

Fernández Luzuriaga, Wilson y Varela Petito, Carmen (2014) “La población en clave de política exterior en el siglo XXI. El desafío uruguayo” en *Revista Politikós*, 2º semestre 2014, n° 14. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Derecho y Ciencia Política, [Universidad Católica de Santa Fe](#), pp 61-84.

Wilson Fernández Luzuriaga. Doctor (c) en Ciencia Política, Universidad de la República - Uruguay; magíster en Gobernanza Política, Universidad de Pisa y licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad de la República. Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
wilsonfl.fcs@gmail.com

Carmen Varela Petito. Demógrafa, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y socióloga, Universidad de la República - Uruguay. Profesora Adjunta del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
carmen.varela@gmail.com

La población en clave de política exterior en el siglo XXI. El desafío uruguayo

Resumen:

Los atributos nacionales siempre han sido objeto de ponderación en la política exterior. Dentro de ellos, al tamaño de la población se lo advierte como una faceta del poder, en tanto abastecimiento de fuerzas militares y de mano de obra productiva. No obstante, puede constituirse en un foco de vulnerabilidad, en la satisfacción de políticas sociales. Asimismo, se deben considerar ventajas y desventajas de los movimientos migratorios, relativos a efectivos militares, mano de obra, rejuvenecimiento/envejecimiento de la población y conflictos en la integración social.

Este artículo ilustra, con el caso de Uruguay, el significado de una población pequeña en su modelo de desarrollo, con debilidades en: constitución de un mercado interno, poco peso como cliente importador y capacidad limitada de producción exportable. Pero también con fortalezas en el manejo adecuado de políticas públicas y más precisamente sociales, como: calificación de mano de obra y constitución de polos de población extranjera.

Palabras clave: política exterior, factor demográfico; migración internacional; Uruguay.

Abstract:

National features have always been shaping foreign policy. One of these factors, the size of the population translates into power by providing military force as well as productive workforce. However, population could be seen as a source of vulnerability regarding the fulfillment of social policies. The military, labor force, rejuvenation / aging and conflicts in social integration should be analyzed through the lens of migration.

This article illustrates the case of Uruguay, where a small population impacts on its development model by producing certain weaknesses in the creation of an internal market, and its role as a lightweight importer and a limited capacity exporter. On the other side, Uruguay shows strengths in the proper management of public policies and particularly social policies, as the improvement of the labor force and the creation of centers of foreign population.

Keywords: foreign policy; demographic factor; international migration, Uruguay.

Introducción

Este trabajo tiene su origen en una ponencia presentada y publicada en el marco del Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, organizado por la Asociación Uruguaya de Ciencia Política, en noviembre de 2012: “El factor demográfico como atributo de la política exterior en el siglo XXI. Algunas reflexiones sobre el caso uruguayo”. A partir de esta experiencia, los autores sometieron el trabajo a diferentes opiniones, tanto en el Congreso como en sus respectivas comunidades académicas: el Programa de Estudios Internacionales y el Programa de Población de la Universidad de la República.

El artículo, en una primera instancia, delinea un marco conceptual sobre la población en tanto factor de la política exterior, a partir de lecturas de autores clásicos provenientes de la Historia de las Relaciones Internacionales y de concepciones contemporáneas que ponderan a la población como atributo de los Estados nacionales. En una segunda instancia, describe e ilustra el escenario demográfico actual del Uruguay. En una tercera instancia, brinda aportes acerca del alcance y las perspectivas futuras de un país de población pequeña, como Uruguay, sobre todo en la conexión con su modelo de desarrollo. En una cuarta y última instancia analiza la campaña liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, “La inmigración es positiva”, de mayo de 2013. Esta ilustración está motivada en las conclusiones originales de la ponencia, que dimensionan a las acciones facilitadores de la

captación de inmigrantes como aporte central de la política exterior a las políticas demográficas, al menos desde 2005 y hacia el futuro.

El estudio de la política exterior supone vínculos que traspasan fronteras, establecidos entre gobiernos, sociedades nacionales e incluso entre personas físicas o jurídicas. No obstante, y a pesar de que se conciben a las relaciones internacionales globalizadas, esos vínculos rara vez quedan disociados de la voluntad reglada de hecho o de derecho por los Estados.¹ En ese terreno, este trabajo aborda cuestiones de política exterior en tanto política pública, con especial referencia a la incorporación y resolución del factor demográfico. El peso de los factores domésticos o atributos nacionales: sistema político, estrategia de desarrollo, condiciones geográficas, situación demográfica, capacidad científico-tecnológica, potencial militar, factores étnicos e histórico-culturales, forman el marco de una política exterior nacional. El gobierno debe analizar la influencia que invisten y los límites que imponen.

La rápida evolución teórico-metodológica de la (sub) disciplina Relaciones Internacionales ha generado enfoques que privilegian tanto los factores domésticos como enfoques que privilegian los factores externos, en general el propio sistema internacional y sus subsistemas. En esta clasificación de variables que afectan a los

¹ “A menudo, los gobiernos no dejan paso libre a estos contactos entre los pueblos; les imponen regulaciones o limitaciones, ya sea que se trate del movimiento de las mercancías o de los capitales, de los movimientos migratorios o incluso de la circulación de las ideas; también pueden, por otros medios, orientar las corrientes sentimentales” (Renouvin y Duroselle, 2000: 9).

actores en sus comportamientos de política exterior, no es fácil identificar factores puramente endógenos o puramente exógenos. La importancia de una amplia gama de actores nacionales con posicionamiento internacional, la penetración de muchos sistemas políticos por agentes gubernamentales y no gubernamentales del extranjero, y el avance cuantitativo y cualitativo en materia de comunicaciones han hecho que la distinción sea menos clara y tajante que en el pasado (van Klaveren, 1992: 17).

I. Una visión histórica-tradicional del siglo XX

Pierre Renouvin (2000) corrobora en el siglo XX un importante punto de inflexión sobre la evolución demográfica como variable explicativa de las relaciones internacionales, a partir de un rápido crecimiento de la población mundial y de una generalización de las migraciones internacionales. Mediante estudios de casos revela su afirmación medular: “Los movimientos demográficos han modificado en gran medida el poderío relativo de los Estados, tanto desde el punto de vista económico como en el dominio político, y éste es un aspecto importante para el estudio de las relaciones internacionales” (Renouvin, 2000:38).

I.1. Sobre el crecimiento demográfico

La gran pregunta que Renouvin plantea, para inmediatamente desagregar la respuesta en tres aseveraciones, radica en si puede

establecerse una relación causal entre distintas situaciones demográficas y el relacionamiento exterior de los Estados. Las desagregaciones conforman una argumentación sobre la influencia del factor demográfico en la fuerza militar, en la estrategia de desarrollo o en tendencias psicológico-colectivas, tres variables que efectivamente afectan directamente las políticas exteriores nacionales.

