24 años carecían en 2003 de trabajo, constituyendo casi la mitad de todos los parados

del mundo. El desempleo dentro de este grupo es especialmente alto en los países en desarrollo —en los que vive el 85% de todos los jóvenes—, con índices 3,8 veces superiores a los de los adultos en general.¹²

Leif Ohlsson, investigador de la universidad sueca de Göteborg, señala que frecuentemente los hombres jóvenes que viven en zonas rurales y no pueden heredar ninguna tierra constituyen el problema más grave. En algunos casos, sus padres y abuelos han ido dividiendo desde hace mucho tiempo las propiedades familiares en parcelas cada vez más pequeñas, hasta llegar a una situación en que ya no podrían ser trabajadas si se las volviera a dividir. En otros casos la tierra de cultivo se ha degradado debido a prácticas insostenibles, o ha sido acaparada por grandes empresas agrícolas orientadas a la exportación. Al no disponer de un medio de subsistencia seguro, es posible que estos hombres no puedan casarse ni ganarse el respeto de sus iguales. El investigador británico Chris Dolan ha acuñado la expresión «la proliferación de los pequeños hombres» para referirse al creciente número de jóvenes del norte de Uganda incapaces de alcanzar el nivel exigido al hombre por su cultura. Dolan ha comprobado que una parte desproporcionadamente alta de estos jóvenes caen en el alcoholismo y en la violencia, acaban suicidándose o se alistan en las milicias.¹³

En países hundidos económicamente y con represión política, las organizaciones insurgentes ofrecen a los jóvenes la posibilidad de mejorar su posición social y su autoestima. Durante la última guerra civil de Sierra Leona, casi el 95% de las fuerzas combatientes estaba formado por jóvenes, en parte porque no tenían muchas otras opciones de vida. En el año 2003 Sierra Leona figuraba como el país menos desarrollado del mundo en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, ascendiendo sus ingresos brutos per capita a 150 US\$ en 2002 (comparado con 36.006 US\$ en Estados Unidos). Un responsable del Fondo Cristiano para los Niños (Christian Children Fund) en la capital, Freetown, afirmaba sobre el numeroso destacamento de niños soldado: «son una cohorte marginada desde hace mucho tiempo; carecen de trabajo y de formación y es fácil convencerles para que empuñen las armas».¹⁴

Pero no sólo están descontentos los pobres o quienes carecen de educación. En enero de 2002 William Ochieng, un antiguo miembro del gobierno, se lamentaba así al periódico *The Daily Nation* de Kenya: «Tenemos un gran número de jóvenes entre los 18 y los 35 años que han recibido una educación adecuada pero no tienen nada que hacer.» Los estudios realizados demuestran que el riesgo de inestabilidad entre

los jóvenes puede aumentar cuando miembros cualificados de las clases altas se ven marginados por la falta de oportunidades. El sociólogo Jack Goldstone ha señalado que las rebeliones y los movimientos religiosos de los siglos XVI y XVII estuvieron encabezados por jóvenes de las clases dirigentes que, al llegar a la edad adulta un grupo demasiado numeroso de su misma edad, comprendían que el sistema de patronazgos del Estado no podía satisfacer las ambiciones salariales, de tierras o de posición burocrática que correspondía a su clase y a su nivel educativo.¹⁵

No es difícil encontrar casos parecidos en nuestros días. Goldstone atribuye en parte el colapso del régimen comunista de la Unión Soviética a principios de los años noventa, a la movilización de muchos jóvenes descontentos que no podían desarrollar sus conocimientos técnicos debido a las restricciones del partido para incorporarse a la élite. Y el catedrático de Harvard, Samuel P. Huntington, autor del polémico tratado sobre «el choque de civilizaciones», ha vinculado las tensiones constantes en Oriente Medio, donde el 65% de la población tiene menos de 25 años, a las expectativas frustradas de jóvenes con una buena formación. Muchos países islámicos, argumenta este autor, utilizaron los beneficios del petróleo para educar y formar a gran número de jóvenes. Pero su escaso crecimiento económico ha generado muy pocos puestos de trabajo para esta fuerza de trabajo formada en rápido aumento. La conclusión de Huntington es que los hombres jóvenes y educados de esta región tienen que elegir a menudo entre tres caminos posibles: emigrar a Occidente, integrarse en organizaciones fundamentalistas o partidos políticos, o alistarse a grupos guerrilleros o a redes terroristas.¹⁶

Las élites decontentas pueden arrastrar a su vez hacia su causa a grupos con un nivel de educación inferior. Los estudios sobre el aumento vertiginoso de la violencia en Tailandia recientemente señalan la posible implicación de grupos extremistas islámicos, que pueden estar intentando captar a hombres jóvenes con firmes creencias religiosas y poca educación formal, para favorecer sus objetivos islamistas más amplios. Durante el levantamiento de abril de 2004 en la ciudad de Suso perdieron la vida 18 hombres menores de 30 años, la mayoría de los cuales se habían graduado en escuelas islámicas privadas, frecuentemente el último recurso para las familias que no pueden pagar una educación superior en centros convencionales. Por otra parte, dichos estudios indican que al menos un 10-15% de las 45.000 escuelas religiosas que hay en Paquistán tienen vínculos directos con grupos militantes.¹⁷

¿Cómo es de fuerte el vínculo entre juventud y conflictos? Los politólogos de la universidad canadiense de York, Christian Mesquida y Neil Wiener, analizaron los conflictos durante la segunda mitad del siglo XX y descubrieron que en regiones devastadas por la guerra como los Balcanes o el centro de Asia, el número de víctimas relacionadas con combates por cada mil habitantes era mayor en los países con poblaciones más jóvenes que en otros países. Investigadores de la organización Acción Internacional por la Población (Population Action International) de Washington advirtieron más recientemente que en los años noventa la probabilidad de estallido de conflictos civiles era aproximadamente dos veces y media mayor en países con un pico juvenil acusado —donde los jóvenes representaban más del 40% de la población adulta— que en países por debajo de ese umbral.¹⁸

La noticia positiva es que si los índices de fertilidad continúan descendiendo en todo el mundo como se prevé, estas explosiones juveniles con el tiempo desaparecerán. De hecho, durante los años noventa el número de países en los que los jóvenes representan el 40% o más de la población adulta total ha disminuido ya aproximadamente en una sexta parte, debido principalmente al descenso de las tasas de natalidad en el este de Asia, en el Caribe y en América Latina. Al mismo tiempo, sin embargo, un subgrupo de países en las primeras etapas de la transición demográfica —la mayoría de ellos del África subsahariana y de Oriente Medio— ha sufrido un rápido crecimiento de su población de entre 15 y 29 años, que en algunos casos supone más de la mitad del total de adultos. Hasta que disminuyan estas poblaciones jóvenes y mejoren sus perspectivas de trabajo, es probable que estos países sigan siendo un desafío tanto para el desarrollo de estas regiones como para la seguridad internacional.¹⁹

