

La demografía como variable de política exterior: el caso chileno

Roberto Ruiz Piracé*

Resumen

Los cambios demográficos actuales determinarán en treinta años las relaciones de poder entre los Estados, y se convertirán en una variable de análisis necesario para la política exterior. América Latina en general y el cono sur, en particular, muestran comportamientos demográficos heterogéneos y dispares entre sus países. La velocidad del envejecimiento poblacional chileno supone el desafío de entender estos cambios como una hipótesis indispensable en los análisis de seguridad internacional del país. También ofrece la oportunidad de implementar políticas públicas de largo plazo, al aprovechar la estabilidad política e institucional, y los beneficios económicos de la actual coyuntura económica y demográfica.

Palabras clave

Demografía en Chile, 2050, envejecimiento, política exterior.

Fecha de recepción:
Octubre de 2016

Fecha de aceptación:
Diciembre de 2016

Demography as a foreign policy variable:
a study of Chile

* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Diego Portales (Santiago de Chile). Legum Magister por la Universidad Albert Ludwigs de Freiburg, Alemania. rruiz@web.de

Key words

Demography at Chile, 2050, aging, foreign policy

Abstract:

The recent demographic changes will determine in thirty years the power relations between the states, and they will become a variable of necessary analysis for foreign politics. Latin America in general and the southern area in particular, show heterogeneous and joint demographic behaviour between its nations. The velocity of aging of the Chilean population states the challenge of understanding these changes as an indispensable hypothesis in the analysis of international politics and security of the country. It also offers the opportunity to implement long term public policies taking advantage of the political and institutional stability, and the benefits of the actual economical and demographic scenario.

Introducción**Chile rumbo al envejecimiento**

Quien quiera vislumbrar el Chile del 2030 hace bien en comenzar con analizar los cambios demográficos que están ocurriendo en el país, pues sus pronósticos forman parte de ese puñado escasísimo de hipótesis de concreción efectiva, sobre cuyos cimientos es posible construir escenarios futuros. Si a partir de aquello se quiere planificar con carácter estratégico las políticas públicas, entonces resulta fundamental anticipar escenarios mediante la interpretación de datos demográficos.

Con una población estimada al 2015, de 18 millones de habitantes, y una tasa global de fecundidad menor a 1,8 niños nacidos por mujer, la población chilena ha ingresado a un cuadro de claro estacionamiento poblacional, entre los más agudos de América Latina.

Si en 2002 la población total ascendía a 15,6 millones de habitantes, al 2020 aumentará a 18,8 millones, y apenas alcanzará a 20,2 millones de habitantes al 2050.¹ Es decir, su población cre-

¹ INE/CEPAL, Chile: proyecciones y Estimaciones de Población. Total País 1950-2050, Serie de la Publicación (CEPAL): OI No 208.

cerá menos de 5 millones de habitantes en cinco décadas, en un contexto de rápido envejecimiento y escasa población infantil. Si hoy 1 de cada 9 personas en Chile tienen más de 64 años, en el 2050 esa proporción será 1 de cada 4. Es decir, casi el 25% de la población chilena tendrá más de 65 años, un proceso de envejecimiento tan veloz que para el 2040 tendremos un porcentaje de mayores adultos similar a la que hoy experimentan países como Alemania.² De igual forma, si hoy en Chile 1 de cada 5 habitantes es menor a 15 años, el 2050 se estirará a 1 de cada 7.³

Asistimos, no obstante, a una realidad de carácter global que afecta a todo el planeta: la población tiende a un lento proceso de estacionamiento demográfico, de distintas velocidades según la región y el país. América del Sur en general y el cono sur en particular, se incluyen en esta tendencia, aunque ambos caracterizados por las notorias diferencias que se observan a su interior, en que destaca el caso de Chile y sus vecinos.

Al ser Chile un mercado pequeño, alejado de los grandes centros de poder, con un PIB regional menor al 10%, una población más estancada que la de la mayoría de sus vecinos y con una serie de características geográficas e históricas que le convierten en una isla, el efecto podría terminar alterando algunas de sus posiciones en la relación con otros países.⁴

No es un misterio que Chile ha tendido a mantener históricamente un perfil «único» dentro de la región, esforzándose por relacionarse en un esquema de igualdad con países mayores que él. Ha llegado, incluso, a sostener posturas retadoras con las potencias, sus alianzas han sido más bien implícitas y sus relaciones internacionales se han basado en la creencia del “liderazgo de con-

² Sttistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (2015); https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland-2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile, ult. vis. 18.12.2016

³ CELADE - División de Población de la CEPAL, Revisión 2015, en: <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>

⁴ Roberto Ruiz, “Chile y el estancamiento poblacional. Un análisis desde la perspectiva de la política exterior”, en *Revista Diplomacia* 123 (diciembre de 2010), pág. 70

cepto” de su modelo. El marco general de los cambios demográficos de Chile ocurre, además, en un contexto de dificultades para articular una verdadera integración regional.⁵

Las singularidades del caso chileno no sólo tienen que ver con su insuficiente desempeño demográfico, sino que con la desigual distribución geográfica de su población, que se agudiza en sus zonas extremas.

Es en este marco político que el desenvolvimiento poblacional de Chile comprometerá no sólo una serie de variables públicas internas, sino también algunos de los énfasis de nuestra futura política exterior en el mediano y largo plazo.

Las interrogantes son diversas, aunque todas apuntan a resolver una pregunta de fondo: ¿Cuál y cómo será la viabilidad externa de Chile y sus regiones extremas en 30 años? En otras palabras, ¿Será más seguro que hoy? ¿Estará el país mejor preparado para los desafíos del futuro? ¿Tendrá más influencia política? ¿Qué efectos tendrá el debilitamiento poblacional en materias de seguridad externa? ¿Habrá espacio para que este fenómeno sea atendido globalmente o, en el mejor de los casos, debemos priorizar acciones regionales?