El número de habitantes de un Estado, en una visión elemental, queda ligado al poderío militar, sobre todo en tiempos en que la eficacia de un ejército se relacionaba más con la cantidad de efectivos que con la capacidad de las armas de largo alcance. Esto ha explicado, indirectamente, el objetivo de legislaciones nacionales que establecían el servicio militar obligatorio. No obstante, estudios de casos ubicados entre fines del siglo XIX y principios del XX permiten a Renouvin (2000: 38-41) inferir que los grandes Estados del mundo basan su poderío militar en la fuerza demográfica, sólo si se conjugan ciertas condiciones sociales, económicas y financieras. Estas asegurarían el mantenimiento de los ejércitos, la provisión de armamentos y la formación de cuadros, y todo insertado en condiciones psicológicas que despierten o alimenten un espíritu de sacrificio. Ejemplo claro de esto último es la adhesión o, al menos, aceptación ciudadana al instituto de la conscripción.

Sobre el efecto de la expansión demográfica en la estrategia de desarrollo, Renouvin (2000: 41-42) ilustra el caso de industrias

nacionales desarrolladas a partir de la abundancia de una mano de obra que permite producir con salarios reducidos, ganando competitividad en mercados internacionales. No obstante, la expansión demográfica no es más que uno de los factores del crecimiento industrial que no hubiera tenido un peso significativo sin una mínima aportación de tecnología y sin una capitalización en cada sector. Algo similar sucede con relación a la agricultura y la necesidad conexas de alimentar a la población. Inclusive la satisfacción en esta dimensión está cada vez más vinculada al posicionamiento en materia de comercio internacional para, mediante importaciones, superar un déficit alimentario.

Aquí, el historiador plantea un tema que excede los objetivos de este trabajo: el desajuste entre el crecimiento de la población y los recursos disponibles: “¿Cuál es, en cada Estado, ‘el punto óptimo de la población’, es decir, el número al que puede elevarse esta población sin que sobrevenga una disminución del nivel de vida?” La respuesta está en los recursos naturales, la tecnología para extraerlos, el capital para poner en práctica la extracción y la organización interna de la economía con una matriz de comercio exterior que contemple la escasez de esos recursos mediante importaciones (Renouvin, 2000: 43-44). Obviamente el autor refiere a un punto óptimo, sólo para la problemática de países con un déficit alimentario producto de un crecimiento expansivo de la población.

Finalmente, sobre las tendencias psicológico-colectivas, el texto de Renouvin (2000: 44-49) asevera que las investigaciones sociológicas demuestran que el aumento de la población se ha leído, en algunas potencias europeas, como un signo de vitalidad en el destino nacional. En esa línea, también se destaca la importancia de la edad media de la población: en un país donde la proporción de jóvenes es significativa, se alienta la iniciativa, el espíritu de empresa y el sentido del sacrificio individual por el interés del grupo. La acción legislativa o administrativa en pos del crecimiento de la población tiene innumerables ejemplos que van desde asistencia médica para disminuir índices de mortalidad a estímulos al aumento de la natalidad.

I.2. Sobre los movimientos migratorios

A partir de estudios de movimientos migratorios en el período comprendido entre 1890 y 1914, Renouvin (2000: 49) saca conclusiones sobre ventajas y desventajas en países de partida y en países de llegada, tanto en el plano doméstico como en el de las relaciones exteriores. En ese período, el autor registra un dato paradigmático: aproximadamente 34 millones de personas salieron de Europa.

Así, en el plano interno, las ventajas para los países de partida², se concretaron en ámbitos sociales, económicos y políticos: disminución de densidad demográfica excesiva en ciertas regiones agrícolas, aliviando las condiciones de pobreza; atenuación de desempleo en regiones industriales; mejoras de nivel de vida en familias beneficiarias de remesas desde el exterior. Todo esto significó un aplacamiento de diversas tensiones políticas. Con relación a las desventajas, la emigración acarreó, en primer lugar, una disminución de mano de obra y, como consecuencia, de la capacidad de producción, sobre todo al concretarse en hombres en edad laboral en los que su Estado invirtió en formación. En segundo lugar, la emigración de personas jóvenes disminuyó el crecimiento demográfico, cambiando la estructura de la población. En tercer lugar, generó inconvenientes a la hora de abastecer a las fuerzas armadas (Renouvin, 2000: 51-56).

En cuanto a los países de llegada³, las ventajas parecen radicarse en materia económica tanto en la agricultura como en la industria, generando un efecto verdaderamente colonizador en ciertas áreas geográficas y dándole al respectivo sector, un dinamismo con nueva mano de obra y nuevos consumidores. Las consecuencias sociales se patentizaron por una sobreoferta de trabajo que obstaculizó el alza de salarios, sobre todo en empleos demandantes de mano de obra de baja calificación. Las consecuencias políticas se

² Gran Bretaña, Italia, Austria-Hungría, Rusia y Francia son los principales casos descritos por Renouvin.

³ Estados Unidos de América, Canadá, Brasil y Argentina son los principales casos descritos por Renouvin.

concretaron en una amenaza extrema y sólo bajo hipótesis de masiva inmigración, con la capacidad de la población de extranjeros de resquebrajar la cohesión nacional y sus consecuencias en el debilitamiento de las relaciones exteriores (Renouvin, 2000: 56-62).

Como conclusión, Renouvin (2000: 71) asevera que no es posible inferir relaciones permanentes entre las condiciones demográficas y las relaciones internacionales. Así, en el siglo XIX y hasta la mitad del XX, el tamaño de la población de los Estados constituía el elemento esencial en la conformación de las fuerzas militares, elemento que fue mediatizando su importancia con la evolución en la industria armamentista. Por su parte, los movimientos migratorios fueron tanto elementos de alivio de tensiones económicas, sociales y políticas como de conflictos, sobre todo cuando se aplicaron medidas que restringieron la libertad del migrante. Hasta las nociones de “sobrepoblación” o “presión demográfica” han cambiado en función de las épocas y de las propias mentalidades colectivas. En definitiva: “en ningún momento pueden examinarse las fuerzas demográficas fuera de los contextos económico, político y psicológico”.

II. Una visión contemporánea

Para este apartado se toma como texto central la *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales* de P. A. Reynolds (1977), texto clásico en la materia y seleccionado por su desarrollo extenso

al factor demográfico como variable de política exterior, al que considera un elemento principal en la afectación del decisor. Lo resume como: “límites que imponen a la política exterior (y en la influencia sobre dichos límites) el volumen, la cualificación, la distribución, la estructura y el aumento o descenso de la población del Estado” (Reynolds, 1977: 82).

El concepto central que desarrolla Reynolds (1977: 83) consiste en que las estadísticas sobre población tienen en sí mismas poco valor para explicar una política exterior. Su verdadera importancia surge cuando sus datos son contrastados con elementos relativos al territorio, la economía y el desarrollo tecnológico de un Estado nacional. Así, el concepto sobre el óptimo de población para un territorio determinado varía con el nivel de recursos y las influencias de un contexto exterior.

