

Anticonceptivos en el Sur, Seguridad Nacional en el Norte

Southern Contraceptives,
Northern National Security

Raúl Necochea López¹

¹Doctor en Historia, McGill University, Canadá. Investigador Post-Doctoral. Dalla Lana School of Public Health. University of Toronto, Canadá. raul.necochea@utoronto.ca

RESUMEN En este ensayo se presentan los principales argumentos del National Security Study Memorandum 200 (NSSM 200), elaborado en 1974 por la oficina del Secretario de Estado de los Estados Unidos. Este documento, titulado *Implications of worldwide population growth for U.S. security and overseas interests*, revela las acciones de planificación familiar que este gobierno tomaría para disminuir las tasas de crecimiento poblacional en países menos desarrollados, particularmente aquellos que recibían apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Aunque originalmente de naturaleza confidencial, el NSSM 200 se hizo público en la década del '90, y es una de las pocas fuentes que existen para entender cómo el gobierno de los EE.UU. interpretaba el crecimiento demográfico en los años '60 y '70 del siglo XX, su relación con la pobreza en los países en vías de desarrollo, y la seguridad nacional de los EE.UU.

PALABRAS CLAVE Crecimiento Demográfico; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional; Planificación Familiar; Desarrollo Económico.

ABSTRACT This essay presents the main arguments of the National Security Study Memorandum 200, developed in 1974 by the Office of the Secretary of State of the United States. This document, entitled *Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests*, reveals the steps in family planning that the U.S. government would take to reduce population growth rates in less developed countries, particularly those that received aid from the U.S. Agency for International Development (USAID). Though originally confidential, the NSSM 200 became public in the 1990s, and is one of the few sources that help us understand how the U.S. government interpreted demographic growth in the 1960s and 1970s, its relation to poverty in developing countries, and the national security of the U.S.

KEY WORDS Population Growth; United States Agency for International Development; Family Planning; Economic Development.

En 1974, la oficina del Secretario de Estado de los Estados Unidos emitió un memorando (1) que revela las acciones de planificación familiar que este gobierno estaba presto a tomar, para disminuir las tasas de crecimiento poblacional en los países menos desarrollados. Bajo la dirección de Henry Kissinger, el Departamento de Estado dio a este memorando carácter de confidencial, haciéndolo público solo en 1989. La fuente original contiene más de cien páginas en inglés, de las que se reproducen tres. En este ensayo se presentan los argumentos principales de dicho memorando, una de las pocas fuentes primarias que existen para ilustrar la política anti-natalista de los EE.UU., dentro de su contexto histórico. El *National Security Study Memorandum 200* (NSSM 200) es una fuente importante para entender cómo el gobierno de EE.UU. interpretaba el crecimiento demográfico en los años '60 y '70 del siglo XX, su relación con la pobreza en los países en vías de desarrollo, y la seguridad nacional de los EE.UU.

El título del NSSM 200 era *Implications of worldwide population growth for U.S. security and overseas interests*, (Implicancias del crecimiento poblacional global para la seguridad y los intereses extranjeros de los EE.UU.) (Figura 1). El documento estaba dirigido a oficiales claves del gobierno de Richard Nixon, entre ellos, el Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Director de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su intención era fomentar el establecimiento de una política extranjera que resultara, a la larga, en una tasa de fertilidad de dos hijos por cada mujer en todos los países en desarrollo para el año 2000. Siguiendo este razonamiento, una menor población y un mayor desarrollo económico conducirían a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo, lo que redundaría en beneficios para los EE.UU. ¿Cómo se establece la relación entre estas variables?

En la década del '20, existían en EE.UU., organizaciones privadas, tales como la Fundación Scripps y el Fondo Milbank, que alentaban la idea de disminuir la población, tanto con fines eugenésicos como para preservar recursos naturales, usando métodos anticonceptivos a gran escala. Las advertencias de estas organizaciones retomaban el hilo original del demógrafo