I. Cambios demográficos mundiales: «primer», «segundo» y «tercer mundo»

El incremento poblacional mundial persistirá en los próximos decenios. Para el año 2025 se calculan 7.300 millones, y al 2050 9.100 millones, en un proceso acompañado por el aumento del promedio de edad desde los 29 años actuales a los 38 años. Un fenómeno muy heterogéneo, pues mientras algunas regiones anotarán un importante incremento poblacional, otras acusarán un estancamiento o decrecimiento demográfico.⁶

Los países menos desarrollados doblarán su población desde los 855 millones de habitantes de la actualidad a 1,7 mil millones

⁵ *Ibid.*, pág. 70

⁶ United Nations (UN), World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database, New York 2009.

en los próximos 40 años, mientras que los más desarrollados se estancarán en 1,2 mil millones, siempre y cuando se vean favorecidos por las corrientes de migrantes que predice la ONU. Países con altas tasas de natalidad, como Nigeria con 6,5 nacimientos por mujer o la República Democrática del Congo con 6,6, continuarán incrementando su población al menos durante dos generaciones más.

Un segundo grupo de naciones como Brasil (2,5 % tasa de natalidad), Egipto (3,6%), China (1,8%), India (3,4%) e Indonesia (2,7%), acusarán una progresiva y lenta reducción de su tasa de natalidad, pero seguirán creciendo en términos absolutos durante una generación más.

En cambio, los países desarrollados se desenvuelven en un contexto de profunda y prolongada baja en sus respectivas tasas de natalidad, con notorios efectos de envejecimiento y decrecimiento poblacional en la actualidad. La mayoría de los Estados miembros de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) anotan en la actualidad una tasa de natalidad negativa, siendo Italia y España (1,2%) los más deprimidos. Alemania disminuye cada año en 0,1% su población, mientras que Gran Bretaña y Francia acusan una tasa de natalidad que con gran esfuerzo fiscal apenas alcanzan el umbral de la tasa de reemplazo. En Estados Unidos la población muestra un crecimiento leve, siempre debido a una corriente migratoria que no ha cesado y a un ligero aumento de su tasa de natalidad.⁷

Los cambios demográficos, que han sido asociados en algún modo a un cambio de percepciones valóricas de las personas, han dado lugar a tres categorías distintas de países: un “primer mundo” compuesto por estados industrializados ricos, demográficamente decrecientes y con una población envejecida; un “segundo mundo” compuesto por países emergentes, con un desempeño demográfico estabilizado y un fuerte proceso de urbanización

⁷ Jack, A., Goldstone, “The New Population Bomb – The Four Megatrends That Will Change the World”, en Revista Foreign Affairs, N° 89 (enero/febrero 2010), págs.. 31–43.

poblacional; y un “tercer mundo” con países pobres y población joven, sobre todo en las zonas urbanas.⁸ Esta caracterización permite anticipar un primer puñado de hipótesis, desde la esfera del poder económico y la seguridad internacional:

- (Primer mundo) El envejecimiento y decrecimiento poblacional planteará un reto a la posición política y económica alcanzada a los Estados. Se advierte en algunos de ellos un incremento significativo de la inmigración, con lo que esperan mantener sus tasas de crecimiento económico y bienestar, pero a un costo aún no dimensionado, sobre todo en relación a su cohesión social y estabilidad interna. Las dificultades políticas que anotan algunos países europeos ante la llegada masiva de inmigrantes, son parte de un debate que apunta en esta dirección.
- (Segundo Mundo) Los Estados emergentes y en desarrollo experimentarán un rápido proceso de urbanización. Sobre todo se hará visible en ciudades medianas de países sin la suficiente capacidad económica, de infraestructura y de instituciones para enfrentar este desafío. Gran parte de nuestra región transita en esta dirección.
- (Tercer Mundo) Algunos Estados en desarrollo se beneficiarán de un incremento de su población infantil y juvenil. En el largo plazo este comportamiento podría traducirse en un «dividendo demográfico», siempre que predominen condiciones económicas y políticas adecuadas atractivas para el desarrollo de estas nuevas generaciones de estudiantes y trabajadores. Sin embargo, la pobreza, la inseguridad, la falta de perspectivas laborales y gobiernos incapaces, alientan los riesgos de conflictividad interna y la migración de su población hacia países del segundo y primer mundo, diluyendo el aporte que significa tener una sociedad con una base amplia de población infantil y juvenil.

⁸ Angenendt Steffen/APT Wenke, Womit wir rechnen müssen. Demografie als Triebkraft des 21. Jahrhundert, en: Revista Internationale Politik, mayo 2011.

II. Población absoluta y efectiva: dividiendo demográfico

Si antes una de las variables con que se calculaba el poder económico de un Estado se asentaba en el tamaño de su “población absoluta”, en la actualidad ha sido reemplazado por lo que se conoce como “población efectiva”, es decir aquella parte de la población capacitada y con aptitudes laborales, generalmente situada entre los 15 y 65 años de edad.⁹ Esta población será en un futuro próximo superior en los países en desarrollo con respecto al de los países industrializados, trasladando las chances de un mayor “bienestar” desde el primer al segundo mundo en las próximas décadas.