Sin embargo, las cifras sobre población, aisladas, ya dan ciertas indicaciones a los gobernantes. En primer lugar, porque determinan ciertos límites y fijan, en algún aspecto, el potencial económico de un país. Un Estado con escasa población no podrá convertirse en una potencia mundial. Un Estado superpoblado, sólo podrá hacerlo si logra generar una relación aceptable entre el volumen de población y su capacidad económica y nivel de desarrollo. En segundo lugar, porque esas cifras aisladas permiten a los gobiernos de turno justificar ciertas políticas como: control de la inmigración, argumentando superpoblación del país; fomento de corrientes

migratorias para estrechar vínculos con excolonias, y hasta agresiones y anexiones a otros Estados para disponer de un razonable “espacio vital”.

En cuanto a la relación específica entre el volumen de población y los aspectos económicos, el aumento de la capacidad tecnológica incrementa tanto la productividad individual como los deseos y exigencias personales. Pero, de todas formas, es probable que la diferencia entre la producción y el consumo nacional dé como resultado un superávit que pueda ser utilizado como herramienta para los objetivos de política exterior: incremento del factor militar; aumento cuantitativo y cualitativo del cuerpo diplomático; más y mejores programas de ayuda, entre otros.

La composición de la población presenta rasgos bien decisivos en esta relación con la política exterior. En términos generales, puede decirse que la homogeneidad étnica es una fuente de fortaleza, mientras la heterogeneidad es una fuente de debilidad. No obstante, hay concepciones sobre la nación como núcleo aglutinante que puede diluir el efecto de la heterogeneidad. Pero ésta es la excepción y no la regla, ya que el concepto de nación aparece ligado a una conciencia étnica. Cabe preguntarse por los efectos de esta tensión. En primer lugar, la heterogeneidad étnica puede socavar la cohesión interna con las respectivas consecuencias en la estructura y el comportamiento políticos. En segundo lugar, la falta de relación entre las delimitaciones étnicas y las políticas puede ser

utilizada como medio o excusa para la injerencia de gobiernos extranjeros, a partir de vínculos con grupos étnicos semejantes. En tercer lugar, al interior de un Estado nacional, los grupos étnicos pueden actuar directamente a favor de una determinada política exterior, ejerciendo presión sobre los gobiernos (Reynolds, 1977: 85-87).

Finalmente, cabe referirse a las tendencias de la población y de su estructura con relación a la edad y el sexo. Un Estado con una tasa bruta de natalidad que descienda durante un período de tiempo considerable, necesariamente evolucionará hacia una población envejecida. Inclusive un gran descenso puede tener como efecto la propia disminución de la población. Además, la estructura por edades repercute claramente en la productividad *per cápita* y se incrementa la razón de dependencia, vale decir el porcentaje de personas en edades dependientes con relación a las activas. En el otro extremo, un aumento significativo y rápido de la población puede constituirse en una fuente de debilidad nacional, sino es acompañado de un aumento acorde de recursos para atenderla (Reynolds, 1977: 88-89).

Como conclusión, puede aseverarse que el factor demográfico tiene menos importancia por su influencia directa en la política exterior que por sus efectos en otras consideraciones que los gobernantes se ven obligados a considerar. Así, se verifica que el número, la estructura por edades y las tendencias de la población afectan a: el

crecimiento económico y los cambios tecnológicos; las necesidades de los diferentes estratos sociales; la proporción del producto nacional que puede destinarse a otros fines que la alimentación; la proporción de recursos que puede destinarse a los fines relativos a la defensa y seguridad nacional; la satisfacción de las necesidades de determinado sistema político y, en consecuencia, a la estabilidad política (Reynolds, 1977: 89).

Para aquilatar la importancia del factor demográfico hay que sujetarse a la máxima que indica que toda decisión de política exterior debe estar relacionada con situaciones futuras, de corto y largo plazo. Por lo tanto, sus responsables no pueden ignorar las estadísticas poblacionales, los ritmos de cambio de la población y la proyección de sus tendencias. Sin embargo, “como los efectos de las variaciones demográficas tardan en hacerse sentir, la atención que se les presta es con frecuencia escasa y tardía” (Reynolds, 1977: 90). ¿Es el Uruguay un ejemplo de esta aseveración?

III. Reflexiones sobre el caso uruguayo

III.1. El escenario demográfico actual

Uruguay se ha caracterizado por tener una demografía “atípica” en comparación con la mayoría de los países de América Latina, ya que inicia el proceso de transición demográfica 50 o 60 años antes

que éstos y en paralelo con los países desarrollados.⁴ A fines del siglo XIX comienza el descenso de la mortalidad, seguida inmediatamente del descenso de la fecundidad. Este proceso prosiguió de forma ininterrumpida y condujo tempranamente a un perfil demográfico que se asemejaba al de los países desarrollados. Hacia mediados del siglo XX, el país ya presentaba una estructura por edades camino al envejecimiento, niveles de fecundidad, mortalidad y crecimiento de la población bajos, y una elevada esperanza de vida al nacer (Pellegrino, 2011).

Este escenario, se vincula a un país que surge con un territorio escasamente poblado desde sus inicios -74000 personas estimadas en 1829-, que se fue conformando con el aporte importante de población extranjera: africanos traídos como esclavos, españoles y portugueses, y luego población proveniente de distintos países europeos, fundamentalmente del sur de Italia, España y el sur de Francia.⁵ Desde sus orígenes, la población se concentró básicamente en Montevideo (capital del país) y se constituyeron pequeños núcleos urbanos en el resto del territorio, desestimándose la localización en las áreas rurales. En los albores del siglo XXI, Uruguay presenta un escenario demográfico donde el

⁴ La transición demográfica ha sido definida como un proceso prolongado que transcurre entre dos situaciones extremas: una primera con bajo crecimiento de la población donde se registran altas tasas de mortalidad y natalidad a una segunda, final, que también registra bajo crecimiento poblacional, pero con bajos niveles de ambas tasas. Debido a que el descenso de la mortalidad antecede al de la natalidad, durante las diferentes fases de la transición, se generan altas tasas de crecimiento de la población.

⁵ De acuerdo a los datos surgidos del primer censo nacional de 1860, la tercera parte de la población estaba constituida por extranjeros.

crecimiento de la población es muy bajo, 3 por mil habitantes, habiéndose registrado en algunos años un decrecimiento de la población como consecuencia del saldo migratorio negativo, ocasionado por la crisis económica. En efecto, entre los años 2000 a 2006 se perdió alrededor de un 4% del total de la población (Calvo, Pellegrino y Macadar, 2011).