Llegar al final de la transición demográfica se considera en general un logro positivo. Normalmente, los niños de familias menos numerosas están más sanos y mejor preparados que otros de su mismo nivel económico. Pero alcanzar el final de esta transición entraña sus propios riesgos. En varios países que ya han superado la transición, como Rusia, Japón o la mayor parte de Europa, lo que constituyó la explosión juvenil de la posguerra ha evolucionado ahora hacia un alarmante pico de población anciana. Aunque el envejecimiento y la disminución sostenida de población es poco probable que lleguen a ser tan peligrosos para la seguridad mundial como la gran cantidad de jóvenes sin trabajo, existe una preocupación creciente entre políticos y economistas por las implicaciones que este desarrollo pueda tener sobre el crecimiento económico y la preparación militar. (Véase el cuadro 2-1.)²⁰

Cuadro 2-1. ¿Son problemáticas las poblaciones que envejecen y se encuentran en regresión?

Los expertos en población y en seguridad han empezado a cuestionarse en los últimos años las implicaciones del cambio demográfico para los países donde la población está envejeciendo progresivamente, al haber culminado la transición demográfica. En Japón, en Estados Unidos y en muchos países europeos la natalidad está descendiendo tanto, que la proporción de adultos en edad de trabajar se ha reducido y la población anciana representa la quinta y hasta la tercera parte del total. Rusia, Italia, gran parte del este de Europa y unos doce países más han registrado durante los últimos años una natalidad tan reducida que su población está disminuyendo —situación que sólo podría contrarrestarse a corto plazo con un nivel muy alto de inmigración. En Rusia, donde el índice de fertilidad actual es de poco más de un hijo por mujer, la población está reduciéndose en un 0,7% anual —casi un millón de personas cada año.

Hasta ahora, ningún país ha dado muestras evidentes de inestabilidad económica o política debido al envejecimiento de su población. (De hecho, tanto Japón como Rusia han experimentado recientemente un crecimiento económico notable). Los economistas están alarmados, sin embargo, por las previsiones demográficas, que indican que en Europa se reducirá probablemente a la mitad la proporción de trabajadores por cada jubilado, pasando de 4 a solamente 2 —poniendo a prueba los sistemas de pensiones y aumentando la presión sobre los salarios. La escasez de mano de obra y el aumento de los salarios en muchos sectores económicos podría repercutir a su vez sobre el número de personas que ingresan cada año en las fuerzas armadas, provocando una escasez de militares profesionales en estos países.

El coste de la atención sanitaria a los ancianos está aumentando entre tanto a un ritmo vertiginoso. Se prevé que los costes sanitarios y otras prestaciones sociales para los ancianos superen el 27% del PIB de Italia, España, Japón y Francia para 2040. Y en Estados Unidos, el gobierno no ha cumplido su promesa de aumentar la financiación destinada a la tercera edad: actualmente el déficit entre el gasto público real y el prometido para atención a los mayores supera los 44 billones de dólares.

A diferencia de los países en vías de desarrollo, que pugnan por hacer frente a las consecuencias del rápido crecimiento de su población, la mayoría de los países industrializados tienen sin embargo una considerable capacidad para adaptarse a los desafíos que supone el envejecimiento de la población. Varios gobiernos europeos, por ejemplo, han ampliado sus cupos de inmigración, han aplazado la edad de jubilación y han alentado la incorporación de la mujer al trabajo, mejorando las prestaciones para el cuidado de los niños. Y Japón está devolviendo a sus familias parte de la responsabilidad del cuidado de los ancianos, y está recurriendo cada vez más a los avances tecnológicos y a los servicios externos para los trabajos poco cualificados o que requieren mucha mano de obra.

Fuente: Ver nota nº 20 al final.

La amenaza emergente del sida

En el año 2003 murieron unos tres millones de personas por infecciones relacionadas con el sida, elevándose a más de 20 millones las víctimas desde que se identificaron los primeros casos de esta enfermedad en 1981.²¹

Las tasas de mortalidad han invertido literalmente su descenso en más de 30 países de todo el mundo debido principalmente a esta pandemia. La propagación mundial del sida amenaza con crear una estructura de edad tremendamente desequilibrada, sin precedentes en la historia del mundo.

Ninguna otra enfermedad conocida debilita y mata como el sida, abatiendo por decenas de millones no a los más jóvenes ni a los más viejos, sino a personas en lo mejor de su vida productiva. Casi el 90% de las víctimas mortales asociadas a esta enfermedad son personas en edad de trabajar. Nueve países del África subsahariana están perdiendo cada cinco años el 10% de su población adulta en edad laboral, en gran parte debido a la alta incidencia del sida. (Véase la tabla 2-2.) (En comparación, en los países industriales, generalmente muere el 1% de este grupo de edad cada cinco años e incluso en países devastados por la guerra con una prevalencia de sida relativamente baja, como Afganistán

Tabla 2-2. **Países con mayores índices de mortalidad adulta del mundo, 2000-2005**

País	Índice de mortalidad en adultos entre 15 y 64 años, 2000-05
	(tanto por ciento de defunciones)
Zimbabue	18,1
Swazilandia	15,9
Zambia	15,2
Lesotho	14,7
Botswana	14,0
Malawi	11,2
Namibia	10,7
República Centro Africana	10,5
Mozambique	10,2

Fuente: Ver nota n° 22 al final.

o Sudán, este porcentaje se situaba entre el 4 y el 6% a finales de los años noventa).²²

Si no se encuentra pronto un tratamiento, la Organización Internacional del Trabajo prevé que para el año 2015 podrían morir aproximadamente 74 millones de trabajadores en todo el mundo por causas relacionadas con el sida —el equivalente a la desaparición de todo un país del tamaño de Sudáfrica o de Tailandia. Como ha señalado Peter Piot, director ejecutivo de ONU/sida: «el sida está haciendo estragos entre los grupos más productivos de la sociedad, matando con una eficacia que la historia había reservado hasta el momento a las grandes guerras.»²³