En este mismo sentido, en los países del «segundo mundo» ha comenzado a gestarse una segunda revolución, que es educativa, gracias a más amplias y mejores oportunidades de estudio. Por ejemplo, la expansión educacional en China permitirá que un 73% de sus habitantes alcancen el 2030 educación superior o terciaria (750 millones de habitantes comparados con los 390 millones en la actualidad), superando incluso a una Europa a todas luces estancada (510 millones). Las desigualdades de productividad entre el «primer» y «segundo mundo» tenderán con esas cifras a una convergencia más equitativa.¹⁰

Del mismo modo, la economía mundial transita hacia nuevas formas de equilibrio, tanto así que las grandes potencias del año 2050 -Estados Unidos, China, India y la Unión Europea- advertirán en el mejor desempeño demográfico de los asiáticos una variable que podría inclinar la balanza a favor de los últimos, convirtiéndolos en un “centro de la política mundial”, si acaso cumple con la condición en los próximos 40 años de extraer a 2 mil millones de

⁹ Abramo Organski, Ramo, Bueno de Mesquita y Lamborn, *The Effective Population in International Politics*, en: Richard L. Clinton/Williams S. Flash/R. Kenneth Godwin (editores), *Political Science in Population Studies*, Lexington 1972, pags. 72 y ss.

¹⁰ Lutz, Goujon y Wils, *The Population Dynamics of Human Capital Accumulation*, en: Alexia Prskawetz/David E. Bloom/Wolfgang Lutz (editores), *Population Aging, Human Capital Accumulation and Productivity Growth*, New York: Population Council, 2008 (volumen 34, 2008 en *Population and Development Review*), p. 149-187.

habitantes de la pobreza.¹¹ Es complejo dimensionar ese efecto en la actual economía mundial, pero es muy probable que de concretarse, aumentará sustancialmente el dominio de China e India sobre el sistema internacional, de la manera como Estados Unidos y Gran Bretaña lo hicieron el siglo pasado y antepasado, respectivamente.

Sobre todo los países del «segundo mundo», tal es el caso de algunos países de América Latina, se beneficiarán durante algunas décadas de los beneficios del «dividendo demográfico», en tanto dispondrán de una población con bajo porcentaje de menores y de la tercera edad, y al mismo tiempo una creciente tasa de personas activas laboralmente. El aumento de

la oferta de trabajadores producirá durante algunas décadas, efectos positivos en el mercado previsional, manteniendo controlado el gasto social y aquel destinado a cubrir necesidades de la

“población inactiva”. En esta coyuntura se encuentran actualmente países como Chile.

Cambios políticos ocurridos en las últimas décadas han provocado un aumento explosivo de “oferta” de población efectiva. La caída del Muro de Berlín en 1989 y la apertura de economías como China, Rusia, India, provocaron un «shock de oferta» al mercado laboral global de cerca de 1,5 mil millones de trabajadores con efectos decisivos en la competitividad mundial.¹²

Por lo mismo, la posición de poder global del «primer mundo» en las próximas décadas estará determinado por el impacto que tendrá en sus economías el envejecimiento de sus poblaciones y la consecuente disminución de su población efectiva. Abundan estudios en Europa acerca del efecto de sus cambios demográficos en el consumo, estructura de producción, productividad e innovación, pero deficitarios son los que se ocupan de otros aspectos macroeconómicos, sobre todo en las finanzas públicas. Sin embargo,

¹¹ Tadeusz Kugler y Jacek Kugler, *Political Demography*, en: Robert A. Denemark (editor), *The International Studies Encyclopedia*, Edición 9ª, Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010, pág. 5701.

¹² ORGANISATION FOR ECONOMICS COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*, Paris 2010, p. 15 y siguientes.

existen algunos datos: en estas dos décadas pasadas la población europea sobre los 65 años se incrementó en un 1%, pero al mismo tiempo aumentó la deuda pública en 7% sobre el BIP.¹³ El envejecimiento de la población está teniendo incidencia en el aumento de la deuda pública europea, lo cual -está por verse-, abre una serie de interrogantes respecto de las cuotas de poder de los miembros de la Unión Europea en el futuro.¹⁴

III. Chile y la región. Evolución de población algunos países de América Latina 1995 – 2050

La población chilena crece, pero lo hace con algunas particularidades en relación a sus tres vecinos: i) lidera la transición demográfica, aunque en relación a los países europeos sigue siendo una nación joven; ii) la franja etaria de la población acusa cambios más significativos y seguirá haciéndolo en las próximas décadas. Muestra una velocidad de envejecimiento más acelerada que sus tres vecinos, en un proceso de desacoplamiento pronunciado en su composición por edades; iii) es el único país que anota en la actualidad una tasa de fecundidad bajo la tasa de reemplazo poblacional, aunque en un proceso que tenderá a equilibrarse avanzado el presente siglo; iii) su población aumenta más lento; iv) decrece su participación en la población total del cono sur.

Si en 1995 la población chilena representaba un 17,9% del conjunto de los 4 países (Chile, Argentina, Perú y Bolivia), en 2015 pasó a ser un 17,5%, pero hacia el 2050 disminuirá a un 16,2%.

	1995	2005	2015	2025	2035	2050
Total América Latina	474.059	547.997	612.604	665.818	705.111	734.110
Argentina	34.836	38.652	42.119	45.282	47.793	50.033
Bolivia	7.517	9.209	10.746	12.183	13.506	14.994

¹³ Stephen Cechetti, *et.al.*, *The Future of Public Department: Prospect and Implications*, Basel 2010.

¹⁴ Alexia Prskawetz, *The Relationship between Demographic Change and Economic Growth in the European Union*, Wien: Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2006.