En la segunda década de este siglo, la población apenas alcanza los 3390077 habitantes según el último Censo de Población y Viviendas realizado en el año 2011 (INE, 2012). Presenta una gran concentración en las áreas urbanas, localizada mayoritariamente en el área metropolitana y en la franja costera. La tasa anual media de crecimiento es de 1,9 por mil, la estructura por edad de la población muestra un envejecimiento progresivo que alcanza actualmente un 14,1% de personas de 65 años y más, con una esperanza de vida de 76,6 años en promedio. La población en edad activa -15 a 64 años- es de 64,1% y los menores de 15 años son un 21,8%. Esta estructura por edad tiene como consecuencia una relación de dependencia demográfica relativamente alta de 56%.⁶ A modo comparativo, Brasil presenta una relación de 50%, México de 52%, donde el peso de los menores de 15 años es más importante que en Uruguay, lo que les permitirá en el mediano plazo aumentar la proporción de población en edad potencialmente activa y por tanto, una relación de dependencia más favorable.

⁶ Población potencialmente inactiva con relación a la potencialmente activa.

En lo que respecta a la reproducción de la población, la tasa bruta de natalidad es de 14 por mil habitantes y la tasa global de fecundidad es de 1,93 hijos por mujer. Este valor se encuentra por debajo del nivel de reemplazo poblacional -2,1 hijos por mujer- y se alcanzó por primera vez en el año 2004.⁷ Esta fecundidad promedio, oculta comportamientos diferenciales entre estratos sociales y áreas geográficas. Las mujeres residentes en Montevideo tienen en promedio entre 1 y 2 hijos menos que las residentes en departamentos del resto del país. Una diferencia aún mayor se encuentra entre aquellas con niveles educativos medios y altos, y con educación baja, donde se llega a registrar hasta una diferencia de 3 hijos por mujer (Varela, Pollero y Fostik, 2008). El descenso de la fecundidad por debajo del reemplazo poblacional es un fenómeno que actualmente se repite en algunos países de América Latina como Brasil, Chile, Cuba y Costa Rica, con Argentina próximo a alcanzarlo. El envejecimiento de la población contribuye a la estabilidad de la tasa bruta de mortalidad que desde 1960 en adelante oscila en 10 por mil habitantes. Se agrega a este panorama, la vocación emigrante de su población, que si bien en los

⁷ La tasa bruta de natalidad relaciona el número de nacimientos ocurridos en un año calendario cada mil habitantes.

La tasa global de fecundidad es el número de hijos que en promedio tendría cada mujer de una cohorte hipotética de mujeres que cumpliera con dos condiciones: a) que durante su período fértil tengan sus hijos de acuerdo a las tasas de fecundidad por edad de la población en estudio y b) que no estén expuestas a riesgo de mortalidad desde sus nacimientos hasta el término de sus períodos fértiles.

El reemplazo de la población refiere a la capacidad de una población de autosustituirse a través de la reposición numérica de las mujeres, futuras procreadoras.

últimos años se ha enlentecido, no deja de presentar un flujo permanente, que se considera estructural.

III.2. Perspectivas

La dinámica demográfica actual no permite aventurar un crecimiento importante de la población por el comportamiento que vaya a presentar la fecundidad y la migración. El nivel de la fecundidad es bajo y probablemente tienda a descender aún más en la medida que se mejoren las condiciones de vida de los sectores sociales menos educados. En efecto, la literatura es amplia en revelar que en la medida que las mujeres alcanzan un mejor nivel de vida y se prolongan los años de educación alcanzados, tienen un proyecto de vida diverso que, entre otros, genera un cambio en el modelo reproductivo (Varela y Fostik, 2011). De todas maneras, este efecto puede llegar a atenuarse en la medida que se implementen políticas que faciliten la crianza de hijos y suavicen las contradicciones entre maternidad y desarrollo profesional de las mujeres. En los últimos años, la corriente emigratoria se ha frenado fuertemente, a la vez que hay indicios de retorno de uruguayos en el exterior y de una leve inmigración. En la medida que este escenario se sostenga e incremente, se podría generar un leve crecimiento de la población y un cierto rejuvenecimiento de la misma.

La dinámica demográfica actual tampoco permite delinear grandes cambios en el volumen y la estructura por edad de la población.

Como esboza el trabajo de Calvo, Pellegrino y Macadar (2011), hacia 2050, en un escenario de máxima, con un crecimiento de la población moderadamente positivo – 5 por mil habitantes – la población alcanzaría aproximadamente, y tan sólo, 4079000 personas.

Todo este panorama, en principio, supone la implementación de políticas de población respetuosas de los derechos humanos que mejoren las contradicciones entre la vida familiar y la laboral, y que establezcan condiciones favorables, tanto para el retorno de uruguayos en el exterior como para la llegada de inmigrantes.

III.3. Población y desarrollo en el contexto demográfico actual

El Uruguay es un país que se ha caracterizado por la ausencia de reflexión en torno a los temas demográficos. Los asuntos relacionados con la población han ocupado la agenda de intereses prioritarios del Estado y de las fuerzas políticas, sólo en ocasiones puntuales. Como consecuencia, las políticas de población han estado ausentes del escenario político del país, durante buena parte de su historia reciente. Sin embargo, cabe aclarar que, en las diferentes etapas históricas, hubo grupos de opinión interesados en el tema (Varela, 2004).

La falta de políticas puede atribuirse a que el Estado uruguayo consideraba que el país no tenía problemas de población. Esto fue

también una postura compartida por organismos internacionales, como la propia Organización de Naciones Unidas, que centraban su objetivo en controlar la fecundidad y atenuar el abrupto crecimiento de la población mundial. El país fue señalado como un ejemplo en comparación con la mayoría de los latinoamericanos por sus indicadores demográficos y, muy especialmente, por su larga trayectoria de descenso de la fecundidad. En efecto, en la región, las altas tasas de fecundidad constituían una amenaza para el desarrollo y el crecimiento económico, ya que favorecían el incremento de la población y la reproducción de la pobreza. La migración tampoco fue tomada en cuenta, a pesar de que a partir de la década de 1960 cobraba relevancia la emigración, fenómeno que se recrudeció en la década siguiente y, recientemente, en la primera década del siglo XXI, con la última crisis económica que atravesó el país.

En la última década, desde el sistema político y la academia, se alertó sobre la necesidad de establecer políticas de población, considerando los problemas que para el desarrollo del país se podrían suscitar por la dinámica demográfica. En efecto, desde 2004, momento en el que se registra por primera vez el descenso de la fecundidad por debajo del límite de remplazo de la población - menos de 2,1 hijos por mujer- y con el incremento del envejecimiento y la emigración, se comienza a visualizar la necesidad de diseñar políticas.