Es probable que esta enfermedad no provoque enfrentamientos directos —por ejemplo por el acceso a los medicamentos o a tratamientos contra el sida— sino que sus repercusiones sean más insidiosas —afectando al desarrollo industrial, reduciendo la producción agrícola, debilitando la integridad militar y política y minando la capacidad de respuesta ante el descontento interno crónico y las crisis repentinas de los países más débiles del mundo. Donde la epidemia ha avanzado más, como en el África subsahariana, la enfermedad está notablemente extendida, alterando el funcionamiento del gobierno, de las escuelas, de las fábricas, de las explotaciones agrícolas, de los servicios de salud y del ejército. El impacto del sida sobre las fuerzas armadas es especialmente preocupante en unos 20 países de todo el mundo, suponiendo una amenaza a su disposición para entrar en acción y a su responsabilidad en el mantenimiento de la paz —además de constituir un foco de propagación de la enfermedad muy peligroso. (Véase también el Capítulo 3.)²⁴

Es posible además que en los países afectados por el sida aumente el riesgo de inestabilidad política a medida que el creciente número de niños huérfanos por culpa de la enfermedad provoque un incremento de la población que necesita ser mantenida, agrave la pobreza y aumente las desigualdades. Según un reciente informe conjunto de UNICEF, ONUSIDA y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, entre los años 2001 y 2003 la cifra mundial de huérfanos provocados por el sida ha pasado de 11,5 millones a 15 millones de niños —la mayor parte en África. Si los gobiernos no establecen ayudas para reubicar en familias y en escuelas a estos huérfanos sin hogar, estos niños pueden convertirse en una foco de descontento urbano, delincuencia e insurrección.²⁵

Hasta ahora no hay indicios de violencia masiva o de rebeliones propiciadas por el sida. Pero esta situación podría variar a medida que la pandemia se propague por todo el mundo. El número de enfermos

de sida aumentó en 2003 en casi 5 millones de personas, elevándose a un total de 38 millones —el año en el que más ha aumentado la epidemia desde su aparición. Aunque los nacimientos compensan todavía con creces las muertes provocadas por el sida en la mayoría de los 53 países que actualmente se consideran afectados por la enfermedad, esta situación podría invertirse en los próximos años en algunos de ellos, causando la disminución de su población. Actualmente la esperanza de vida en la República Centroafricana, en Lesotho, en Malawi, en Mozambique, en Swazilandia, en Zambia y en Zimbabue es inferior a los 40 años, y en al menos 13 países el desarrollo humano ha sufrido retrocesos considerables desde 1990. Desgraciadamente, algunos de los descensos del crecimiento de población más espectaculares están teniendo lugar actualmente en países donde la prevalencia de sida es elevada y la reducción de la tasa de fecundidad es significativa. A diferencia del descenso intencionado de la natalidad que benefició la economía de muchos países durante el último medio siglo, sin embargo, es probable que la pérdida de población por culpa del sida constituya un obstáculo para el crecimiento económico.²⁶

La epidemia de sida está creando una combinación muy perniciosa de aumento de la pobreza y de pérdida de confianza en unos gobiernos que cada vez tienen menos capacidad para proporcionar servicios básicos, y menos aún para promover el desarrollo económico. El Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, ha descrito la enfermedad como un amenazante «destructor de naciones...[con] potencial para desestabilizar regiones, quizás incluso continentes enteros». Y el anterior presidente de EE UU, Bill Clinton, definió la epidemia como un preludio de «más terror, más mercenarios, más guerras... y el colapso de las democracias más frágiles». Los países que están más afectados por el sida, sin capacidad para planificar y para resolver los problemas a largo plazo y para responder ante crisis agudas, corren el riesgo de quedarse estancados en su avance hacia la industrialización, la democracia y las últimas etapas de la transición demográfica.²⁷

Rápido crecimiento urbano

Desde hace varios años ciclos implacables de sequías e inundaciones han causado estragos en el pequeño país de Malawi, en el corazón del sur de África. Las lluvias torrenciales provocaron avalanchas de lodo que arrasaron puentes y viviendas y arruinaron los cultivos de maíz, el alimento básico más importante. La población rural, sin posibilidades de

sustento en un campo devastado, ha migrado en tropel a los centros urbanos incipientes del país —otorgando a Malawi el dudoso honor de ser el país donde el crecimiento urbano es hoy más rápido. Al igual que muchos otros países en desarrollo en rápido crecimiento, sin embargo, este país empobrecido está mal preparado para hacer frente a los efectos colaterales de esta oleada de expansión urbana, como el aumento de las personas sin hogar, la delincuencia y el desempleo.²⁸

La población urbana del mundo se ha multiplicado por más de cuatro desde 1950, pasando de 733 millones de personas a algo más de 3.000 millones, y actualmente está creciendo a un ritmo más rápido que la población mundial. Cerca del 60% de este incremento es el resultado del crecimiento natural de las ciudades —los nacimientos menos las defunciones. Pero el resto se debe casi en su totalidad a la oleada incesante de inmigración, conforme la población se desplaza a las ciudades huyendo de unas zonas rurales estancadas o desgarradas por la guerra y atraída por la promesa de mejores posibilidades de trabajo y de educación y el espejismo de la modernización. Esta tendencia está aproximando a la humanidad a un hito histórico: para el año 2007, por primera vez en la historia, la población de las ciudades habrá superado el número de habitantes de las zonas rurales.²⁹

En términos generales el crecimiento de la población urbana es una tendencia demográfica positiva. Tradicionalmente el desplazamiento de la población a las ciudades ha contribuido al crecimiento económico y a la integración, conforme aumentaba el número de habitantes que vivían cerca de escuelas, de centros de salud, del trabajo y de redes de comunicación. Puesto que las ciudades son centros industriales y educativos, sus habitantes casi siempre tienen acceso a las nuevas tecnologías, a la información y a los bienes de consumo antes que los de zonas rurales. El descenso de la mortalidad infantil y de la natalidad también suele producirse antes en las zonas urbanas, dado que los gobiernos conceden prioridad a los centros de salud de las ciudades, que suministran atención sanitaria con menor coste. En África, por ejemplo, los recientes cambios de conducta relacionados con la maternidad y el descenso del índice de fertilidad son un fenómeno principalmente urbano.³⁰

Pero el crecimiento urbano es una arma de doble filo. Las peculiaridades que han hecho prosperar a las ciudades en el mundo industrializado —poblaciones jóvenes, diversidad étnica y religiosa, predominio de la clase media, y proximidad a los centros de poder político— son factores potenciales de inestabilidad para muchas de las ciudades emergentes y deprimidas económicamente de los países en desarrollo. Las extraordinarias tasas de crecimiento que experimentaron durante los años

setenta y ochenta muchas ciudades de estos países —como Yakarta y Delhi, por ejemplo, que prácticamente doblaron su tamaño en esos años— condujeron inevitablemente al agotamiento de los presupuestos municipales y a la saturación del mercado de trabajo, suponiendo todo un desafío para el funcionamiento de las infraestructuras y de los servicios existentes. En la actualidad más de la mitad de los habitantes de la mayor parte de los centros urbanos de Asia, de África y de América Latina carecen todavía de suministro de agua, y menos de un tercio tiene saneamiento adecuado. Los gobiernos municipales de los países más pobres suelen tener menos capacidad para conseguir los recursos humanos y económicos necesarios para afrontar estos problemas, especialmente cuando el sector más pobre de la población, que no contribuye a los impuestos, sigue creciendo muy rápidamente.³¹

