

# El futuro de la emigración española

JOSE GONZALEZ PAZ

Doctor en Ciencias Económicas  
Doctor Ingeniero de Caminos,  
Canales y Puertos

## 1. CONDICIONAMIENTOS GENERALES

Tratar de los condicionamientos generales supone intentar desvelar los condicionamientos de base de las actuales migraciones exteriores. No se trata de establecer una teoría o un conjunto de teorías explicativas de los distintos movimientos migratorios a escala mundial. Nuestro objetivo es más concreto, por cuanto se centra en poner de relieve aspectos fundamentales que pueden afectar a la emigración española, y por ello el marco general de referencia es aquel en que se mueve mayoritariamente dicha emigración.

Hay que establecer, pues, en primer lugar, cuál será, verosímelmente, el escenario futuro de tales movimientos, para definir a continuación sus rasgos más característicos y representativos. El escenario principal se concretará a los países europeos más industrializados. El escenario secundario recoge la emigración a Ultramar, pero con una diferenciación bastante acusada en cuanto a motivaciones y tipo de emigración, entre la que se dirige a los países anglosajones y la que tiene por objetivo los países iberoamericanos.

Dejando para más adelante el volver sobre el análisis crítico de ambos escenarios, desde el punto de vista emigratorio, interesa definir, previamente, algunas de las características comunes, que diferencian la emigración actual de la de anteriores épocas.

La principal de ellas es, sin duda, la definitiva superación de la tesis mercantilista de que la población es la principal riqueza de una nación, reflejada en el mundo iberoamericano en la clásica definición de Artigas de que «gobernar es poblar». Sólo razones políticas muy específicas, como en el caso de la emigración judía a Israel, o razones de carácter político-social como las que presenta la inmigración de personas de raza blanca a Africa del Sur, y en parte también a Australia, pueden parecer desmentir la universalidad del anterior aserto.

Prescindiendo del caso singular de Israel y de las motivaciones que sus

circunstancias particulares introducen en la política inmigratoria de Sudáfrica y Australia, cabe afirmar que, en el ámbito del mundo occidental, la política migratoria se inserta como un medio más dentro de la política económica, modernamente definida por el objetivo de la «economía del bienestar».

A partir de los años treinta del presente siglo y superados los movimientos de refugiados de la guerra y de la posguerra, la inmigración constituye una de las facetas en que se plasma la política de empleo de los recursos humanos, en orden a la optimización de un proceso sostenido de desarrollo económico. Las únicas limitaciones a tal planteamiento provienen de la creciente fuerza que han tomado, en algunos países, ciertos condicionantes sociales y políticos más amplios.

Quizás sea Suiza el país que a este respecto ofrece la más clara muestra de una posición reticente en cuanto a tratar la inmigración en el campo puramente económico. La importancia relativa alcanzada por la población extranjera en el país ha suscitado una reacción amplia, a favor de lo que, para sus panegiristas y animadores, es una defensa de las esencias tradicionales del pueblo suizo, mientras que para sus detractores no pasa de ser un típico retoñar de sentimientos de nacionalismo xenófobo, que parecían definitivamente superados en la hora presente.

Importa destacar el hecho, porque nada asegura que sus repercusiones en los movimientos migratorios de la presente década puedan ser ignoradas y porque la prevención hacia el extranjero se halla tan dentro de la naturaleza humana, que rebrota fácilmente en las épocas de baja coyuntura económica, sin necesidad de invocar postulados generales de nacionalismo.

En el caso de Alemania, la clásica definición del trabajador extranjero, en toda la década de los sesenta, como «trabajador invitado» (*Gastarbeiter*), y la pintoresca declaración —posteriormente anulada por un tribunal federal—, de que no formaba parte de la comunidad ciudadana, confirman tal circunstancia.

Sin embargo, sería incongruente ignorar la presente supeditación de la política inmigratoria (y de la emigratoria, en algunos casos y ciertos aspectos) a una política general de empleo, inscrita, a su vez, en el marco más amplio de la política económica de cada país. Desvelar las líneas generales de evolución de las necesidades de recursos humanos constituye, por tanto, la primera guía para definir las posibilidades migratorias.