y párroco inglés Thomas Robert Malthus, quien en el siglo XVIII estimó que el crecimiento de la población humana era demasiado oneroso para la oferta de alimentos y lugares habitables del planeta (2). Sin embargo, no fue sino hasta el inicio de la Guerra Fría que expertos estadounidenses se empezaron a concentrar casi exclusivamente en el crecimiento demográfico en países del llamado Tercer Mundo, algo consecuente con la noción de que ciertas regiones de este último tenían un valor estratégico para las dos grandes potencias, los EE.UU. y la URSS, por sus recursos y su ubicación. Según el ambientalista William Vogt (3), dicho crecimiento demográfico atentaba contra las reservas de recursos naturales; el economista Richard Nelson (4) opinaba que el aumento poblacional contrarrestaba los beneficios de un aumento en el producto bruto interno; y los demógrafos Ansley Coale y Edgar Hoover (5) argüían que la población joven de un país, predominante en todos los países del Tercer Mundo, requería gastos en salud y educación que hacían muy difícil la inversión en tecnología y bienes de capital.

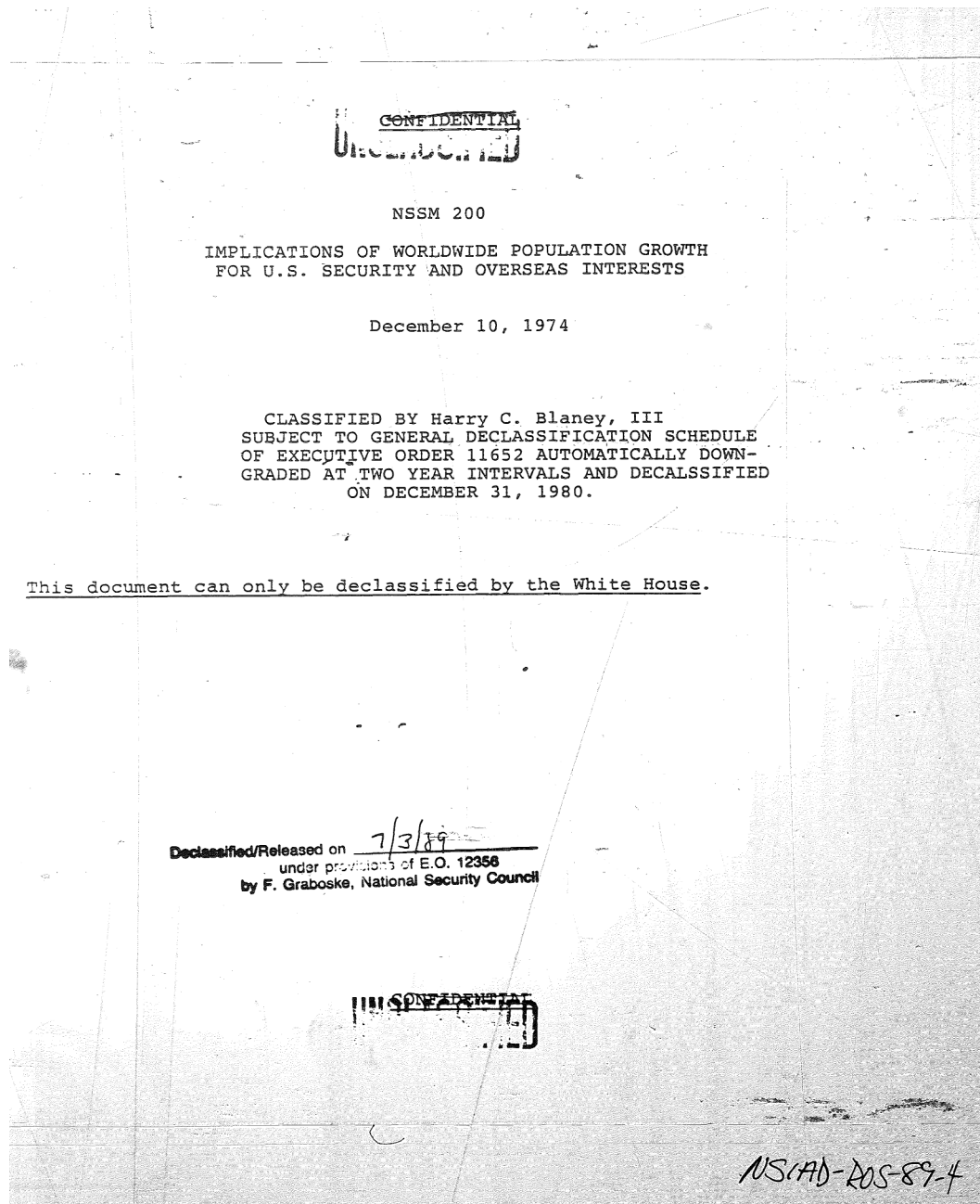
A pesar de que muchos expertos de los EE.UU. tildaban al crecimiento demográfico en países en vías de desarrollo como una amenaza a la seguridad de los EE.UU., no fue sino hasta 1965 que el gobierno de ese país enarbó una serie de reformas a su política exterior para limitar el tamaño de la población más allá de sus fronteras (6). El NSSM 200 clarifica cómo el Departamento de Estado veía la relación entre la población tercermundista y su propia seguridad. El crecimiento demográfico