No obstante, desde 1996, están presentes las recomendaciones sobre políticas surgidas de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, El Cairo 1994, a las cuales el Estado uruguayo adhirió. Las recomendaciones concretan una visión que enfatiza la satisfacción de las necesidades de las personas y la garantía de dicha satisfacción por parte de los Estados. Entre esos derechos, se destacan: la reducción de la pobreza; la equidad de género con el empoderamiento de las mujeres; la salud sexual y reproductiva; la reducción de las desigualdades sociales, étnicas y entre generaciones; el derecho de los migrantes.⁸

La implementación de políticas de población, articuladas con políticas sociales, se instala en la agenda de gobierno, fundamentalmente, a partir de 2005. En función del paradigma de El Cairo, se instrumentan acciones tendientes a satisfacer las necesidades de las personas, con el respeto de sus derechos. Fundamentalmente, se pone atención en lo que refiere a la salud sexual y reproductiva, y a la movilidad fuera y dentro del país.

La pequeñez poblacional y el bajo crecimiento de la población no deberían ser el foco central de las políticas de población, sino los aspectos mencionados supra. Sin embargo, es indiscutible que el país enfrenta ciertas vulnerabilidades con relación a: el envejecimiento; la disminución de la natalidad y la fecundidad; la

⁸ El Programa de Acción definido en El Cairo establece como prioritario para los países, el incorporar en las agendas nacionales e internacionales los temas de población, en particular envejecimiento; embarazo y maternidad adolescente; conciliación entre maternidad/paternidad y trabajo productivo.

sostenibilidad del sistema de seguridad social; la oferta de mano de obra que responda a una demanda creciente en función de un escenario dinámico de la economía.

De acuerdo a lo que plantea Pellegrino (1992), este escenario deja al descubierto el debate teórico de la Demografía acerca del óptimo de población. ¿En función de qué objetivos se establece el óptimo de la población? El viejo objetivo del poder militar ha perdido vigencia en la medida que el número de efectivos es menos relevante para generar ejércitos exitosos. En el plano económico, la producción no depende sólo del número de “brazos para trabajar”. Por otra parte, esa producción puede no dar respuesta a la demanda de productos de mercados externos. Finalmente, cada vez toma más vigencia la consideración de la sustentabilidad del medioambiente. Las respuestas deben articularse en función de la distribución territorial, factor fundamental para evitar una presión desmesurada que asegure un medioambiente amigable para las generaciones futuras.

En definitiva, establecer este óptimo de población dependerá de los objetivos de cada país y, en función de ellos, se deberá diseñar políticas y estrategias acordes. La pregunta será entonces ¿Qué población es la que se quiere alcanzar y en función de qué objetivos? Ahora bien, ¿es posible el desarrollo del país con el contexto demográfico actual? ¿Cuánto puede afectar el tamaño y su estructura por edades? ¿Constituye un freno a las inversiones el

escaso número de consumidores? ¿La localización de nuevas inversiones, se dificulta por la escasez de mano de obra que dé respuesta a los requerimientos de producción para la demanda de mercados externos? ¿El crecimiento poblacional, incrementando su estructura en las edades económicamente activas, daría un impulso en este sentido? El debate teórico ha sido extenso a lo largo de la historia y no está agotado, ni mucho menos ha alcanzado conclusiones definitivas.

III.4. El cruce población y política exterior

La necesidad de implementar políticas de población en el Uruguay es un tema reciente en la reflexión sobre el modelo de país y su sustentabilidad a futuro. Al respecto, Pellegrino y Calvo (2007) plantean que no hay evidencias suficientes para asegurar que el crecimiento de la población iría de la mano del crecimiento económico, a pesar de que se ha culpabilizado a éste como uno de los grandes males para el despegue económico.

La vinculación entre el óptimo de población y el desarrollo, como se ha mencionado supra, forma parte de las dimensiones relativas que deberían estar presentes en la planificación del Estado. Se ha dejado claro que la población uruguaya enfrenta una realidad demográfica sin cambios sustantivos en su volumen y con una estructura por edades envejecida. La política exterior se puede plantear ciertas medidas que atenúen esta situación, siempre

orientadas bajo la perspectiva del respeto de los derechos humanos. En este sentido, como se ha señalado, la inmigración es un componente demográfico fundamental a la hora de planificar una política de población. Ésta puede generar cambios en el volumen y la estructura por edades, así como brindar soluciones en el rubro mano de obra calificada y construir una sociedad más diversa desde el punto de vista social y étnico.

Es de destacar que en los últimos años se han generado determinadas respuestas desde la política exterior, tendientes a favorecer el retorno de uruguayos: la aprobación de la Ley de Migración N° 18250 de 2008 y la (re)creación de la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación y de la Oficina de Retorno y Bienvenida en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, la aprobación de la ley, si bien se reconoce como una respuesta desde la política exterior, se trata de un instrumento de política pública migratoria que tiene o puede tener influencia en la política exterior e incluye un reconocimiento amplio de derechos.⁹ Si bien tradicionalmente la estructura orgánica de la Cancillería incluyó un departamento sobre asuntos consulares, la creación del llamado Departamento 20, en 2005, resulta una gran innovación en el nexo

⁹ El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la Justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

institucional con los uruguayos radicados en el extranjero.¹⁰ El entonces Presidente de la República Tabaré Vázquez (2005-2010) ya había agendado del tema en la primera ronda de acuerdos ministeriales de su administración. Vázquez recibió a sus ministros para escuchar las prioridades de las carteras, y trató con su canciller, Reinaldo Gargano, el tema del Departamento 20. Gargano explicó que se trataba de “un espacio dentro de la Cancillería en el que [el compatriota residente en el extranjero] podrá ir en forma directa para que el encargado de la sede diplomática haga funcionar los mecanismos de protección necesarios para nuestra gente”.¹¹

A esto debe sumarse la labor de los Consejos Consultivos que según la propia página del Departamento 20, recogiendo una conceptualización de Heidi Mac Lennan, se consideran típicos organismos de la sociedad civil.¹² La nueva ley también creó dos nuevos órganos: la Junta Nacional de Migración como asesor del Poder Ejecutivo y el Consejo Consultivo Asesor de Migración.¹³

¹⁰ La República Oriental del Uruguay presenta una división político-administrativa de 19 departamentos. El término Departamento 20 alude a una circunscripción figurada donde estarían incluidos los residentes uruguayos en el exterior.

¹¹ La República, 8 de marzo de 2005.

¹² “Ni responden ni están subordinados al Estado. El sentido de su existencia es la unión de la colectividad uruguaya en donde sea que esté y en particular si existe en el lugar una representación del Servicio Exterior en tanto la expresión del Estado uruguayo [...]”. (Departamento 20 – Consejos Consultivos, 2011).

¹³ La Junta está integrada por un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio del Interior. El Consejo queda integrado por organizaciones sociales y gremiales vinculadas a la materia migratoria.