Cuando los gobiernos locales y los dirigentes de la comunidad tienen voluntad y recursos para superar las diferencias de tipo étnico, religioso o regional, la interacción entre grupos dispares puede tener repercusiones sociales positivas. «Las ciudades obligan a la gente a mezclarse y a familiarizarse con personas pertenecientes a grupos con los que nunca se hubiesen cruzado viviendo en una zona rural», señala Marc Sommers, de CARE Internacional. Pero cuando los grupos tienen intereses contrapuestos, las ciudades pueden convertirse en escenario de una competencia política y económica feroz, especialmente si el mercado de la vivienda y del trabajo reflejan las desigualdades existentes en el acceso a la educación, al capital y al poder político.³²

Cuando agravios históricos y malentendidos culturales reaparecen las ciudades pueden convertirse en foco de conflictos étnicos y religiosos. En las afueras de la apacible población rural de Ayudhaya, en el norte de la India, unos 150.000 militantes hindúes se abatieron en 1992 sobre una mezquita prácticamente abandonada del siglo XVI, atacando a las fuerzas de seguridad y destruyendo el edificio. En lugar de propagarse por la campiña circundante, donde las comunidades musulmana e hindú coexistían pacíficamente, el odio explotó a cientos de kilómetros de allí, en Mumbai, Calcuta, Ahmedabad y Delhi. Tres días de violencia intensa en Ahmedabad y en la cercana Vadodara se saldaron con más de 850 muertos y miles de personas sin hogar. Casi el 95% de las 1.500 personas que murieron en los enfrentamientos entre comunidades que siguieron al primer estallido de violencia eran habitantes de las ciudades. Los incidentes, en algunos casos consentidos por las autoridades locales, no solo echaron por tierra los esfuerzos de los más moderados por conseguir una mayor colaboración entre políticos hindúes y mu-

sulmanes, sino que además agravaron la relación de por sí delicada entre la India y su vecino Paquistán.³³

La probabilidad de conflictos civiles en los años noventa era el doble en países con un índice muy elevado de crecimiento de la población urbana —del 4% anual o más— que en el resto de los países, según Acción Internacional por la Población (Population Action International). Los jóvenes urbanos desencantados —tanto estudiantes politizados como jóvenes desempleados enojados— son a menudo los más proclives a alistarse en grupos violentos. Muchos de los descendientes sin tierras de agricultores paquistaníes, que viven hace décadas hacinados en suburbios miserables de las afueras de Karachi e Islamabad, han encontrado en el descontento político y en la violencia sectaria una vía de escape a sus frustraciones.³⁴

La conflictividad urbana es probable que siga aumentando, a medida que las ciudades más grandes de los países en desarrollo invaden el campo, engullendo los antiguos cruces de carreteras y transformando pequeños pueblos comerciales en barrios urbanos. En la actualidad 16 de las 20 «megaciudades» del mundo —las que tienen más de 10 millones de habitantes— están en países en desarrollo, y se prevé que para 2030 el 60% de la población de estos países residirá en zonas urbanas, en comparación con el 42% del año 2003 o el 18% en 1950. En la actualidad la población urbana de Asia supera ya en número la de todos los países industrializados sumados y ha alcanzado sólo la mitad de su crecimiento.³⁵

A medida que los vínculos entre crecimiento urbano y conflictos se hacen más evidentes, los expertos tendrán que prestar más atención en sus evaluaciones del papel que desempeña el crecimiento urbano. A corto plazo, los responsables políticos deberían estudiar medidas para mejorar la calidad y capacidad de la gobernanza municipal, para promover la creación de empleo y para fortalecer las relaciones entre comunidades y etnias en las zonas que están experimentando un crecimiento urbano muy rápido. A largo plazo, sin embargo, sólo si se consigue reducir el crecimiento de la población de la mayoría de los países del mundo —especialmente de los que se encuentran en las primeras etapas de la transición demográfica— cabe la esperanza de lograr que las ciudades crezcan a un ritmo más estable y manejable.³⁶

Compitiendo por las aguas y por las tierras

En la árida y disputada región del mundo conocida antaño como la Media Luna Fértil, tres países —Iraq, Siria y Turquía— sopesan desde

hace tiempo proyectos para hacerse con un caudal mayor de las aguas de los ríos Tigris y Eúfrates. Pero existe un problema. La población total de estos tres países aumentó en 2002 en más de dos millones de personas, alcanzando los 110 millones de habitantes. Ni el Eúfrates, que fluye desde Turquía central a través de Siria e Iraq, ni el Tigris que lo hace por el este, pueden proporcionar agua suficiente para satisfacer la creciente demanda de estos usuarios, especialmente en años de sequía. «Cada uno de estos países ha reconocido la imposibilidad de compatibilizar sus proyectos», escribía Douglas Jehl en el *New York Times* en 2002. «Pero ninguno se muestra dispuesto a reducir sus pretensiones.»³⁷

Muchas regiones del mundo están sufriendo una rápida degradación tanto en la calidad como en la disponibilidad de recursos naturales vitales. Más de 30 países —la mayoría en África y en Oriente Medio— se sitúan hoy por debajo del nivel mínimo más conservador en cuanto a disponibilidad de tierras de labor (0,07 hectáreas por persona) o de suministro renovable de agua (1.000 metros cúbicos por persona). (Ver tabla 2-3). Algunos países han llegado a esta situación al combinarse el clima y el terreno poco favorables con un crecimiento acelerado de la población; en otros, sin embargo, la escasez se debe casi exclusivamente al aumento del número de habitantes. (Cuatro países —Egipto, Israel, Kuwait y Omán— han alcanzado niveles críticos en términos de disponibilidad de ambos recursos, con índices de crecimiento demográfico del 1,5%, superiores a la media del mundo en desarrollo.)³⁸

Ante esta realidad, algunos analistas han expresado una creciente preocupación por la inevitabilidad de que asistamos a «guerras por los recursos» en las próximas décadas, particularmente por el suministro de agua. Unas 263 cuencas fluviales internacionales abarcan territorios de dos o más países, ocupando cerca de la mitad de la superficie terrestre y suministrando el 60% del abastecimiento mundial de agua dulce. (Ver capítulo 5.) Los 71 millones de habitantes de Egipto, por ejemplo, dependen de las aguas del Nilo para satisfacer más del 97% de sus necesidades hídricas, pero han de compartir el río con Etiopía y con otros ocho países aguas arriba, todos ellos con una capacidad militar inferior pero que luchan por aumentar su producción agrícola y los servicios urbanos para enfrentarse a un crecimiento muy rápido de la población, sequías prolongadas cíclicas y lluvias estacionales.³⁹