...puede contribuir a incrementar las tasas de abandono infantil, delincuencia juvenil, desempleo y subempleo crónico, crimen, rebeliones, escasez de alimentos, movimientos separatistas, masacres, revoluciones y contrarrevoluciones. (1 p.10-11)

Es más, la pobreza y la inestabilidad política

...alientan la expropiación y la manipulación arbitraria de compañías extranjeras. Ya sea a través de acciones gubernamentales, conflictos laborales, sabotaje o movilización civil, el flujo de materias primas se vería afectado. (1 p.37)

Figura 1. PORTADA DEL NATIONAL SECURITY STUDY MEMORANDUM 200.



Fuente: Documents of the National Security Council (1).

El interés central de los EE.UU. era, entonces, principalmente político y económico.

Es importante recalcar que, a través del NSSM 200, el gobierno estadounidense reconocía que la relación entre el crecimiento poblacional

y la pobreza no era fácil de comprobar. Sin embargo, insistía en que, a pesar de la multiplicidad de causas de la pobreza, las privaciones y frustraciones generadas "serían menores bajo condiciones de crecimiento demográfico lento o

nulo" (1 p.38). En 1965, la USAID, por orden del Presidente Lyndon B. Johnson, creó la Dirección de Población, dirigida por Reimert Ravenholt entre 1966 y 1979. Además, la USAID empezó a abrir Oficinas de Población en casi todos los países de América Latina. La actividad central de la Dirección de Población era financiar y asesorar iniciativas locales en planificación familiar. Hacia mediados de la década del '60, antes de la intervención de la USAID, ya todos los países de América Latina contaban con programas locales de planificación familiar, algunos privados, como Profamilia en Colombia y BEMFAM en Brasil, y algunos en el sector público, como en Chile y Perú. En todos estos casos, el financiamiento y la asesoría de organizaciones privadas estadounidenses, como la Planned Parenthood Federation of America, la Ford Foundation, y el Population Council habían sido claves (7,8). En otras palabras, la USAID se acopló a programas latinoamericanos preexistentes en vez de crear una infraestructura original. Lo que cambió a partir de 1965 fue el aumento vertiginoso de fondos para estos programas de planificación familiar. De u\$s 10 millones en 1965, según el NSSM 200, el presupuesto de las actividades de población de la USAID creció a casi u\$s 125 millones en 1972. Durante este mismo período, el presupuesto de los EE.UU. para actividades de salud internacional, exceptuando a la planificación familiar, se contraía (1 p.129).