Brasil	161.888	186.146	202.956	214.709	221.997	223.074
Chile	14.394	16.267	17.865	19.128	19.914	20.204
Colombia	36.575	43.187	49.633	55.470	60.215	64.799
Perú	23.943	27.728	30.994	34.374	37.116	39.443

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Demográfico, 2013

Tasa global de fecundidad 2000- 2050

Tasa de fecundidad	2000	2020	2035	2050
Chile	2,0	1,7	1,7	1,8
Argentina	2,5	2,1	1,9	1,7
Perú	3,1	2,4	2,0	1,8
Bolivia	4,3	2,8	2,1	1,8

Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.¹⁵

Proyecciones población efectiva y de mayores adultos 2000-2050

	Grupo de edad	2000	2020	2035	2050
Chile	15-64	65,2%	68,2%	64,3%	60,6%
	64 o mas	7%	12%	19%	24%
Argentina	15-64	62,2%	64,2%	65,4%	63,7%
	64 o más	9,9%	11,7%	14,1%	18,5%
Perú	15-64	60,8%	65,7%	66,4%	64,9%
	64 o mas	4,9%	7,7%	11,6%	16,4%
Bolivia	15-64	56,4%	62,6%	66,1%	65,8%
	64 o mas	4,9%	6,9%	9,8%	15,1%

Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2015.¹⁶

En el orden económico, Chile experimenta un favorable desempeño demográfico. Al 2020 la “población efectiva” chilena alcanzará su valor más alto (68,2%), para luego comenzar un progresivo descenso hasta alcanzar el 60% en 2050. Esa caída se explica en el aumento de mayores adultos (+ de 64 años), de 12% al 24% en el mismo ciclo. Es decir, en treinta años Chile acre-

¹⁵ <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>, última visita 24.10.2016

¹⁶ <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>, última visita 24.10.2016

centará en algo más que el doble su población en este estrato, lo que anticipa una mayor presión social por recursos destinados a cubrir servicios de ese segmento. El aumento de aquí al 2050 de la esperanza de vida de la población chilena de 81,5 años a 85,6 años, añadirá aún más presencia e influencia electoral al grupo de mayor longevidad de la población chilena. El país vive una ventana de oportunidades, pues las relaciones de dependencia de la población no efectiva (esencialmente menores y mayores adultos) con la efectiva, es hoy relativamente baja en términos proporcionales. Esto da lugar a lo que se conoce como “primer dividendo demográfico”, que es de naturaleza transitoria y cuyo impacto en la economía dependerá de la capacidad del país de crear fuentes laborales productivas. El aumento de la población será superior al de la fuerza de trabajadores, lo cual significará en el mediano plazo una disminución del PIB per cápita.

Un mayor contingente de trabajadores activos con menos responsabilidades económicas hacia la población dependiente, permitirá una mayor capacidad de ahorro, dando lugar al “segundo dividendo demográfico”, que tiene relevancia para la creación de marcos atractivos para que personas, empresas y gobiernos puedan acumular capital.¹⁷

Sin embargo, sociedades que avanzan hacia el envejecimiento tienen el enorme desafío de encarar las problemáticas de la productividad e innovación para darle sustentabilidad al desempeño económico. Es el caso de Chile, que dispondrá de un contingente abundante de mayores adultos hacia el 2050. Existe evidencia que la edad no es un factor determinante en la pérdida de creatividad o innovación. Se ha demostrado que solo un 10% de las diferencias de la eficiencia laboral, tienen su origen en la edad. Varios factores que influyen en las capacidades cognitivas, permanecen constantes durante la vida y evolucionan relativamente independientes de

¹⁷ BANCO MUNDIAL, “Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina”, editores: Michelle Gragnolati, Rafael Rofman, Ignacio Apella, Sara Troiano, 2014, p. 28

la edad.¹⁸ Pareciera entonces que, sería brindar la oportunidad a que personas mayores adultas prolonguen su vida laboral bajo estímulos que promuevan un rendimiento laboral productivo.

IV. Chile y Argentina:

la variable demográfica en la relación bilateral

Asimetría poblacional en Tierra del Fuego como variable diplomática

El extremo austral del continente americano es compartido por Chile y Argentina, que se dividen la Isla de Tierra del Fuego, además de un conjunto de islas, islotes, aguas interiores. Los rigores del clima y las dificultades en la conectividad, hasta hace algunas décadas una barrera natural para la efectiva integración de esos confines australes a las soberanías de Chile y Argentina, comenzó a cambiar a partir de mediados del siglo pasado.

Población/año	1920	2002	2015	2020
Tierra del Fuego (parte chilena)	2.635	6.904	7.203	7.426
Tierra del Fuego (parte argentina)	2.608	101.071	152.317	173.432

En efecto, durante la segunda mitad del siglo pasado comienza a alterarse la situación de simetría demográfica que mantenían Chile y Argentina en Tierra del Fuego. Al alero de una estrategia destinada a poblar la zona más austral de ese país –hacia entonces con mayoría de extranjeros,¹⁹ en 1972 Argentina aprobó la Ley 19640²⁰ sobre régimen especial fiscal y aduanero para el entonces

¹⁸ APT Wenke, Älter, weniger, vielfältiger – innovativer?, en: Working Paper des Institut für Innovation und Technik (iit), N° 13, (2013).

¹⁹ Transformada en Provincia el 26 de abril de 1990, mediante la Ley Nacional N° 23.775.

²⁰ Sancionada el 16 de mayo de 1972, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado del 2 de junio del mismo año.

Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, al provocar una fuerte corriente migratoria interna hacia esos territorios.