Sin embargo, la historia ha demostrado hasta la fecha que las naciones que se pelean por las aguas —y por otros recursos naturales— recurren casi siempre al diálogo antes que a las armas. Los enfrentamientos internacionales relacionados con los recursos se han caracterizado por desenlaces no violentos, como firma de acuerdos o cons-

Tabla 2-3. Principales países con escasez de tierras de cultivo o de agua per cápita, 2005

País	Tierras de cultivo disponibles per capita	Índice de crecimiento de la población 2000-2005	País	Suministro renovable de agua disponible per capita	Índice de crecimiento de la población 2000-2005
	(hectáreas persona)	(tanto por ciento)		(metros cúbicos por persona)	(tanto por ciento)
Kuwait	<0,01	3,46	Kuwait	7	3,46
Singapur	<0,01	1,69	Arabia Saudí	78	2,92
Islas Maldivas	0,01	2,98	Libia	173	1,93
Bahrain	0,01	2,17	Jordania	174	2,66
Brunai	0,02	2,27	Yemen	186	3,52
Islandia	0,02	0,79	Israel	299	2,02
Malta	0,02	0,42	Omán	331	2,98
Islas Bahamas	0,03	1,13	Algeria	426	1,67
Omán	0,03	2,98	Túnez	498	1,07
Qatar	0,03	1,54	Burundi	547	3,10
Egipto	0,04	1,99	Ruanda	581	2,16
Japón	0,04	0,14	Egipto	775	1,99

Fuente: véase nota nº 38 al final.

titución de instituciones reguladoras para resolver los conflictos. Es probable que al menos en los próximos años la mayor amenaza sean disputas por el agua relacionadas con temas de población en el interior de los propios países, no entre países. Los teóricos siguen enzarzados en un acalorado debate sobre si este tipo de disputas conduce a conflictos civiles a gran escala o al derrumbe de los estados, pero están de acuerdo generalmente en que la escasez de agua, de tierras de labor y de otros recursos puede incrementar los riesgos de fricciones más reducidas y localizadas, llegando a provocar estallidos puntuales de violencia. Sólo cuando las instituciones que deberían gestionar los recursos de un país y resolver los problemas de escasez son demasiado débiles, demasiado corruptas, o carecen de financiación para poder hacerlo, estas disputas tienden a complicarse, transformándose en enfrentamientos armados graves. Sin embargo, el constante y rápido crecimiento de la población en el mundo en desarrollo —y la demanda de recursos sin precedentes que acompañará este crecimiento— po-

dría superar en un futuro la capacidad de respuesta hasta de las instituciones más capaces.⁴⁰

El reparto del suministro de agua entre usuarios locales diversos, particularmente entre agricultores y un número creciente de consumidores urbanos e industriales más influyentes, está originando un aumento de las tensiones. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (International Food Policy Research Institute) calcula que al ritmo actual de crecimiento demográfico y de consumo de agua, el gasto de agua en los hogares habrá aumentado en más de la mitad para 2025. Parte de este incremento detraerá recursos hídricos destinados hoy a la agricultura —particularmente en los países en desarrollo, donde los cultivos dependen más del riego que en Norteamérica o en Europa. Esta situación podría suponer una amenaza para la seguridad alimentaria nacional o regional, dificultando la producción de alimentos, además de enfrentar la integridad económica de las comunidades rurales con el crecimiento de las zonas urbanas e industriales.⁴¹

La competencia por el agua puede dificultar los esfuerzos por resolver viejos conflictos en Oriente Medio. Durante más de tres décadas, Israel ha impedido a los árabes de la Cisjordania ocupada abrir nuevos pozos para uso agrícola, mientras que en los asentamientos israelíes se permitía a los colonos hacer perforaciones cada vez más profundas —provocando en algunos casos un descenso del nivel freático muy por debajo del de los pozos palestinos. Desde 1967, la proporción de tierras en regadío de los agricultores palestinos ha descendido desde un 27% a un 5% aproximadamente, contribuyendo al desempleo y a la pérdida de productividad, así como a incrementar la relación de agravios contra el gobierno israelí.⁴²

A pesar de la importancia del agua para el desarrollo económico y social de los países, algunos estudios indican que los conflictos civiles por el agua han sido generalmente menos delicados que los relacionadas con la tierra. Esto puede deberse a diferencias en ambos casos con respecto a la propiedad y a la fijación de precios, así como al acceso a estos recursos. Tradicionalmente, el agua ha sido considerado un recurso común, y los conflictos derivados del derecho a las aguas son desactivados con frecuencia por las instituciones encargadas de su gestión, o se solventan en los tribunales locales o provinciales. La tierra, por el contrario, se presta a unos derechos duraderos de propiedad privada a menudo poco equitativos. Cuando la tierra de labor empieza a escasear pueden surgir conflictos sobre su distribución entre campesinos, que reconocen derechos étnicos comunales ancestrales y derechos de asentamiento, y patronos o grandes propietarios de otras etnias, que

han accedido a la tierra por medio de escrituras o de antiguas conquistas.⁴³

En algunos casos, los conflictos locales por la tierra han aumentado hasta convertirse en poco tiempo en amenazas de mayor envergadura. La rebelión zapatista en el estado de Chiapas, al sur de México, surgió de las tensiones seculares entre los caciques locales, propietarios de tierras, y los campesinos mayas, sin apenas terrenos y que habían sido excluidos de las reservas forestales del gobierno y confinados por colonos también pobres. La escala y el grado de organización de la rebelión inquietó a los inversores extranjeros y, según algunos expertos, puede que haya contribuido a la crisis monetaria del país que eventualmente socavó el poder del partido en el gobierno.⁴⁴

A pesar de los muchos ejemplos históricos sobre enfrentamientos violentos por los recursos, según los investigadores los vínculos entre escasez de recursos y conflictos puede que no sean tan fuertes como los que existen entre los conflictos y otros factores demográficos, como el crecimiento urbano o la explosión de población juvenil. Casi todos los teóricos coinciden en que los cambios ambientales —bien sea por escasez de tierras cultivables, por el agua, por el aumento de la deforestación o por la erosión de los suelos— constituyen sólo una pequeña parte de la compleja mezcla de tensiones que propician la inestabilidad civil. El sociólogo Jack Goldstone afirma, por ejemplo, que el descontento entre las clases privilegiadas es un elemento más crítico en la evolución de los conflictos civiles. La escasez de recursos ambientales y la «marginalidad ecológica» no son factores determinantes de vulnerabilidad especialmente importantes, sostiene Goldstone, dado que rara vez afectan a la subsistencia o al poder de los privilegiados.⁴⁵