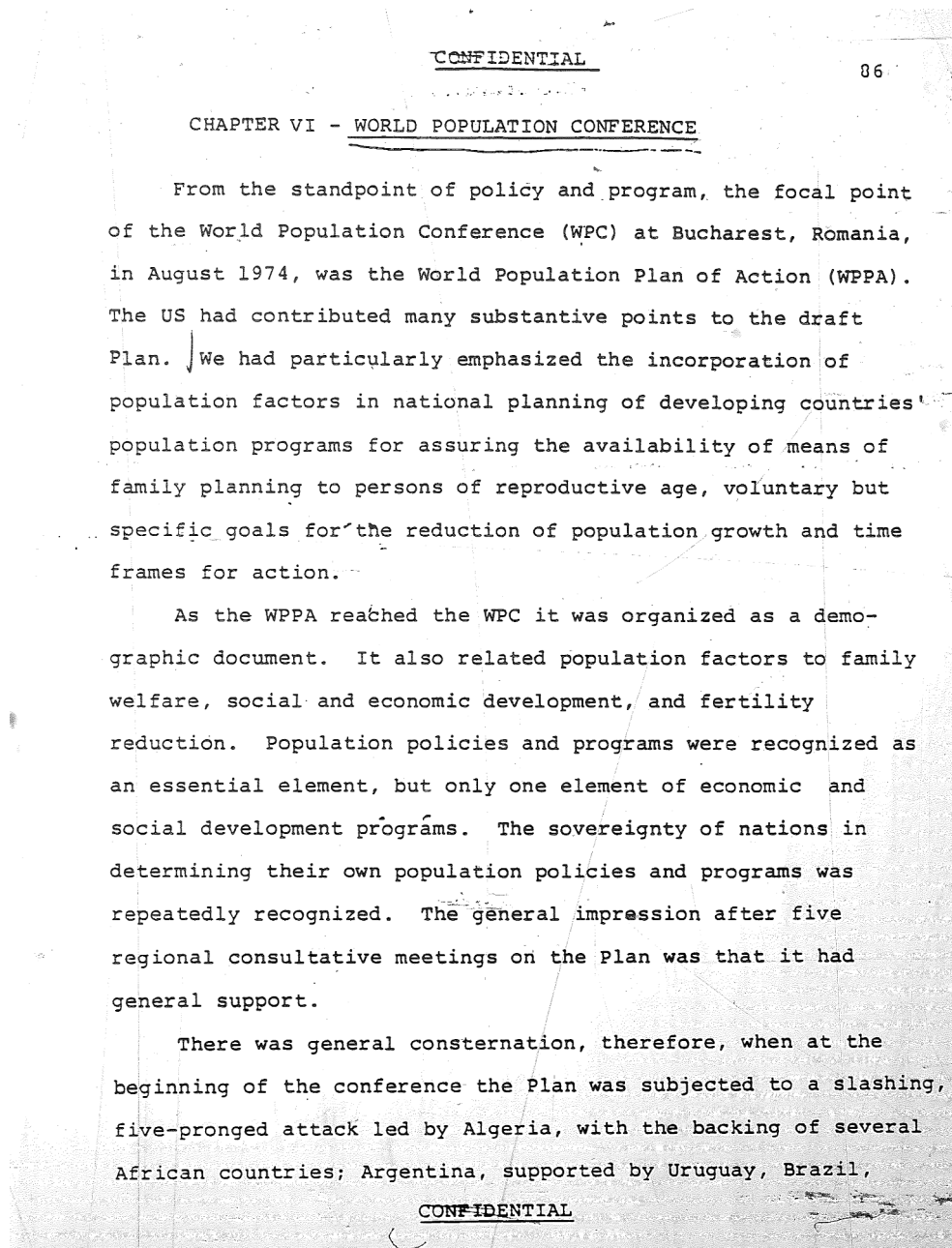
Estos primeros programas de planificación familiar en América Latina fueron controvertidos por varias razones. Las tecnologías anticonceptivas que propalaban, como la píldora y el dispositivo intrauterino, eran dirigidas principalmente a la mujer, cuya sexualidad era un tabú extendido, y cuyo rol como madre era culturalmente muy arraigado. Además, la limitación del crecimiento poblacional era contraria a un pro-natalismo regional que insistía en la necesidad de poblar el interior de las Américas para defender los intereses estratégicos de cada país y aprovechar mejor las hipotéticas riquezas naturales yacientes en zonas poco pobladas. Finalmente, la participación de los EE.UU. en actividades locales de planificación familiar, particularmente a través de la USAID, daba lugar a acusaciones de violación de la soberanía nacional (9).

Estas críticas estallaron durante la Conferencia Internacional de Población, organizada por las Naciones Unidas en agosto de 1974 en Bucarest, Rumania. La delegación estadounidense participó en la elaboración de un proyecto de Plan de Acción, que sugería metas concretas de disminución en la tasa de fertilidad a plazos fijos, de 1,7 hijos por mujer a 1984, y de 1,1 hijos al 2000 (1 p.14). Los delegados de los países en desarrollo, liderados por Argelia y Argentina, rechazaron enérgicamente tal propuesta como una imposición imperialista. Pronto, todos los representantes de África, América Latina, China, el bloque de Europa Oriental (a excepción de Rumania), y el Vaticano, se opusieron a la estipulación de metas demográficas, haciendo fracasar el proyecto del Plan de Acción original. El Plan finalmente aprobado hacía hincapié en dos argumentos: 1) la raíz del subdesarrollo no era el crecimiento de la población, sino la distribución desigual de la riqueza en el mundo; y 2) cada país debía ser libre de escoger sus propias políticas de población (10).