El programa electoral del Frente Amplio para la elección de 2009, colocó como prioritario, desde el punto de vista de las propuestas meramente institucionales, el tema “Uruguayos en el Exterior”, en el mismo apartado sobre política exterior llamado “Uruguay Integrado”. La propuesta la inicia con el “Plan nacional para los uruguayos residentes en el exterior” que propone continuar y profundizar el trabajo en las instancias creadas por el gobierno: Departamento 20 y Consejos Consultivos. El partido en el ejercicio del gobierno confiesa que ambas instancias todavía no lograron concretar las dimensiones dadas en la propuesta inicial. Por otra parte, se propone involucrar a los países de acogida. Con ellos será necesario impulsar la ampliación de acuerdos bilaterales en derechos laborales y sociales, y en materia de retorno.

La memoria anual 2010 del Ministerio de Relaciones Exteriores resalta la suscripción de convenios de la cartera con: el Ministerio de Salud Pública en materia de carné de asistencia; el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en materia de garantía de alquileres; el Ministerio del Interior en materia de emisión y renovación de Cédulas de Identidad de ciudadanos uruguayos en el exterior; Uruguay XXI¹⁴ y la Asociación de Promotores Privados de la Construcción en materia de inversiones y fomentos de plazas de trabajo. Asimismo, la memoria anual 2011, más que un balance del año, relata una enumeración propositiva

¹⁴ Entidad privada de interés público financiada con aportes empresariales, y orientada por un Consejo de Dirección que está presidido por el Canciller e integrado con representantes de otras carteras y de sectores empresariales.

con el macro objetivo de fortalecer el rol de la Cancillería en materia migratoria, sobre gestión consular. La memoria anual 2012 sólo destaca: la implementación efectiva del Convenio de la Apostilla de La Haya y la continuidad del proceso de implantación del nuevo sistema de pasaportes electromecánicos, instalado en 15 consulados generales.

En concreto, la Comisión Sectorial de Población, creada en 2010 y que funciona en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, en 2011, elaboró un documento: *Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay*, como insumo para desarrollar una política de población en Uruguay. Con relación al fomento de la inmigración plantea como prioritario la vinculación con los emigrados del país, llamada migración de retorno. Es muy relevante el número de uruguayos en el exterior con alta capacitación y vinculados al sector empresarial que pueden ser un aporte relevante, tanto si retornan como si mantienen un flujo de vinculación.

IV. Campaña “La inmigración es positiva”

IV.1. El lanzamiento y su contexto

La campaña liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, “La inmigración es positiva”, fue lanzada oficialmente el 20 de mayo de 2013. Se desplegó en Montevideo en la vía pública, y a

nivel nacional con productos radiales, Internet y redes sociales, durante un mes. El propio ministro Luis Almagro daba un contexto a la campaña e ilustraba que, según el censo de población de 2011, el 2,4 % de los habitantes del Uruguay son extranjeros.¹⁵ El relevamiento señala que el 35% de los inmigrantes proviene de Argentina, 17,3% de Brasil, 9% de Estados Unidos de América, 7,7% de España, 4,1% de Perú, 2,8% de Paraguay y 2,7% de Chile. Para el resto de países de América del Sur, la cifra llega a 5,4%, en una tendencia que parece ir aumentando. Paralelamente a esta realidad, la Oficina de Retorno del Ministerio de Relaciones Exteriores asesora entre 300 y 350 uruguayos al mes. Asimismo, el Director de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) William Swing, se encargaba de contextualizar la campaña y señalaba que de 7000 millones de habitantes que tiene el planeta, mil millones son inmigrantes (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013-ii). En esa dirección, Almagro también incluye el lanzamiento dentro de las “estrategias para la conformación de una política nacional de migración”. Se trata de un trabajo que fue presentado y avalado en el Consejo de Ministros.¹⁶

El propio ministerio, en la víspera del lanzamiento, aseguró que el objetivo de la campaña era: “Sensibilizar e informar a las y los ciudadanos”. Los resultados abrevarían “a la eliminación de

¹⁵ La cifra neta de inmigrantes es de 76338. A esto se le podría agregar que los retornados ascienden a 59120, 1,74 % de la población total. No obstante los retornados recientes –2000 a la fecha- representan el 57 % del total de retornados (INE, 2012).

¹⁶ La República, 21 de mayo de 2013.

estereotipos y mitos sobre la inmigración y los inmigrantes, transmitiendo un enfoque de derechos y el concepto migratorio como un factor de enriquecimiento y diversidad determinante en el desarrollo humano de la sociedad uruguaya” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013-i).

El lunes 20 de mayo, en el ministerio, se lanzaba la campaña de la Cancillería con el soporte técnico de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO) y el apoyo de la OIM y la Junta Nacional de Migración. La campaña, bautizada como “La inmigración es positiva” tenía como objetivo “informar y sensibilizar a la población sobre el derecho a migrar – contemplando tanto la normativa nacional como internacional – y en la igualdad de derechos y obligaciones”. Almagro apeló al propio nacimiento del país como “generosa cuna de bienvenida para aquellos que, en años difíciles y alejados de su propia cultura por la guerra, la persecución o el hambre, encontraron un hogar en estas tierras”. Paso seguido, describió una evolución. La década del sesenta cuando el país deja de ser receptor de personas migrantes y pasa a convertirse en un expulsor de población. La década del setenta con una nueva ola migratoria causada por la crisis económica y la represión del régimen de facto instalado en junio de 1973. La primera década del siglo XXI con la crisis económica-financiera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013-ii).

El canciller afirmó que Uruguay experimenta un cambio demográfico importante con el aumento de la inmigración. Las razones que

aduce como explicación se pueden decodificar desde una dimensión objetiva y otra subjetiva. Dentro de la objetiva, ubica el crecimiento económico y la baja tasa de desempleo en los años recientes. Dentro de la dimensión subjetiva coloca conceptos enraizados en factores étnicos, históricos y culturales, pero un tanto indefinidos: “lo que somos como país, como Nación y como sociedad”. Sobre esta plataforma, lanza la idea de la campaña que, si bien asume una consigna positiva, en realidad levanta una advertencia sobre la no discriminación de inmigrantes a quienes se les asegura: “Inserción social, salud, educación, vivienda, derechos culturales, sociales o económicos”. Resulta curioso que el mensaje incluya expresamente al inmigrante de retorno: “aquellos que han tenido que emigrar desde nuestro país y aquellos que retornan, que a veces sufren como doblemente migrantes” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013-ii).¹⁷

El comunicado agrega que tal como lo estipula el artículo 1 de la ley 18250, las personas y sus familias, tienen derecho a migrar y el Uruguay desea hacer manifiesta su voluntad de garantizar el pleno acceso a los derechos de los migrantes, sin distinción de raza, sexo, idioma, edad, religión o convicción política. Así, remite a la sección de la página Web del IMPO, titulada “La ley en tu lenguaje. Una forma fácil y práctica de comprender las leyes”. Este esfuerzo de

¹⁷ El Director General del IMPO, Gonzalo Reboledo utiliza la misma lógica que Almagro. La campaña comunicacional espera contribuir a la eliminación de estereotipos y mitos sobre la inmigración y los inmigrantes. Asimismo, los conceptos son avalados por Swing: “Lamentablemente, muchas veces surge un movimiento de antipatía [...] discriminación y estigmatización” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013-ii).