En conflictos por la escasez de recursos potencialmente conflictivos, por otra parte, hay un amplio abanico de posibilidades de mediación, a través de la legislación y de políticas económicas, comerciales y de cooperación técnica acertadas. Ruanda por ejemplo, está terminando de redactar actualmente una nueva política nacional de suelos que, de aplicarse con eficacia, podría resolver problemas muy antiguos sobre la distribución de la tierra. (Ver cuadro 2-2.) Muchos países europeos con escasez de recursos naturales, y también algunos países industrializados de Asia, como Corea del Sur, Taiwán y Japón, han potenciado las importaciones de alimentos y de piensos para atenuar la demanda agrícola de tierras y de agua. Otros han empezado a importar agua dulce mediante acueductos y otros medios de abastecimiento directos, están potenciando una mayor eficiencia del agua o están recurriendo a plantas desalinizadoras para suplir su escasez de agua potable.⁴⁶

Cuadro 2-2. Reforma de la política de tierras en Ruanda

El acceso a la tierra es una cuestión vital en Ruanda, que está sufriendo una grave escasez. La densidad de población de las zonas agrarias ha aumentado durante los últimos 40 años de 121 a unos 321 personas por kilómetro cuadrado. Un 60% aproximadamente de los hogares dispone de menos de media hectárea de tierra y su distribución es además enormemente desigual: el 60% de la superficie agraria del país pertenece a la cuarta parte de la población, que es propietaria de más de una hectárea por hogar. Debido a la presión demográfica los períodos de barbecho son mínimos, provocando la pérdida de fertilidad del suelo, y muchas familias cultivan hoy terrenos poco apropiados para la agricultura.

Las sucesivas oleadas de desplazamiento y reasentamiento de la población de los últimos años han tenido profundas repercusiones en la ocupación y en la propiedad de la tierra. Ruanda ha padecido desde su independencia conflictos internos, que culminaron en 1994 con el genocidio que ocasionó la muerte de 800.000 personas. Los pleitos por la tierra constituyen hoy uno de los litigios legales más numerosos y más difíciles de resolver. Aunque en general el gobierno posconflicto ha sido menos excluyente, Ruanda cuenta con muy poca experiencia en gobernanza participativa y la capacidad de la sociedad civil para influenciar las políticas sigue siendo todavía muy limitada.

En respuesta a estos desafíos, el gobierno de Ruanda está redactando una Política Nacional de Tierras y una Ley Nacional de Tierras. El objetivo de estas iniciativas es establecer planes y directrices para la adjudicación y el uso de la tierra, promover la concentración parcelaria, establecer comisiones locales de tierras y llevar a cabo el registro de todas las parcelas. Pretende alentar también la participación de las comunidades y garantizar que las mujeres se beneficien también de la tierra a través de la herencia.

La concentración parcelaria es una de las cuestiones más espinosas. El proceso de amalgamar parcelas pequeñas para conseguir explotaciones más productivas y viables es probable que implique cierto grado de obligatoriedad, con lo que se corre el riesgo de que los campesinos más pobres pierdan el control de su medio de subsistencia, ligada a la tierra. La composición, capacidad técnica y responsabilidad de las nuevas comisiones para la tierra encargadas de llevar a cabo los reasentamientos será muy importante.

El registro de las parcelas va a exigir enormes recursos financieros y técnicos. La nueva política quiere que los propietarios asuman los costes de registrar la tierra —lo que hace temer que los ricos podrán registrar tierras a expensas de los pobres, aunque parece que se está pensando establecer un sistema diferenciado que permita subvencionar a una mayoría. La política prevé la creación de una reserva de tierras para adjudicar terreno a quienes carecen de él, pero su actual definición restrictiva de «sin tierras» excluye a un porcentaje muy alto de la población.

La creación de comisiones comarcales de tierras podría ser una medida eficaz para resolver los conflictos locales sobre acceso a la tierra —muchos de los cuales tienen su origen en las «tierras compartidas» que intentaron solucionar el problema de demanda de tierras de los refugiados a partir de 1994. Si quieren lograr resulta-

dos positivos, estas comisiones deberían sin embargo responder ante las comunidades locales, y no simplemente ante estamentos superiores del gobierno.

La nueva política y la ley de tierras proporcionan oportunidades potencialmente positivas en conjunto para mejorar la gestión de la tierra y la gobernanza ambiental. Pero es preciso que sean aplicadas con cautela y de forma transparente. Ha surgido ya una cierta confusión a nivel de comunidades sobre sus posibles consecuencias para la propiedad de la tierra familiar. Tiene que mejorar el grado de implicación y la coordinación de todos los sectores del gobierno, y las organizaciones comunitarias y grupos no gubernamentales tendrán que desempeñar un papel clave, apoyando a las nuevas comisiones de tierras y haciendo un seguimiento de la aplicación de la nueva normativa.

Chris Huggins y Herman Musahara,
Centro Africano para Estudios Tecnológicos

Fuente: ver nota nº 46 al final.

La mayor parte de los países industriales pueden permitirse, desde luego, invertir en tecnologías más eficientes y disponen de divisas para importar cereales —y son por tanto mucho menos vulnerables a los conflictos por los recursos naturales. Para una mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, que se enfrentan a un deterioro de sus recursos y a un crecimiento muy rápido de su población, existen pocas esperanzas inmediatas de atraer los capitales necesarios para una rápida industrialización o para grandes transformaciones agrarias y de utilización de los recursos hídricos. La creciente competencia por estos recursos vitales puede tener resultados inciertos y muy poco tranquilizadores, independientemente de su trayectoria histórica. La necesidad de abordar los factores demográficos que contribuyen a la escasez de recursos —y de invertir en programas que frenen el crecimiento de la población en las regiones afectadas— es por tanto cada vez más urgente.

Minimizando riesgos, avanzando hacia el futuro

La mayoría de las veces los cuatro «factores demográficos de riesgo» —proporción creciente de jóvenes, crisis del sida, rápido crecimiento urbano y carencia de tierras de cultivo y de agua— no aparecen de for-

ma aislada. Por el contrario, suelen interactuar entre sí y con otras variables no demográficas, como tensiones étnicas históricas, gobiernos inoperantes e instituciones débiles, provocando tensiones que amenazan la gestión del gobierno y la capacidad de un país para funcionar eficazmente. Aunque es improbable que lleven a un país al caos o a la guerra, pueden acentuar mucho su vulnerabilidad a los conflictos. Según Acción Internacional por la Población (Population Action International, PAI), en 23 de los 36 países que padecieron conflictos civiles durante los años noventa coincidieron dos o más de estos factores, ya fuese una alta proporción de jóvenes, un rápido crecimiento urbano o escasez de tierras de cultivo o de agua corriente disponible per cápita.