Algunos expertos estadounidenses menospreciaron la posición tomada por los países en vías de desarrollo en Bucarest, tratándola de "mera ideología" (11). Otros, como el jefe de la delegación estadounidense, intentaron minimizar la humillación sufrida, calificando al Plan de Acción como "un triunfo del proceso de cooperación internacional" (12 p.301). En privado, el Departamento de Estado, a través del NSSM 200, reconoció la "consternación generalizada [entre la delegación estadounidense] debida a este ataque desgarrador por cinco flancos" (1 p.86) (Figura 2). En gran medida, el NSSM 200 fue la respuesta de los EE.UU. a su fracaso en Bucarest, pues el documento parte de la premisa de que el Plan de Acción es un acuerdo ya tomado. Sin embargo, el Departamento de Estado no se mostraba del todo insatisfecho con el Plan de Acción de Bucarest pues, a pesar de su tono "menos urgente", este último tenía, por su popularidad entre los países en desarrollo, "mayor potencial que el proyecto original" (1 p.87) (Figura 3). Al Plan de Acción solamente le faltaban "metas cuantitativas dentro de ciertos plazos. Estas se deberán agregar para cada país por separado" (1 p.95).

A partir de mediados de la década del '70, EE.UU. abandona entonces su propósito de conseguir un acuerdo global de limitación

Figura 2. SECCIÓN DEL NATIONAL SECURITY STUDY MEMORANDUM 200.



Fuente: Documents of the National Security Council (1 p.86).

poblacional, y se restringe a apoyar los esfuerzos individuales de cada país para establecer políticas de población. Esto lleva, a su vez, a establecer prioridades, pues no todos los países en desarrollo tenían la misma importancia estratégica. ¿A quiénes se

debía apoyar con urgencia para establecer políticas de población? De acuerdo al NSSM 200, trece eran estos países, en el orden que sigue: India, Bangladesh, Pakistán, Nigeria, México, Indonesia, Brasil, Filipinas, Tailandia, Egipto,

Turquía, Etiopía y Colombia (1 p.15). Del mismo modo, la estrategia propuesta para disminuir la población se basó en una combinación de incentivos, énfasis selectivo en ciertos aspectos del Plan de Acción de Bucarest, y coerción.

En cuanto a incentivos se refiere, el NSSM 200 recomendó fortalecer iniciativas que motivaran a las personas a tener menos hijos. Entre estas actividades estaban: 1) la educación primaria y la creación de empleos, sobre todo para las mujeres; 2) la reducción de la mortalidad infantil; 3) mayor apoyo financiero para los ancianos y los más pobres, sobre todo en zonas rurales; y 4) la promoción del ideal de la familia poco numerosa (1 p.17). La idea de fondo era que una población más educada y menos pobre estaría más inclinada a tener una prole reducida. El NSSM 200 señalaba a la USAID como la agencia más idónea para llevar a cabo dichas tareas y, consecuentemente, recomendaba ampliar el presupuesto para las actividades de población de esta organización.

Los autores del NSSM 200 confiaban en que estos incentivos serían apreciados por países en vías de desarrollo. Después de todo, los líderes de estos países demandaban, a través del Plan de Bucarest, mejoras en salud, nutrición, educación y empleo para sus poblaciones más pobres y vulnerables. El desarrollo económico, para ellos, era condición necesaria para aligerar presiones demográficas. El Dr. Karan Singh, Ministro de Salud de la India, lo expuso escuetamente cuando afirmó en Bucarest que el desarrollo sería el mejor anticonceptivo (13 p.1842). El apoyo a las políticas internacionales de desarrollo eran, desde el punto de vista de los EE.UU., una forma de promover una menor fertilidad a la par que ayudaban a otras naciones y legitimaban su participación en debates internacionales sobre la atención médica materna y perinatal.