Tras consolidar la fase geopolítica del poblamiento de su zona insular, el Gobierno argentino impulsó una serie de iniciativas a nivel bilateral con Chile con miras a facilitar la conectividad de la parte de su isla con el territorio continental argentino. La falta de condiciones geográficas y técnicas para comunicar autónoma y eficientemente “ambas Argentinas” (la insular con la continental), obligan a que su carga y pasajeros deban transitar un tramo por Chile, y atravesar por dos Pasos Fronterizos (“San Sebastián” en Tierra del Fuego e “Integración Austral” en el continente), incluido el cruce por transbordador del Estrecho de Magallanes, también bajo jurisdicción chilena. La ruta chilena utilizada anota un fuerte incremento vehicular estos años, primero gracias al poblamiento y luego al impulso de la actividad industrial argentina.

Flujo / Avanzada	2005		2010			2015	
	Vehículos	Pasajeros	Vehículos	Pasajeros		Vehículos	Pasajeros
Entrada	965.398	4.199.643	1.254.766	5.322.852	1.839.746	7.363.810	
Integración Austral	66.852	216.469	112.634	335.616	148.376	428.578	
San Sebastián	43.595	135.245	66.757	187.394	88.301	239.747	
Salida	950.561	4.181.253	1.241.668	5.258.698	1.828.819	7.690.247	
Integración Austral	67.038	220.708	107.617	326.823	146.512	419.447	
San Sebastián	42.270	134.324	65.478	190.531	85.232	237.254	
Total general	1.915.959	8.380.896	2.496.434	10.581.550	3.668.565	15.054.057	

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas; Serie anual tráfico terrestre, 2005 - 2015, Avanzadas Fronterizas Servicio Nacional de Aduanas.²¹

Cumplido este segundo objetivo, la diplomacia argentina comenzó a buscar caminos de entendimiento con Chile para agilizar el tránsito argentino por territorio chileno.

²¹ Servicio Nacional de Aduanas de Chile, ver <http://www.aduana.cl/cuadros-y-series-estadisticas/aduana/2016-09-14/143317.html>, ult. vis. 18.12.2016

Desde 1991 en adelante, diversos documentos y declaraciones registraron la idea del establecimiento de la libre de circulación de personas entre ambos países, siendo el más importante el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación suscrito por ambos Estados, de 30 de octubre de 2009,²² expresado en un Protocolo Complementario que creó un grupo de trabajo especial para la adopción de un acuerdo general sobre libre circulación de personas.²³

Dicho grupo, coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, debía identificar los obstáculos y preparar el texto del acuerdo el cual debería versar, entre otros aspectos, sobre: a)

Armonización de normas y controles migratorios de las Partes con terceros países; b) Condiciones requeridas para el ingreso y egreso de personas, vehículos y bienes entre las Partes; c) Conjunción de normas sobre visados y documentos migratorios y aduaneros; d) Controles fito y zoo-sanitarios sobre equipajes de las personas; e) Establecimiento de normas sobre ingreso y egreso de menores e interdictos; f) Concesión de permisos de residencia; g) Normas relativas al otorgamiento de refugio y asilo; h) Cooperación policial; i) Cooperación judicial; j) Disposiciones comunes sobre extradición judicial; k) Disposiciones, entre otros temas, sobre el tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos y la lucha contra el delito organizado transnacional; l) Creación de un sistema informático común para el control migratorio; m) Creación de mecanismos binacionales con el fin de controlar, monitorear, y resolver de modo expedito, las diferencias específicas sobre cuestiones relativas a la aplicación de las normas del Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas.

²² Ratificado por el Congreso de Argentina el 18 de noviembre de 2009 y por el Congreso de Chile el 26 de noviembre del mismo año.

²³ Tratado de Maipú, Art. 25. Teniendo presente que la libre Circulación de Personas constituye un objetivo fundamental del proceso de integración, las Partes establecen, mediante un Protocolo Complementario, de conformidad con el Artículo 2 del presente Tratado, un Grupo Especial de Trabajo, integrado por las autoridades nacionales competentes y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambas Partes destinado a la adopción de un proyecto de Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas, con miras a la plena operatividad del objetivo previsto en el Artículo 1, inciso I.

Al contrario de lo que ocurrió con la zona austral argentina, en la zona insular chilena se produjo un estancamiento poblacional, y la Región de Magallanes (a la que pertenece) registraba hasta hace algunos años la mayor tasa de emigración dentro del país. De acuerdo al censo de 2002, la tasa de emigración por cada mil personas es liderada en Chile por la más austral de las regiones (Magallanes - 30,3/1000 habitantes por año), lejos de la que registra la Región Metropolitana en el centro del país (8,7/1000 habitantes).²⁴

Considerando que los principales centros poblados en territorio chileno en la Isla Grande de Tierra del Fuego son las ciudades de Porvenir y de Puerto Williams, cabría suponer que el esfuerzo del Estado de Chile estaría enfocado a promover políticas públicas destinadas a mejorar las condiciones de vida en la zona, a través por ejemplo del mejoramiento de rutas se ha dirigido a conectar esas ciudades con la capital regional, Punta Arenas, y entre sí. Ello supone que el esfuerzo presupuestario debería haberse dirigido a las rutas que las conectan entre sí, todas situadas en la Isla de Tierra del Fuego. Sin embargo, las opciones se han dirigido a mejorar las rutas que privilegia el tráfico argentino que pasa por Chile, indispensable para unir al continente argentino con Tierra del Fuego.

B) Pretensión de uso de aguas de lagos binacionales en la relación bilateral.