Desmintiendo plenamente las teorías de Malthus, se comprueba estadísticamente que los países de mayor nivel de vida presentan bajas tasas de crecimiento natural de la población. Tasas anuales comprendidas entre el

5 y el 10 por 1.000 son las que ofrecen en la actualidad la mayor parte de dichos países, mientras que las tasas de crecimiento natural de los países iberoamericanos —económicamente más atrasados—, se sitúa, en casi todos ellos, en torno al 30 por 1.000. Las estructuras de edad de la población introducen además diferencias sustanciales en cuanto al porcentaje de población potencialmente activa y agudizan, por tanto, las diferencias entre ambos grupos de países en lo que respecta a las necesidades de inmigración.

Para los países sudamericanos no juega, por el momento, su reducida densidad de población por unidad de superficie, ante la presión que supone su dinámica demográfica y su escaso poder de capitalización, para el logro de un satisfactorio ritmo de desarrollo económico. Baste tener en cuenta que crecimientos del 3 por 100 anual en la renta nacional sólo sirven para mantener inalterado el nivel de renta por habitante y que, en la mayor parte de tales países, el porcentaje de renta nacional dedicado a la formación de capital fijo no suele superar el 15 por 100.

Conviene recordar, además, las ingentes necesidades, en dichos países, de creación de capital social fijo; la depreciación relativa en el mercado internacional de las materias primas y productos alimenticios en que están especializadas sus economías; y el declive, en las mismas, de las inversiones extranjeras. El factor trabajo reduce con todo ello su grado de escasez y los problemas que se plantean son, ante todo, los de creación de nuevos puestos de trabajo para una incrementada población activa.

Aceptado universalmente, como decimos, el objetivo del desarrollo económico como fundamento de una «economía del bienestar», resultan lógicas las posturas restrictivas respecto a la inmigración exterior, máxime cuando los países en condiciones relativamente más favorables no pueden controlar la inmigración procedente de naciones limítrofes, como enseña claramente el caso de Argentina, con relación a chilenos, paraguayos y bolivianos, principalmente.

El mundo iberoamericano se presenta, pues, prácticamente cerrado a una inmigración indiscriminada, como la que dominara la primera centuria de existencia de sus nacionalidades. Por motivaciones fundamentalmente sociales se mantiene abierto un estrecho portillo de entrada para una reagrupación familiar, interpretada ésta con mayor o menor liberalidad, de acuerdo con las condiciones políticas y económicas del momento. Con alguna mayor amplitud puede desenvolverse la inmigración de técnicos y especialistas, dada la penuria de los mismos y su mayor contribución al progreso económico de tales pueblos.

En los países europeos más adelantados las condiciones son, en general, contrarias, por cuanto los avances de la productividad son insuficientes para contrarrestar las necesidades de mano de obra, inherentes a un creciente nivel de actividad. El factor trabajo resulta relativamente escaso frente a las disponibilidades de capital y esta circunstancia fuerza permanentemente una evolución típica hacia una inflación de costes, que podría resultar altamente peligrosa, si no se dispusiera del volante de regulación que suministra la mano de obra extranjera.

Los movimientos de trabajadores extranjeros en tales países se hallan fuertemente correlacionados con su coyuntura económica y las variaciones en ésta se amplifican en el campo de las migraciones, al operar, generalmente, los trabajadores extranjeros como mano de obra marginal. La experiencia de la crisis alemana de 1967 es suficientemente aleccionadora al respecto.

Precisamente el carácter marginal con que se integra la mano de obra extranjera entraña graves problemas de orden social, pero también problemas económicos ligados a los mismos. En pura teoría, el óptimo económico para los países de inmigración se obtendría anulando los costes sociales inherentes al hecho de disponer del número adicional de los trabajadores extranjeros, necesarios al logro del nuevo nivel productivo.