“lenguaje ciudadano” procura acercar a la población al derecho positivo vigente. En esta presentación conjunta, la remisión converge en la normativa sobre migración, y básicamente en la mencionada ley: <http://www.impo.com.uy/migracion>

La prensa nacional recogía manifestaciones de Almagro sobre el evento. El canciller marcó una contradicción en la sociedad nacional: “A veces somos los maestros de la tolerancia y del no discriminar, pero cuando uno va a las cifras los datos muestran otras cosas. Por ejemplo, Uruguay tiene un 14% de población afrodescendiente y el 40% de estas personas son pobres”. Inclusive, informa que en el año 2012, la propia Cancillería debió capacitar a sus funcionarios por denuncias de malos tratos en la atención a los inmigrantes de retorno: “Si así tratamos a los que se fueron y volvieron, imaginen lo que será con los que son extranjeros”.¹⁸

IV.2. Un análisis sumario

Esta acción puntual sobre el tema de la inmigración amerita un breve análisis de contenido, desagregando: sujetos intervinientes – autores y destinatarios de los mensajes de lanzamiento de la campaña-, contenido de los mensajes y connotaciones en tanto política pública.

¹⁸ El País, 21 de mayo.

El canciller no sólo puede calificarse de autor principal del mensaje. Su intervención es casi monopólica. Si bien esto puede constituir una pauta de jerarquización de la campaña, hubiera sido beneficioso un protagonismo del Departamento 20. Dicha dirección no aparece en la campaña, ni siquiera con una remisión a sitios Web. Esto resulta contradictorio con su reposicionamiento, desde 2005. La presencia de la Junta Nacional de Migración, con su carácter interministerial, transmite la idea clara de que la campaña forma parte de objetivos de todo el gobierno. En ese sentido, Almagro recordó que el lanzamiento forma parte de las estrategias de una política nacional de migración, en un trabajo presentado y avalado en el propio Consejo de Ministros. Asimismo, Presidencia de la República en su sitio Web da una información sobre el lanzamiento, basada en informaciones oficiales de la Cancillería.¹⁹ El rol de la OIM y del IMPO, desde dos dimensiones totalmente distintas, no tiene otro sentido que “apuntalar” la campaña, desde el organismo multilateral específico y desde una repartición nacional como instrumento de difusión, respectivamente. En cuanto a los sujetos destinatarios, se pueden distinguir dos universos. El primero conformado por posibles inmigrantes o inmigrantes de retorno. El segundo universo es conformado por la población nacional, a la que se le recuerda que el país debe respetar y acoger al inmigrante

¹⁹ Ver:

<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mrree-campania-sensibilizacion-inmigracion>, del 17 de mayo de 2013.

<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/migraciones-almagro-oim-lanzan-campania-sensibilizacion>, del 20 de mayo de 2013.

como forma de honrar tanto una tradición fundacional como los derechos humanos.

Con relación al contenido de los mensajes, surge la doble connotación que se adelantara en IV.1. Una, claramente positiva, que partiendo de la valoración sobre la situación económica del país y la hospitalidad de su sociedad, invita a la radicación. No obstante, se consagra esa clara advertencia a la población local, para no comprometer esa hospitalidad y para no atentar contra un estatus de derechos humanos en un país, tradicionalmente, respetuoso del Derecho Internacional.

Sobre las connotaciones de los mensajes, si bien es claro que un mes de campaña y algunas expresiones en su lanzamiento no permiten evaluar una política pública, resulta un instrumento de apuntalamiento a las políticas del gobierno de prescripción de conductas no discriminatorias, y no tanto para tentar a extranjeros o a nacionales a radicarse en el país. No hay, en todo el montaje del lanzamiento, actores gubernamentales que presenten mecanismos tendientes a la atracción de mano de obra, a la concesión de becas de estudio, a la concreción de planes de vivienda, entre otros. Simplemente se resalta una especie de bonanza económica que trajo como consecuencia una tasa baja de desempleo.

Conclusiones

Más allá que el factor demográfico es claramente clasificado como endógeno, a efectos de diseñar o analizar la política exterior de un Estado nacional, cumple a rajatabla con una premisa: todos los factores que influyen en el relacionamiento externo están en complementación, ya que ayudan a integrar al mundo en una sociedad.

Desde concepciones propias de la Historia de las Relaciones Internacionales y con un punto de inflexión marcado en la primera mitad del siglo XX, se aprecia que tanto el rápido crecimiento de la población mundial como la generalización de las migraciones internacionales repercutieron en las dimensiones de dominio económico y de poder político a nivel del sistema internacional. De todas maneras, nociones relativas a óptimos de población comienzan a mostrar variaciones importantes por la relativización de su peso en la eficacia militar y productiva, debido a los avances en ciencia y tecnología y a la propagación del comercio internacional. Las concepciones contemporáneas también adhieren al planteo que las cifras aisladas sobre población, tienen escasa importancia para explicar una política exterior. Su verdadera importancia surge cuando los datos son cotejados con elementos relativos al territorio, la economía y el desarrollo tecnológico del país en cuestión.

Resulta curioso que enfoques históricos y contemporáneos, sobre el peso del factor demográfico en la política exterior, encuentren tantos puntos de coincidencia. En definitiva para ambos no es acertado, o

al menos útil, buscar relaciones permanentes. No obstante, si las decisiones sobre política exterior sólo pueden concebirse imaginando contextos futuros, sus operadores deben considerar, en forma sistemática, los cambios en la población y sus tendencias.

En Uruguay, parece superada la etapa en la que los indicadores demográficos no eran considerados un problema para la academia, el sistema político y los respectivos gobiernos, al no revelar potencialidades en el terreno de conflictos socioeconómicos. Las reflexiones en este artículo reafirman una caracterización del país como pequeño respecto al volumen de su población, con escenarios futuros que no parecen proyectar cambios sustantivos. Así, a partir de 2004, se alerta sobre la necesidad de implementar políticas de población. Las agendas contemplan las dificultades que se generarían en función del escenario demográfico actual, en torno a la sostenibilidad del sistema de seguridad social y la disponibilidad de una mano de obra que dé respuesta a las demandas de mercados externos y de inversores extranjeros.

Este trabajo desde la descripción y el análisis del factor demográfico, en clave de variable de política exterior, y desde la descripción de la realidad en Uruguay, busca establecer vínculos entre objeto y variable. Pero, en concordancia con los marcos de análisis histórico y contemporáneo de las Relaciones Internacionales, considera a las políticas demográficas como herramientas de la política exterior para aportar a la estrategia de

desarrollo nacional. Así, se concluye que el gran aporte de la política exterior, desde 2005 y hacia el futuro, radica en la implementación de medidas facilitadoras de la captación de inmigrantes.