El mismo proceso de crecimiento poblacional que anota el sector argentino de Tierra del Fuego, se produce la provincia de Santa Cruz (243.000 kms²), la más austral del territorio continental argentino. Conforme al censo de 1991, la población total en esa provincia ascendía a 159.839 habitantes, en 2001 ascendió a 196.958 habitantes, alcanzando 273.964 habitantes según el último censo de 2010²⁵ Un crecimiento demográfico alto y sostenido, con tasas de aumento de 23% y 39% cada diez años, respectivamente.

²⁴ INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS), Migraciones internas regionales 1992-2002 (2007), p.14.

²⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC), <http://www.indec.gob.ar/index.asp>

Los cambios demográficos han aumentado la presión por las fuentes de agua dulce de la zona, caracterizada por un clima frío y semiárido, los recursos hídricos de la provincia se ubican preferentemente en la zona fronteriza con Chile, alejados de los centros poblacionales situados sobre la costa atlántica.

Tal vez fueron estas las razones por las que el Gobierno nacional argentino incluyó en su Presupuesto 2016 una partida destinada a la construcción de un acueducto de 658 kms de longitud, que extraería agua de un lago binacional que comparte con Chile con el objetivo de asegurar el abastecimiento de agua potable a una población cercana de 120.000 habitantes, diseminadas en la Provincia de Santa Cruz.²⁶ Entre ambos Estados existe un acuerdo que regula el uso de recursos hídricos compartidos.²⁷ El origen de este proyecto no es reciente, pero recobra actualidad a partir del fuerte crecimiento que anota la población patagónica de lado argentino.

V. Los cambios demográficos y sus efectos para la seguridad

a) En la disposición a la belicosidad de los Estados.

A mayor progreso económico y evolución social, menor es la tasa de fecundidad y mayor la expectativa de vida. Estados con poblaciones más envejecidas tienden a ser más estables que aquellos con alto porcentaje de población infantil y/o juvenil. Una explicación es que países más desarrollados ofrecen a sus poblaciones más y mejores posibilidades de realización individual.

En otras palabras, países con mayor tasa de población adulta son más propensos que aquellos con más jóvenes a privilegiar soluciones pacíficas por sobre las violentas. Razones abundan:

²⁶ Proyecto de Ley de Presupuesto 2016, mensaje 889, de 14.09.2015.

²⁷ Protocolo de recursos hídricos compartidos de Chile y Argentina (2.8.1991). Art. 1. Las Partes convienen en que las acciones y programas relativas al aprovechamiento de recursos hídricos compartidos se emprenderán conforme al concepto de manejo integral de las cuencas hidrográficas. El aprovechamiento de los recursos hídricos en el territorio de una de las Partes, pertenecientes a una cuenca común, no deberá causar perjuicios a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al medio ambiente.

mayor aversión al riesgo, más sensibilidad respecto de la muerte, mayor importancia al bienestar en la agenda política y afección a la seguridad, etc. Es decir, hay una preferencia por el *statu quo*, a diferencia de países jóvenes, que suelen exhibir mayor disposición al peligro.²⁸

Países del «segundo» o especialmente del «tercer mundo» son más propensos a la violencia, demostrando una predisposición resolver sus conflictos mediante el uso de la fuerza. Coincide esta apreciación con el liderato de África y Asia en el mapa de conflictos internacionales, en su mayoría focos de pugnacidad ocurridos en «tercer mundo».²⁹

También desequilibrios entre población masculina y femenina pueden llevar a conflictos internos y potenciales riesgos en política exterior, sobre todo cuando una sobrepoblación de hombres es aprovechada por los Estados para incrementar sus cuerpos armados, o bien cuando ello ocurre en regiones sin capacidad para absorberlos en sus propias economías, con el consecuente incubación en ese segmento de edad, de sentimientos de frustración y desaliento social. Parte de este contingente de jóvenes opta por actividades informales o bien pueden fácilmente derivar a actividades ilegales con alta rentabilidad económica (comercio de las drogas).

Desequilibrios demográficos pueden llevar también a conflictos de seguridad entre etnias, cuando las tasas de natalidad se instrumentalizan como un factor de poder regional, al traducirse en una “competencia demográfica”; ejemplos de ello han ocurrido en Ruanda, Kosovo, Burundi, la ex URSS y en Sudáfrica en los tiempos de la segregación racial.³⁰

²⁸ Henrik, Urdal, “A Clash of Generation? Youth Bulges and political Violence”, en: *International Studies Quarterly*, 50 (2006), N° 3, págs. 607 y siguientes.

²⁹ HEIDELBERG INSTITUTE FOR INTERNATIONAL CONFLICT, Research keesing's world record of events 2009. Conflict Barometer 2009

³⁰ Steffen Angenendt, Die demographische Dreiteilung der Welt. Trend und sicherheitspolitische Herausforderungen, en SWP-Studie (Stiftung Wissenschaft und Politik), Noviembre de 2010, pág. 17.

b) En las políticas de Defensa

Los cambios de una población, su estancamiento o envejecimiento, por enumerar algunas tendencias, ya no tienen un efecto directo e inmediato en las relaciones de poder militar entre Estados. La tecnología militar y el esquema actual de conflictos dejaron atrás la era de los enfrentamientos en campos de batalla atestados de soldados. Nuevas capacidades operacionales relacionadas con la ofensiva, movilidad y velocidad de las unidades operativas, con los sistemas de mando y control, doctrina operacional y unido a ello, supremacía tecnológica, han adquirido cada vez más relevancia como factores de predominio militar de un Estado por sobre otro.