Además de ofrecer los incentivos mencionados anteriormente, el NSSM 200 también buscaba llamar la atención sobre ciertos aspectos del Plan de Bucarest que estaban más estrechamente vinculados a las metas estratégicas de los EE.UU. El Plan de Bucarest afirmaba que

Todas las parejas e individuos tienen el derecho básico a decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de sus hijos, así como a la información, educación y medios

para este fin. El ejercicio de estos derechos debe tomar en cuenta las necesidades de los hijos presentes y futuros, y las responsabilidades de las parejas e individuos para con la comunidad. (14 sección B, punto f) (a).

Basándose en este punto, el NSSM 200 recomendaba un aumento presupuestal de u\$s 60 millones para continuar promoviendo la investigación básica y aplicada sobre anticonceptivos baratos, seguros y de larga duración, que los EE.UU. ya donaban a cualquier país que requiriera tal ayuda de la USAID (1 p.16-17). Además, el NSSM 200 sugería "usar la autoridad del Plan de Acción de Población" para abogar por dos principios derivados del Plan de Bucarest: "1) la responsabilidad paterna incluye la responsabilidad para con los hijos y la comunidad; y 2) las naciones, ejerciendo su soberanía al establecer políticas de población, deben considerar el bienestar de sus vecinos y del mundo" (1 p.22). Si los países en vías de desarrollo desean niños, intimaba el NSSM 200, entonces deberían cuidar mejor de ellos; y si insisten en defender su soberanía, entonces deben reconocer que sus políticas de población tienen efectos que repercuten en el extranjero, afectando la soberanía de sus vecinos. Era una afirmación característica de la *realpolitik* que distinguió al Departamento de Estado bajo el liderazgo de Henry Kissinger.

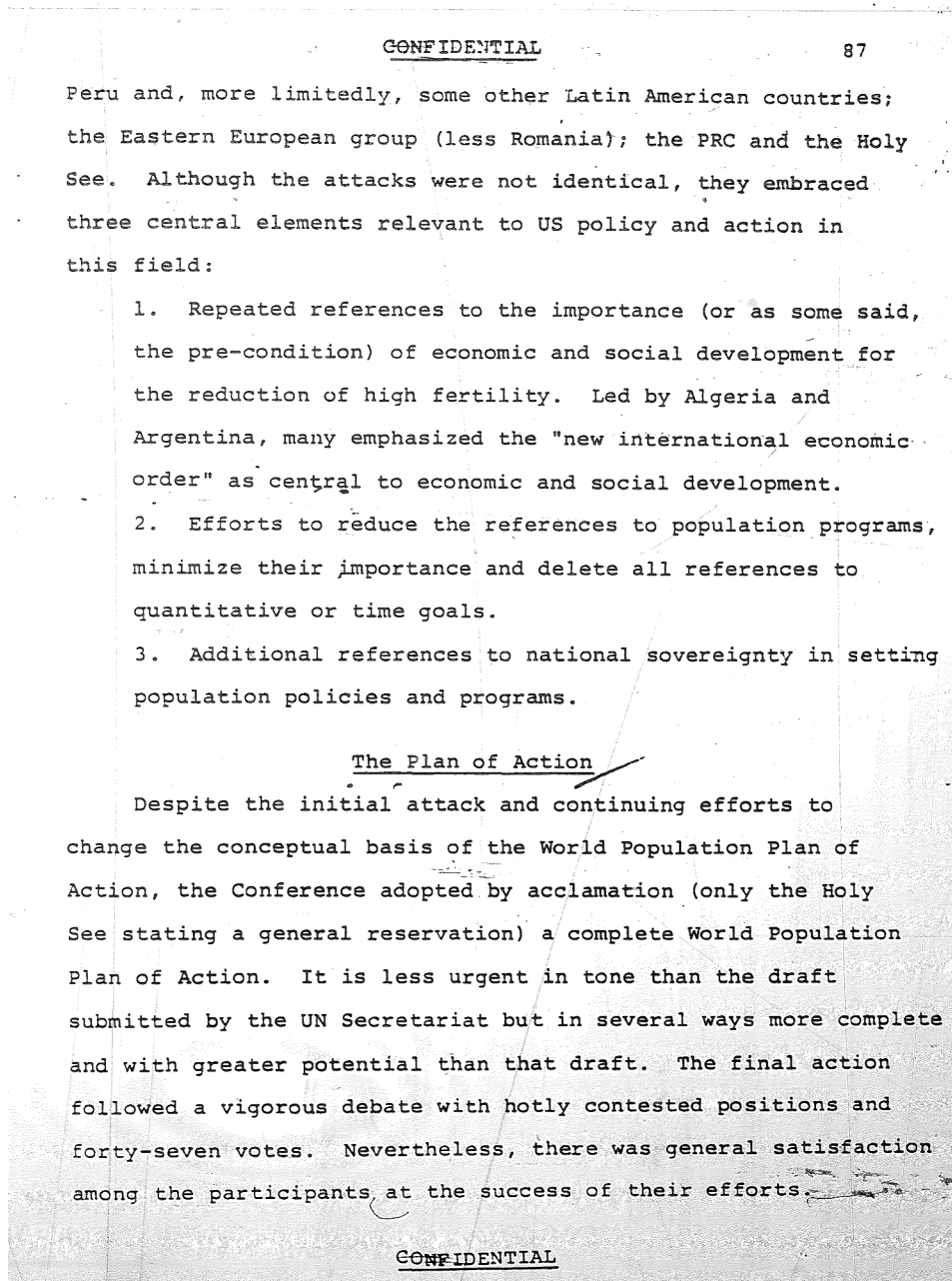
Además de los incentivos sociales y la diplomacia pragmática, los EE.UU. cultivaron también medidas coercitivas para lograr un descenso en la población de los países en desarrollo. Según el NSSM 200,