El trabajador extranjero no puede, sin embargo, ser considerado en su mero carácter de factor de producción, porque genera un conjunto de necesidades de alimentación, vivienda y equipo social en su más amplio sentido, que debe ser suministrado o creado por la economía receptora. La búsqueda del óptimo económico lleva, naturalmente, a restringir la emigración familiar, cuyas necesidades de equipo son más amplias que las del trabajador aislado. Bajo tan estrecha óptica el trabajador fronterizo es, sin duda, el más rentable para el país que lo utiliza, puesto que éste se evita la mayor parte de los costes sociales.

En segundo lugar aparece como preferible el trabajador estacional y de temporada, para ocuparse en actividades de demanda muy variable, o suavizar puntas de demanda de mano de obra. Es un trabajador que retorna en plazo breve a su país de procedencia, donde permanece su familia, y que, por lo tanto, demanda reducidas cantidades adicionales de equipo social y soporta baja calidad en los mismos, debido a la temporalidad de su estancia.

El caso de Suiza muestra cómo las ventajas del estatuto de estacionalidad—para el país receptor— lleva a forzar los límites razonables de tal tipo de inmigración. A través de regulaciones administrativas se mantiene con

tal carácter a trabajadores que ejercen su actividad productiva en el país a lo largo de todo el año, sin más solución de continuidad que los períodos vacacionales.

La consideración de estacionales impide la reagrupación familiar y limita al máximo la movilidad en el empleo de la mano de obra extranjera así como sus derechos sociales y su demanda de bienes y servicios. Los efectos de lo que, en muchos casos, no pasa de ser una ficción jurídica, se reflejan en un deterioro de la consideración humana del trabajador inmigrante, en especial con relación a los trabajadores nacionales.

La integración definitiva del inmigrante en la comunidad de acogida se enfrenta, finalmente, a nuevas trabas jurídico-administrativas, aun cuando se haya logrado la reagrupación familiar y el permiso de residencia. Motivos políticos y toda una serie de obstáculos sindicales y administrativos dificultan, en grado sumo, el derecho de establecimiento. En algunos casos se trata con ello de forzar una nacionalización formal; en otros constituye el último reducto de una discriminación de raíz nacionalista.

El planteamiento expuesto con referencia a la emigración europea no debe, sin embargo, conducir al pesimismo y al desaliento. Por ejemplo, los trabajadores de los países miembros de la Comunidad Europea gozan ya de libertad de movimiento y asentamiento en cualquiera de las áreas nacionales que la integran. Todavía hay, naturalmente, dificultades para la realización práctica de tal derecho y el ejercicio de tal preferencia frente a terceros ha sido puesto en duda—en cuanto a su efectividad—, muy recientemente por el Gobierno italiano en el seno de los Organismos Comunitarios.

Hay un hecho, sin embargo, que conviene poner de manifiesto, no sólo en orden a matizar la efectividad del principio de preferencia de la mano de obra comunitaria, sino también, muy especialmente, para esclarecer hasta qué punto intervienen elementos estructurales en la demanda de trabajadores extranjeros, conjuntamente con los elementos coyunturales.

La consideración macroeconómica de la mano de obra como un factor de producción lleva—en primera aproximación— a una integración numérica de los trabajadores, sin tomar en consideración—por el lado de la demanda— las características y nivel de retribución del puesto de trabajo ofrecido, y—por el lado de la oferta— la calificación profesional del propio trabajador y su valoración subjetiva del tipo de trabajo que se le ofrece.

Como ocurre con toda simplificación excesivamente amplia, la consideración global indiscriminada de la oferta y demanda de trabajo, en su as-

pecto numérico, constituye una deformación de la realidad. No se entendería, en otro caso, la coexistencia práctica de un significativo nivel de paro en un país, junto a una oferta efectiva de puestos de trabajo. Tal situación deriva —por una parte— de desajustes locacionales oferta-demanda, o sea bajo un aspecto geográfico; por otra, de desajustes de cualificación y de desajustes de niveles retributivos y condiciones de trabajo, ofertadas y demandadas.