Distinto es el caso que viven los países del «segundo mundo», que suelen aprovechar la coyuntura de contar por algunas décadas con un alto porcentaje de su población en edad activa, sin mayores gastos en primera y tercera edad y por ello mismo con mayor flexibilidad presupuestaria para acometer sin presiones significativas proyectos de inversión militar. Es el caso de países de este segmento como China, India o Brasil, que se encuentran entre los 15 países que más gastan en defensa.³¹

c) En el cambio climático

No existen datos exactos que hayan medido el impacto de los cambios climáticos en los cambios demográficos, si bien existe una tendencia a que las migraciones sean sensibles ante la adversidad climática en sus propios hábitat.³² Incremento de la desertificación, escasez hídrica, aumento de las tormentas tropicales, de los niveles del mar por efecto del calentamiento global, son considerados como factores de riesgo que podrían empujar aún más las migraciones humanas. En tal contexto, el cambio climático forma parte de las hipótesis de riesgo a la seguridad internacional, como una de las causales de las “migraciones ambientales”.³³

³¹ *Ibid.*, pág. 18

³² United Nations General Assembly, Climate Change and Its Possible Security Integrations, New York 2009.

³³ Wissenschaftlicher Beirat Der Bundesregierung, Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel, 2007, p. 5 ss.

En esta dimensión, es probable que a fines del presente siglo las migraciones ambientales arrastren a que una población entre 50 millones y 1.000 millones de habitantes decida abandonar sus hogares y cambiar de residencia. Anticipos de este fenómeno anotan migraciones desde Bangladesh (Asia) como del sur de África, afectados por inundaciones y desertificación, respectivamente.

VI. Los cambios demográficos y las migraciones: el caso chileno

El 56,8% de los inmigrantes que ingresan a Chile provienen de países limítrofes (Perú 31,7%, Argentina 16,3 y Bolivia 8,8%), en un proceso dinámico y caracterizado por una nueva ola de inmigrantes provenientes de países más alejados (Colombia, Venezuela o Haití).

La comunidad peruana es la más numerosa entre las extranjeras radicadas en Chile (130.329 inmigrantes registrados), seguida por la argentina (66.899), boliviana (36.036), colombiana (25.038), ecuatoriana (19.133), española (14.474), estadounidense (12.799), brasileña (12.196), venezolana (8.001), y china (7.724).³⁴

El aumento de las migraciones en Chile ha ocurrido al alero de dos particularidades: (a) crecimiento de la economía, estabilidad política, consolidación institucional, y (b) inestabilidad política, violencia y estancamiento económico en los otros países de la región. Mientras la variable (a) tiene a mantenerse, la (b) muestra signos de transformación y asimilación a la primera. Solo un ejemplo, la comunidad de extranjeros más numerosa del país (peruanos), proviene de un país con sostenido crecimiento económico, persistente reducción de la tasa de pobreza y mejoramiento de indicadores de desarrollo humano.³⁵

³⁴ Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en: INE (Instituto Nacional de Estadísticas), Migración en Chile 2005-2014 (2016), p. 137 y siguientes

³⁵ Ver ejemplo de Tacna (frontera con Chile), en: Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú), Nota de Prensa 159-26.08.2016. Departamento de Tacna cuenta con una población de 346 mil habitantes, en: <https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n159-2016-inei.pdf>.

Lo anterior conduce a la hipótesis que en el futuro podría gestarse un mercado regional más competitivo por atraer inmigrantes, lo cual podría derivar en una “lucha por los migrantes”.

La dinámica que muestran los procesos migratorios en Chile ha alentado un debate público sobre la importancia y necesidad de actualizar la institucionalidad que regula la inmigración en Chile, que data de un Decreto Ley de 1975 (D.L. 1094/1975), formulado en un momento político convulsionado, donde el énfasis estaba puesto en la seguridad nacional, con categorías de migratorias insuficientes, una institucionalidad deficiente y dificultades legales con tratados internacionales suscritos por Chile.

Sobre la base de los datos demográficos, las características del país y sus proyecciones económicas, el debate se ha centrado en modernizar la legislación de migraciones. Si bien consenso existe en la importancia de aquello, no se percibe aún claridad en los focos que necesariamente debe atender la nueva legislación, en especial a los cambios demográficos y particularidades internas y externas del país,

- Una política de inmigración debe atender elementos demográficos, sociales y económicos, debe contener incentivos para el poblamiento de espacios territoriales despoblados, considerando el impulso de la inmigración “Chile-Chile” y luego la proveniente del extranjero.
- Debe existir una atención especial a zonas fronterizas.
- Inmigración dirigida, incorporación de contratos temporales, en lo posible en zonas rurales y no urbanas, focalizada en áreas económicamente relevantes (minería, agricultura).
- Mayor regulación y control al otorgamiento de visas, reduciendo discrecionalidad de la gestión y decisión de las autoridades administrativas responsables. Impedir cambio de visa en Chile, obligando ir a buscar nueva visa a país de origen (salvo Convenios con excepciones).

Reflexiones finales

La población chilena tiende al estancamiento poblacional, en un proceso marcado por la segunda tasa de fecundidad más baja de la

región (después que Cuba). Un fenómeno singular y único en el Cono Sur, que convierte a Chile en uno de los pocos países de la región que no alcanza a cubrir la tasa de reemplazo de su población.

Un bono demográfico que se extingue: Transita la población chilena por el escenario más favorable de su productividad laboral. Es decir, una estructura poblacional con baja tasa de menores, una franja de mayores adultos también moderada, y un contingente poblacional con mayor disponibilidad laboral. Se trata de un proceso que cambiará rápidamente a partir del 2030, en que disminuirán la tasa de menores al tiempo que aumentará la de los adultos mayores.