...ya que el crecimiento poblacional determina en gran medida la demanda de alimentos, la distribución de escasos recursos [financieros] debe tener en cuenta los pasos que cada país toma para controlar su población y producir sus alimentos. (1 p.106-107)

Esta recomendación fue una de las bases de la Ley 94-161 de 1975, que le dio a la USAID la autoridad de privar de comestibles e insumos de salud donados a los países que no instituyeran programas de administración poblacional (15).

El Departamento de Estado comprendía lo políticamente sensible que era el uso de su

Figura 3. SECCIÓN DEL NATIONAL SECURITY STUDY MEMORANDUM 200.



Fuente: Documents of the National Security Council (1 p.87).

poderío económico como palanca para obligar a otros países a obedecer a los EE.UU. Por ello recomendó proceder con cautela y no dar la impresión de coaptar la libertad de acción de otros países (1. p.107). Que la medida fuera implementada por el

Congreso y no por el Ejecutivo, libraba de la mayor responsabilidad a sus verdaderos autores. Habría sido desastroso, para la credibilidad internacional de la administración de Gerald Ford (1974-1977), admitir que su agencia diplomática

más importante, el Departamento de Estado, había sido gestora de una política tan manipuladora, que apoyaba el desarrollo socioeconómico y los tratados internacionales por un lado, mientras forzaba concesiones por parte de naciones más débiles por el otro. El afán por evitar ser tildados como hipócritas, entonces, probablemente jugó un rol central en la clasificación del NSSM 200 como confidencial.

Tal acusación, sin embargo, no pudo ser evitada una vez que el documento salió a la luz pública en los '90. Diversos autores han calificado al NSSM 200 como una forma de usar "los alimentos como arma", vinculándolo incluso a siniestras estrategias para fomentar la esterilización quirúrgica de gente pobre (16,17). Menos estridentes han sido los análisis de politólogos, que sin embargo también enfatizan el etnocentrismo arrogante de los gobernantes estadounidenses, dispuestos a adoptar la lógica maquiavélica del fin que justifica los medios (18-20). Tampoco han faltado quienes lamentan que el NSSM 200 no haya sido implementado aún más radicalmente, debido a una supuesta conspiración antiestadounidense dirigida por el Vaticano (21).

Quizá lo más lamentable, desde el punto de vista histórico, es que en este debate se

ha perdido la diversidad de estrategias anti-natalistas que la fuente original proponía, ocupándose casi exclusivamente del aspecto coercitivo de la política internacional de población de los EE.UU. Como hemos visto, sin embargo, las acciones coercitivas no eran sino una de las estrategias de los EE.UU. para reducir la población en aras de mantener su seguridad nacional. Además de estas, el NSSM 200 claramente favorecía políticas de desarrollo social que convergían con las necesidades y exigencias de los países en vías de desarrollo. Asimismo, el NSSM 200 también reinterpretaba el texto de un acuerdo internacional sobre población para hacerlo más cercano a sus fines, sin recurrir a acción unilateral alguna. Esto no exime de ninguna manera al Departamento de Estado, al Congreso de los EE.UU., ni a la USAID del grotesco chantaje del que fueron cómplices. Pero sí nos debe llamar la atención sobre las diferentes formas en las que se puede ejercer el poder. Quizá en el futuro próximo podamos apreciar mejor la complejidad de esta fuente primaria, para lo cual su difusión integral es un primer paso esencial.