Afortunadamente, no estamos predestinados por los datos demográficos. La probabilidad de que estalle un conflicto en el futuro, sin embargo, puede estar influida en última instancia por el modo en que una sociedad decida gestionar sus retos demográficos. PAI descubrió, por ejemplo, que aproximadamente la mitad de los países con una situación demográfica de alto riesgo durante los años noventa, en la práctica superaron pacíficamente el período posguerra fría. ¿Por qué? En algunos casos al menos, estos países consiguieron contrarrestar los riesgos mediante una gobernanza fuerte, iniciativas de resolución de conflictos y de mediación entre etnias o políticas económicas positivas —como la creación de puestos de trabajo en las ciudades, la importación de recursos fundamentales, la distribución de tierras de cultivo y el fomento de la emigración. Cabo Verde, por ejemplo, en África Occidental, es posible que contrarrestase su vulnerabilidad durante los años ochenta y noventa facilitando a sus ciudadanos la emigración a Europa en busca de trabajo y alentándoles a enviar a sus hogares una parte de sus ingresos.⁴⁸

Países del este y del sudeste asiático como Corea del Sur y Malasia transformaron a su vez el creciente pico juvenil de los años sesenta y setenta en una fuerza positiva para la economía, haciendo inversiones básicas en educación y formación laboral. Y muchos países ricos en petróleo generaron empleo urbano, crearon grandes ejércitos e inflaron sus burocracias para absorber poblaciones crecientes —además de reprimir brutalmente cualquier tipo de disidencia que pudiera dar lugar a conflictos. En Corea del Norte, China y Turkmenistán la ampliación de las fuerzas de seguridad nacionales y del ejército ayudó probablemente a los regímenes represivos a mantener la estabilidad política durante la época de la posguerra fría, a pesar de tener una población joven muy numerosa.⁴⁹

Sin embargo, el único modo de disminuir a largo plazo una presión demográfica que pueda generar conflictos es afrontar directamente el

crecimiento de la población. El notable descenso del índice de fertilidad de unos 20 países en desarrollo en el este de Asia, en el Caribe y en América Latina supone una tendencia muy positiva. Gran parte del mérito de esta transformación corresponde a países que han invertido en servicios vitales de salud reproductiva, como la mejora de la planificación familiar y de la atención sanitaria materna e infantil. Túnez y Tailandia, por ejemplo, consiguieron avanzar rápidamente hacia las últimas etapas de la transición demográfica adoptando iniciativas de política social, programas de salud reproductiva rentables y accesibles a todo el mundo y con asistencia técnica extranjera. Muchos otros países han promovido también políticas para prolongar la escolarización de las niñas y aumentar las oportunidades de que la mujer trabaje fuera del hogar —fortaleciendo la posición social y los ingresos de la mujer, mejorando la alimentación y la supervivencia infantil y potenciando el uso de los modernos anticonceptivos.⁵⁰

Desgraciadamente, la mayoría de los países en situación de riesgo demográfico alto hoy en día carecen de capacidad institucional para enfrentarse a estos desafíos. Necesitarían para ello los sistemas financieros y mercados estables, la correcta aplicación de la ley, los derechos de propiedad claramente definidos y los sistemas educativos y de sanidad pública que constituyen los pilares de los países más fuertes. En la mayoría de los casos el nivel y la calidad de los servicios que podrían evitar que empeorase la situación demográfica de estos países —como la planificación familiar, la educación de las niñas, la atención sanitaria materna e infantil y la prevención del sida— son tremendamente inadecuados.

La ampliación de estos servicios a los países más pobres y desvalidos del mundo requerirá una colaboración y ayuda internacional mucho mayor que la actual. Los países más ricos deberían proporcionar conocimientos técnicos, financiación y recursos. El mundo se enfrenta actualmente a una gran escasez de los suministros necesarios para la anticoncepción, la prevención del sida y otros servicios de salud reproductiva y sexual. Según un estudio reciente, los donantes internacionales y gobiernos proporcionaron en 1999 menos de cinco preservativos por cada hombre en edad reproductiva en África subsahariana. Y se prevé que el coste anual para abastecer de suficientes preservativos gratis o asequibles a todo el mundo aumentará en más del doble durante la próxima década, pasando de 239 millones de dólares en 2000 a 557 millones en 2015.⁵¹

Lamentablemente, el apoyo internacional para planificación familiar y servicios relacionados está disminuyendo precisamente cuando más

falta hace. En el año 2000 ascendió sólo a la mitad de los 17.000 millones de dólares fijados como objetivo por Naciones Unidas en 1994, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo. A EE UU le correspondía aportar 1.900 millones de dólares del objetivo establecido por la ONU, pero la financiación estadounidense para salud reproductiva —que incluye programas de planificación familiar, sida, atención sanitaria materna e infantil y una contribución al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)— ascendió en el año 2000 aproximadamente a la tercera parte de la cifra comprometida. En 2004, por tercer año consecutivo, el gobierno estadounidense retuvo los 34 millones de dólares que debe al UNFPA —aproximadamente el 10% del presupuesto de esta institución clave. El incumplimiento continuado de los compromisos internacionales será un obstáculo muy importante para avanzar hacia la transición demográfica, y hará aún más difícil frenar la propagación del sida.⁵²

Aunque tradicionalmente han sido los donantes internacionales y las instituciones de servicios sociales quienes se responsabilizaban de las políticas y los programas que influyen sobre las dinámicas demográficas, la comunidad internacional interesada por la seguridad ha comenzado también a prestarles atención. En abril de 2002, en su respuesta escrita a preguntas del Congreso, la Agencia Central de Inteligencia de EE UU (CIA) señaló que «varias tendencias mundiales conflictivas —especialmente el creciente pico demográfico juvenil de países en desarrollo cuyos sistemas económicos e ideologías políticas sufren grandes tensiones— nutrirán el incremento de grupos resentidos, dispuestos a usar la violencia para resarcirse de lo que perciben como agravios.» La Agencia advertía que a no ser que las operaciones antiterroristas de EE UU se orienten a solucionar muchas de las causas últimas que conducen al terrorismo —incluyendo las demográficas— probablemente no conseguirán eliminar la amenaza de ataques futuros.⁵³