No obstante, cabe hacer dos salvedades. La primera es que, también, una población cambia tanto su volumen como su estructura por edades, a partir de la natalidad y la mortalidad; y esto no es materia de las políticas exteriores nacionales. La segunda radica en que, más allá de una política exterior activa en la materia, lo que realmente promueve la inmigración de retorno o la extranjera, es una exitosa estrategia de desarrollo, acompañada de buenas condiciones de vida y un acceso decoroso a servicios de salud, vivienda y educación.

Al respecto, la ilustración sobre la campaña “La inmigración es positiva” demuestra que la política exterior no puede ser funcional a una política demográfica sin una articulación con políticas económicas o en referencia a la estrategia de desarrollo nacional. No obstante, no es menor posicionar al país como habilitado para captar migrantes y, mucho menos, hacerlo como espacio hospitalario y respetuoso de toda diversidad.

Hoy día, si bien las potencias que aspiran a ser hegemónicas, siguen siendo grandes potencias demográficas, queda claro que una población pequeña ya no significa como antes condiciones de

extrema vulnerabilidad en materia de seguridad-defensa nacional y producción. De todas formas, la población pequeña se traduce en un mercado interno poco atractivo a efectos de la inversión en programas y proyectos productivos. Asimismo, esa sociedad nacional, se presenta ante el sistema internacional como un universo de escasa significación del punto de vista de su capacidad importadora. Finalmente, los emprendimientos empresariales locales muestran siempre una capacidad limitada de producción para satisfacer demandas de grandes mercados.

Cabe, finalmente, considerar ciertas fortalezas de ostentar una población pequeña, tanto en la dimensión procesal como en la sustancial. La dimensión procesal hace a un manejo más sencillo, mejor monitoreado y evaluado de las políticas públicas. La dimensión sustancial hace a la capacidad de un mayor impacto en los servicios de salud, vivienda y educación, entre otros, así como a una menor presión sobre el medio ambiente. En definitiva: “Los uruguayos no nos imaginamos como una nación poderosa por el número de habitantes, aunque podemos proponernos una sociedad equitativa, educada, creativa y con proyectos de futuro” (Pellegrino y Calvo, 2007: 79 y 80). Ese posicionamiento no es algo menor en el actual sistema internacional, donde las grandes potencias han dejado de ser garantía de condiciones de vida adecuadas para sus respectivas sociedades, con las graves implicancias que esto conlleva en su proyección externa.

Bibliografía

Calvo, Juan José; Pellegrino, Adela y Macadar, Daniel (2011) “Tres posibles futuros de la población uruguaya. Un ensayo demográfico”; en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), *La aventura uruguaya. Volumen I*; Montevideo; Randon House Mondadori - Editorial Sudamericana; pp. 181-203.

Pellegrino, Adela (2011); *La Población del Uruguay. Breve caracterización de Uruguay*; Montevideo; UNFPA.

Pellegrino, Adela (1992) “Uruguay. ¿País pequeño?”; en CIESU-FESUR, *Los países pequeños y los procesos de integración*; Montevideo; Trilce; pp. 159-175.

Pellegrino, Adela y Calvo, Juan José (2007) “¿Qué hacer con la población en Uruguay? Los desafíos demográficos de las próximas décadas”; en Arocena, Rodrigo y Caetano, Gerardo (coord.), *Uruguay: Agenda 2020*; Montevideo; Taurus; pp. 61-83.

Renouvin, Pierre (2000) “Las condiciones demográficas”; en Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean-Baptiste, *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*; México DF; Fondo de Cultura Económica; pp. 38-71.

Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean-Baptiste (2000) *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*; México DF; Fondo de Cultura Económica.

Reynolds, P. A. (1977) *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*; Madrid; Tecnos.

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores: modelo para armar"; en *Revista de Estudios Internacionales*; Santiago de Chile, Nº 98, Año XXV, abril-junio 1992; pp. 169-216.

Varela, Carmen (2004) "El reemplazo de la población en el Uruguay, un fenómeno ausente en la agenda estatal"; en *La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución?* Santiago de Chile; Serie: Seminarios y Conferencias – CEPAL.; CELADE-CEPAL; pp. 399-420.

Varela, Carmen y Fostik, Ana (2011) "Maternidad Adolescente en el Uruguay: ¿transición anticipada y precaria a la adultez?"; en *Revista de la Asociación Latinoamericana de Población*; Buenos Aires, Año 5, Nº 8, enero-junio 2011; pp. 115-140.

Varela, Carmen; Pollero, Raquel y Fostik, Ana (2008) "La fecundidad: evolución y diferencias en el comportamiento reproductivo"; en Varela, Carmen (coord.), *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del Siglo*

XXI; Montevideo; Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR y UNFPA; pp.35-68.

Otros documentos:

Comisión Sectorial de Población (2011) *Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Departamento 20 – Consejos Consultivos (2011) “Textos fundadores de los Consejos Consultivos”. “Domingo 3 de abril de 2011, por Heidi Mac Lennan”; Montevideo;

<http://www.d20.org.uy/Textos-fundadores-de-los-Consejos>

[Consultado 1/8/2013]

Frente Amplio (2008) *V Congreso Extraordinario Zelmara Michelini. 13 y 14 de diciembre de 2008*; Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (2012) “Censos 2011. Contame que te cuento”; Montevideo;

<http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

[Consultado 1/8/2013]

Ministerio de Relaciones Exteriores (2013-i) “El derecho a emigrar: campaña de comunicación”. 17 de mayo 2013. Montevideo;

<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;la-inmigracion-es-positiva-campana-de-sensibilizacion-e-informacion;5;PAG;>

[Consultado 1/8/2013]

Ministerio de Relaciones Exteriores (2013-ii) “La inmigración es positiva”. 20 de mayo de 2013. Montevideo;

<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;la-inmigracion-es-positiva;8;PAG;>

[Consultado 1/8/2013]

Presidencia de la República (2013) “Informe y Memoria Anual de la gestión del gobierno nacional”. Tomo II. Ministerio de Relaciones Exteriores; Montevideo;

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/men_anual/TOMO_II_web.pdf

[Consultado 1/8/2013]

Presidencia de la República (2012) “Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria Anual 2011”; Montevideo;

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/rree/mrree.pdf

[Consultado 1/8/2013]

Presidencia de la República (2011) “Ejercicio 2010. Informe y Memoria Anual de la gestión del Gobierno Nacional correspondiente al Primer Período Ordinario de la XLVII Legislatura”. Sección: Ministerio de Relaciones Exteriores; Montevideo;
http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/MEM_2010/mem_2010.htm
[Consultado 1/8/2013]

Ley N° 18250. “Migración”. 6 de enero de 2008.