NOTAS FINALES

a. La determinación del número y espaciamiento de los hijos venía siendo considerado como un derecho de los padres por parte de la Organización de Naciones Unidas desde la Conferencia de Población de Teherán de 1968.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests. National Security Study Memorandum 200, April 24th, 1974. En: Documents of the National Security Council, 7th Supplement [microfilm 7]. Bethesda: University Publications of America; 1996.
2. Malthus T. An essay on the principle of population. Londres: J. Johnson; 1798.
3. Vogt W. Road to survival. Nueva York: William Sloane; 1948.
4. Nelson R. A Theory of the low-level equilibrium trap in underdeveloped economies. American Economic Review. 1956;46(5):894-908.
5. Coale A, Hoover E. Population growth and economic development in low income countries: A case study of India's prospects. Princeton: Princeton University Press; 1958.

6. Wilmoth J, Ball P. The population debate in American popular magazines, 1946-90. *Population and Development Review*. 1992;18(4):631-668.
7. Moss E. *The Population Council: A chronicle of the first twenty-five years, 1952-1977*. Nueva York: Population Council; 1978.
8. International Planned Parenthood Federation. Western Hemisphere Region. The first forty years. *Forum*. 1994;10(1):36-41.
9. Necochea-López R. *A History of the medical control of fertility in Peru, 1895-1976*. [Disertación de doctorado]. Montreal: McGill University; 2009.
10. Finkle J, Crane B. The politics of Bucharest: population, development and the new international economic order. *Population and Development Review*. 1975;1(1):87-114.
11. Parker-Mauldin W, Choucri N, Notestein F, Teitelbaum M. A report on Bucharest. *Studies in Family Planning*. 1974;5(12):357-395.
12. Green M. The evolution of US international population policy, 1965-92: a chronological account. *Population and Development Review*. 1993;19(2):303-321.
13. Sinding S. The Great Population Debates: How Relevant Are They for the 21st Century? *American Journal of Public Health*. 2000;90(12):1841-1845.
14. United Nations Organization. *World Population Plan of Action*. United Nations World Population Conference; 19-30 de agosto de 1974; Bucarest, Rumania. Department of State Bulletin. 1974;Sep:1-14.
15. U.S. Congress, Committee on International Relations of the House of Representatives. *International development and food assistance Act*. Washington DC: 94th Congress, July 14-30, 1975.
16. Brewda J. Kissinger's 1974 plan for food control genocide. [En línea] *Executive Intelligence Review*. 1995;22(49) [fecha de acceso 10 de febrero de 2010]. URL disponible en: http://www.larouche-pub.com/other/1995/2249_kissinger_food.html
17. Swift K. Sinister science: eugenics, nazism, and the technocratic rhetoric of the Human Betterment Foundation. *Lore*. 2008;6(2):1-9.
18. Grimes S. From Population control to reproductive rights: ideological influences in population policy. *Third World Quarterly*. 1998;19(3):375-393.
19. Braga PR. Os interesses econômicos dos Estados Unidos e a segurança interna no Brasil entre 1946 e 1964: uma análise sobre os limites entre diplomacia coercitiva e operações encobertas. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2002;45(2):46-65.
20. Eager P. *Global Population Policy: from population control to reproductive rights*. Aldershot: Ashgate; 2004.
21. Mumford S. The life and death of NSSM 200. How the destruction of political will doomed a U.S. population policy. Carolina del Norte: Research Triangle Park, Center for Research on Population and Security; 1994.

FORMA DE CITAR

Necochea López R. Anticonceptivos en el Sur, Seguridad Nacional en el Norte. *Salud Colectiva*. 2010;6(1):103-111.

Recibido el 15 de febrero de 2010

Aprobado el 5 de marzo de 2010