A pesar de estas advertencias, los estrategias en seguridad y los políticos han tardado en reaccionar. Se han volcado principalmente en promover la democracia y reformas de mercado que, paradójicamente, pueden desestabilizar los países si no van acompañadas de cambios en políticas sociales. Ayudar a los países para que avancen hacia la última etapa de la transición demográfica —la fase en la que la esperanza de vida es larga y las familias son reducidas, con buena salud y educación, y en la que se ha detenido prácticamente el crecimiento de la población— ayudará también a reducir la frecuencia de los conflictos y a conseguir un mundo más pacífico. Actualmente existen evidencias suficientes de que la seguridad de países estratégicos, de regiones cruciales y

del mundo entero podrían reforzarse si los gobiernos se ocupasen de factores clave relacionados con el cambio demográfico.⁵⁴

Sin el respaldo de la comunidad de seguridad nacional, los programas internacionales de salud reproductiva corren el riesgo de ser ignorados —o peor aún, de ser sacrificados en las luchas políticas internas. A menudo los expertos en seguridad nacional y de defensa, así como las autoridades militares, mantienen su influencia a pesar de que se produzcan cambios en los dirigentes del gobierno o en la situación política —lo cual les convierte en aliados importantes para impulsar el cambio demográfico. Incluyendo datos y dinámicas sobre población en los estudios sectoriales, así como previsiones ambientales y otras valoraciones sobre riesgos y sobre amenazas a la seguridad, estos expertos pueden proporcionar información exacta y asesoramiento a los políticos, a los medios de comunicación y a los líderes de opinión sobre los beneficios globales que puede reportar la transición demográfica. Su apoyo puede ayudar a conseguir financiación para programas de planificación familiar, de educación para las niñas, de atención sanitaria materna e infantil y de prevención y tratamiento del sida.⁵⁵

La comunidad de seguridad también puede intervenir más directamente, facilitando mediante misiones de paz y otras operaciones el acceso a servicios de salud reproductiva a los refugiados, a los civiles en situaciones de posguerra y a todo el personal militar. Los mandos militares y diplomáticos son frecuentemente los únicos con autoridad directa en zonas restringidas y están por tanto en una posición privilegiada para facilitar el acceso de estas personas a servicios de salud reproductiva. Los mandos militares también pueden prestar apoyo logístico y administrativo a grupos externos encargados de atender la salud reproductiva en situaciones de posguerra —como el UNFPA, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las instituciones sanitarias de los gobiernos y diversas organizaciones no gubernamentales.⁵⁶

Los militares, los diplomáticos y las organizaciones de ayuda internacional pueden ayudar a garantizar que especialmente las mujeres tengan la oportunidad de defender sus propios intereses y los de sus hijos —no sólo cuando se encuentran en situación de refugiadas, sino también durante los procesos de paz y de reconstrucción en los países afectados por la guerra. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, por ejemplo, ha reforzado la intervención de mujeres en la mediación y en los procesos de paz, así como en los asuntos políticos y legales de las situaciones de posguerra. Apoyando cambios políticos y sociales que favorezcan la escolarización de las niñas y ofrez-

can más oportunidades a las mujeres, estos grupos pueden impulsar la mejora de la posición social de las mujeres, la reducción de la natalidad y probablemente incluso un cambio de las prioridades nacionales: de la confrontación al desarrollo humano. «La participación equitativa de la mujer no es sólo una cuestión de igualdad de género y de derechos humanos, sino que puede ser un factor decisivo para mantener un desarrollo pacífico en regiones conflictivas», señaló durante una conferencia sobre mujeres y conflictos en 1999 Lul Seyoum, una eritrea que trabaja por los derechos de la mujer.⁵⁷

En lo que se refiere a prevención y tratamiento del sida, algunos gobiernos han establecido programas ejemplares dentro de sus propios ejércitos que pueden compartir más ampliamente con los militares y las poblaciones civiles de otros lugares. Los gobiernos donantes, a su vez, podrían extender sus programas de salud reproductiva para garantizar una atención de calidad al personal militar y a sus familias, que incluyera información y suministros adecuados de anticonceptivos, prevención de enfermedades de transmisión sexual y atención sanitaria materna e infantil. Iniciativas de este tipo podrían ayudar a las fuerzas armadas de África y de Asia a reducir las altas tasas de transmisión del sida que actualmente amenazan al personal militar, a sus familias y a las comunidades vecinas.

Es evidente que promover un cambio demográfico reportaría grandes beneficios, pero no es la panacea de la seguridad. El progreso demográfico por sí solo no puede garantizar que un país destierre a un dirigente represor, ni que se incorpore a la gran familia mundial de países democráticos, ni que se resista a la connivencia con grupos insurgentes o terroristas. No se puede esperar tampoco que los cambios demográficos aminoren los riesgos cuando los conflictos armados son endémicos o recurrentes, cuando la cultura de la violencia y de la represalia está firmemente arraigada, o cuando los problemas se han desbordado desde países vecinos inestables. Colombia, Irlanda del Norte y Sri Lanka son áreas todas ellas donde los avances demográficos durante los años noventa deberían haber contribuido a reducir los riesgos. Sin embargo, en todos estos casos los dolorosos conflictos civiles que habían estallado en años anteriores se han mantenido activos a lo largo de la pasada década.⁵⁸

Por los mismos motivos, llegar a las últimas etapas de la transición demográfica no es la única vía para que un país reduzca su vulnerabilidad a la inestabilidad o a los conflictos. Los procesos demográficos rara vez se constituyen como un factor aislado que aumenta o que reduce las probabilidades de inestabilidad política. Los conflictos civiles, espe-

cialmente, son procesos complejos, con muchas etapas, que se basan en las vulnerabilidades históricas y actuales de cada país, y que han sido alentados a lo largo de los años por acontecimientos de carácter impredecible y son específicos de cada país. Los esfuerzos internacionales por resolver conflictos y mantener la paz han contribuido notablemente a moderar la frecuencia de conflictos menores e incipientes. Y hay muchas pruebas de que se puede reducir la vulnerabilidad de un país a los conflictos mediante la expansión de las instituciones democráticas, el desarrollo económico, el alivio de la pobreza y la ampliación de las relaciones comerciales internacionales.⁵⁹

No obstante, los aspectos demográficos deben formar parte del análisis. Si la relación entre transición demográfica y conflictos se mantiene durante las próximas décadas, las decisiones que se adopten hoy sobre esta importante cuestión podrían tener enorme influencia no sólo sobre las perspectivas demográficas, sino también sobre el futuro de la seguridad mundial. Los países que están en las primeras etapas de su transición demográfica pueden tardar casi dos décadas en registrar una reducción significativa del crecimiento de la población desde que la natalidad empiece a descender. Los numerosos riesgos que supone retrasar esta transición acentúan la necesidad de que los gobiernos pongan en práctica políticas de apoyo lo antes posible.