La demografía en el caso de la relación bilateral de Chile con Argentina: Las asimetrías demográficas entre el sur de Chile y de Argentina, han configurado una serie de impulsos de política exterior destinados a solventar las nuevas demandas de este fenómeno. Iniciativas destinadas a liberalizar el tránsito de personas y cargas entre ambos países, como también una naciente presión por garantizar el abastecimiento de agua potable, forman parte de una agenda bilateral emergente y novedosa.

Impacto en presupuestos vulnerables: Confrontado Chile al fenómeno del envejecimiento de su población, es esperable una mayor presión social para aumentar la atención presupuestaria del Estado hacia la tercera edad. En este contexto, la experiencia de los países desarrollados muestra que la fórmula para satisfacer esta creciente demanda por más salud, más atención y más gasto social se ha solucionado reduciendo presupuestos impopulares, como el de la Defensa Nacional. Es por eso que los cambios demográficos podrían llegar a causar un impacto sustancial en los modelos de construcción de las Fuerzas Armadas del futuro³⁶.

Cambios demográficos y migraciones: Los procesos migratorios se han acentuado en la región, con los retos institucionales consecuentes a Estados con legislaciones antiguas, como la chilena. Estancamiento y envejecimiento poblacional alientan el interés por la inmigración, un proceso que podría dificultarse ante la

³⁶ *Ibid.*, pág. 18.

creciente competitividad que muestran las economías de Estados caracterizados por su gran flujo de emigrantes.

Pacto Generacional: Consensos amplios y pactos políticos serán fundamentales en Chile para viabilizar un conjunto de medidas y decisiones capaces de administrar de forma adecuada este fenómeno demográfico y proyectar un país pujante y estable. Se requerirá la construcción de un puñado de medidas de largo plazo, de costos evidentes, que comprometerán un amplio espectro de políticas públicas, que escapen a la coyuntura y sean capaces de transformarse en políticas de Estado. La calidad institucional, el respeto al Estado de Derecho y el desempeño económico de Chile debieran alentar el diseño de una estrategia que aproveche la ventana de oportunidad demográfica por la que atraviesa el país.

Fuentes

- Angenendt Steffen/Apt Wenke, Die demographische Dreiteilung der Welt. Trend und sicherheitspolitische Herausforderungen, en SWP-Studie (Stiftung Wissenschaft und Politik), Noviembre de 2010
- Angenendt Steffen/Apt Wenke, Womit wir rechnen müssen. Demografie als Triebkraft des 21. Jahrhundert, en: Revista Internationale Politik, mayo 2011
- Apt Wenke/Bovenschulte Marc, Älter, weniger, vielfältiger – innovativer?, en: Working Paper des Institut für Innovation und Technik (iit), N° 13, 2013
- Börsch-supan, A.: Ökonomische Auswirkungen des demografischen Wandels. Aus Politik und Zeitgeschichte; Sanderson, W. C. & Scherbov (2010): Remeasuring Aging. Science Policy Forum VOL 329, 2011
- Goldstone, Jack A., The New Population Bomb – The Four Megatrends That Will Change the World, en *Revista Foreign Affairs*, N° 89 (enero/febrero 2010)
- Kistler Conrads, R., Staudinger e., t., Alternde Belegschaften und Innovationskraft der Wirtschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte, (Ältere: Gesellschaftliches Potential!) 18-19/2008

- Kugler Tadeusz/Kugler Jacek, Political Demography, en: Robert A. Denemark (editor), *The International Studies Encyclopedia*, Edición 9ª, Chichester, West Sussex: Wiley-Blackwell, 2010
- Lutz Wolfgang/Goujon Anne/Wils Annababette, The Population Dynamics of Human Capital Accumulation, en: Alexia Prskawetz/David E. Bloom/Wolfgang Lutz (editores), *Population Aging, Human Capital Accumulation and Productivity Growth*, New York: Population Council, 2008 (volumen 34, 2008 en *Population and Development Review*)
- Organski Abramo F.K./Bueno de Mesquita Bruce/Lamborn Alan, The Effective Population in International Politics, en: Richard L. Clinton/Williams S. Flash/R.Kenneth Godwin (editores), *Political Science in Population Studies*, Lexington 1972
- Prskawetz Alexia, The Relationship between Demographic Change and Economic Growth in the EU, Wien: Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2006
- Ruiz Roberto, Chile y el estancamiento poblacional. Un análisis desde la perspectiva de la política exterior. *Revista Diplomacia* 123 (diciembre 2010).
- Urdal Henrik, A Clash of Generation? Youth Bulges and political Violence, en: *International Studies Quarterly*, 50 (2006), N° 3.

Documentos electrónicos

- Banco Mundial, *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*, editores: Michelle Gagnolati, Rafael Rofman, Ignacio Apella, Sara Troiano, 2014
- CELADE - División de Población de la CEPAL, Revisión 2015 (en línea)
- Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL), Observatorio Demográfico, 2013 (LC/G.2615-P), Santiago de Chile, 2014 (en línea)

- Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en: INE (Instituto Nacional de Estadísticas), *Migración en Chile 2005-2014* (2016)
- Heidelberg Institute for International Conflict, Research Keesing's world record of events 2009. Conflict Barometer 2009.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas), *Migraciones internas regionales 1992-2002* (2007) (en línea)
- INE/CEPAL, Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País 1950-2050, Serie de la Publicación (CEPAL), OI No 208 (en línea)
- Organisation for Economics Cooperation and Development (OECD), *Perspectives on Global Development 2010, Shifting Wealth*, Paris 2010
- United Nations General Assembly, *Climate Change and Its Possible Security Integrations*, New York 2009
- United Nations (UN), *World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database*, New York 2009
- Wissenschaftlicher Beirat Der Bundesregierung, *Globale Umweltveränderungen, Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, 2007