Cualquier análisis medianamente científico de la coyuntura económica de un país estudia la situación del empleo a través de la evolución de las cifras de desempleo y de las ofertas de puestos de trabajo pendientes. La mano de obra extranjera —en el mundo europeo actual— es una parte de la fuerza de trabajo potencial, y, por lo tanto, dentro de la mayor o menor imperfección del mercado, juega un papel semejante al de la mano de obra nacional. Las diferencias posibles en retribución, productividad, seguridad y costes inherentes a su empleo son, en definitiva, las que toma en consideración el empresario al ofertar puestos de trabajo a extranjeros, dentro del margen proporcionado por la regulación administrativa existente.

No es, por tanto, rígido el concepto de marginalidad con que hemos caracterizado a la mano de obra extranjera, tal como demagógicamente se expone, a veces, por ciertos sindicalistas de los países receptores, en defensa de una preferencia absoluta para el trabajador nacional en desempleo. Racionalmente los más defienden tal principio, referido tan sólo a puestos de trabajo concretos y en condiciones que no resulten netamente diferentes para uno y otro trabajador.

La experiencia demuestra que frente al elemento dinámico de unas mayores necesidades de fuerzas de trabajo, que no pueden ser suministradas, a corto plazo, por la comunidad nacional por razones de cantidad, interviene un elemento estructural de calidad. Para los países más atrasados la oferta se centra en puestos de trabajo de una cierta calificación técnica o profesional; para los países europeos más avanzados se produce una concentración en la oferta de puestos de trabajo de muy escasa calificación (generalmente peonaje), o que reciben una valoración social desfavorable, por causas más o menos subjetivas.

La selección de oportunidades se produce, pues, por decantación, actuando conjuntamente los elementos económicos (retribución) y los sociales (prestigio). La experiencia demuestra que ciertas actividades son rechazadas por los trabajadores del país y gustosamente abandonadas a los trabajadores extranjeros, que juegan así el papel que ciertos grupos raciales desem-

peñan en comunidades nacionales de carácter multirracial (por ejemplo, trabajos desempeñados preferentemente por negros en Estados Unidos).

Las primeras migraciones importantes a Europa, tras la posguerra, fueron de trabajadores para la minería (italianos a Inglaterra y Bélgica, españoles a Bélgica), antes de que se iniciara el fuerte desarrollo de las economías europeas.

Esta selección, por la base, de las actividades económicas que acogen preferentemente a la mano de obra extranjera, ha sido calificada en ocasiones, como engendradora de un subproletariado. Sin dejar de participar, en cierto modo, en tal línea de pensamiento, por cuanto tales efectos pueden fácilmente apreciarse, es preciso convenir también que hay una cierta lógica en tal situación, dado que los flujos migratorios más importantes se dirigen de los países socioeconómicamente más atrasados —siempre con carácter relativo— hacia los más evolucionados; entendidos tales flujos en término de saldos netos.

Los datos relativos a saldos netos de migraciones en los países de la OCDE son suficientemente concluyentes al respecto. La tabla 1 recoge doce años de migraciones para los países del grupo, sin otra exclusión que los datos referentes a Japón e Islandia, por su nula relevancia cuantitativa y cualitativa y con la falta forzosa de los correspondientes a Turquía y Yugoslavia, para los que lamentablemente no se dispone de datos.

El período cubierto por la información proporciona base razonable a una perspectiva decenal, y, sobre todo, ilustra acerca de la caracterología de los distintos países en lo que respecta a las migraciones exteriores.

Un primer grupo lo constituyen aquellos países cuyas cifras anuales de inmigración neta se hallan bastante estabilizadas. Tal es el caso de Estados Unidos, Australia y, en buena parte, Francia, cuya elevada cifra de 1962 recoge las repatriaciones de Argelia con motivo de su independencia. Sin embargo, se aprecia una onda creciente, a partir de 1967, de carácter coyuntural.

Un segundo grupo de países son aquellos de claro predominio de la inmigración, pero cuyos saldos netos anuales reflejan, con mayor profundidad, la influencia de ondas coyunturales. Forman este grupo Canadá, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Luxemburgo, Holanda, Suecia y Suiza. La mayor sensibilidad a la coyuntura económica se refleja en las cifras alemanas, donde la crisis del año 1967 dio lugar a un saldo emigratorio neto de 177.000 personas. En el caso de Suiza el saldo —también emigratorio— de 1970 refleja, más bien, una postura socio-política de raíz ultranacionalista.

TABLA 1

SALDO NETO DE MIGRACIONES (en miles)

PAIS	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Canadá .....	+ 53	+ 43	+ 15	+ 19	+ 36	+ 52	+ 86	+ 157	+ 157	+ 99	+ 105	+ 88
Estados Unidos.....	+ 292	+ 327	+ 373	+ 351	+ 361	+ 317	+ 373	+ 455	+ 414	+ 398	+ 453	+ 428
Australia .....	+ 77	+ 90	+ 67	+ 63	+ 72	+ 99	+ 105	+ 87	+ 92	+ 113	+ 129	+ 123
Austria .....	- 6	- 6	- 5	+ 7	-	- 2	-	- 2	- 2	- 6	- 1	-
Bélgica .....	- 7	+ 7	- 1	+ 19	+ 35	+ 49	+ 31	+ 71	+ 18	+ 6	+ 7	+ 9
Dinamarca .....	+ 1	+ 3	+ 3	+ 4	+ 1	+ 1	+ 1	+ 2	+ 2	- 3	+ 7	+ 17
Finlandia .....	- 7	- 9	- 9	- 6	- 7	- 17	- 18	- 11	- 6	- 15	- 37	- 45
Francia .....	+ 130	+ 140	+ 130	+ 860	+ 215	+ 185	+ 110	+ 175	+ 92	+ 100	+ 150	+ 194
Alemania (R. F.) ...	+ 171	+ 336	+ 19	+ 283	+ 224	+ 301	+ 344	+ 132	- 177	+ 278	+ 572	+ 575
Grecia .....	- 15	- 42	-	- 52	- 56	- 48	- 40	- 6	+ 33	- 59	- 56	-
Irlanda .....	- 36	- 41	- 27	- 13	- 12	- 18	- 20	- 15	- 17	- 18	- 11	- 8
Italia.....	- 73	- 93	- 141	+ 51	+ 164	+ 80	- 13	- 109	- 125	- 130	- 57	- 8
Luxemburgo .....	+ 0,4	+ 0,6	+ 2,4	+ 2,8	+ 1,6	+ 3,1	+ 1,8	+ 0,7	- 0,5	+ 0,7	+ 1,7	+ 1,1
Holanda.....	- 17	- 13	+ 6	+ 17	+ 8	+ 14	+ 19	+ 20	- 12	+ 6	+ 20	+ 33
Noruega.....	- 1	- 2	-	-	+ 1	- 2	- 2	- 1	+ 3	+ 3	+ 1	+ 1
Portugal .....	- 67	- 68	- 32	- 55	- 49	- 47	- 3	- 13	- 39	- 2	- 11	-
España .....	- 130	- 138	- 67	- 52	- 58	- 88	- 63	- 51	- 53	- 34	- 10	- 16
Suecia .....	+ 3	+ 11	+ 15	+ 10	+ 12	+ 22	+ 34	+ 27	+ 10	+ 13	+ 44	+ 49
Suiza .....	+ 39	+ 76	+ 101	+ 88	+ 57	+ 48	- 1	+ 19	+ 31	+ 31	+ 24	- 6
Reino Unido .....	+ 62	+ 67	+ 124	+ 71	+ 28	- 22	- 45	- 40	- 52	- 26	- 50	- 46

(- emigración neta; + inmigración neta).

FUENTE: O. C. D. E.: *Estadísticas de la población activa*, París, 1972.

Países de migraciones prácticamente equilibradas son Noruega y en parte Austria, aunque en este último se marque una tendencia emigratoria algo más clara.

El grupo de países netamente suministradores de emigración se forma por países periféricos. Tal es el caso de Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y España y —naturalmente— los dos para los que se carece de información, o sea, Yugoslavia y Turquía. Los saldos anuales son muy sensibles a la conjunción de las coyunturas económicas interior y exterior, por lo que no es raro que aparezcan saldos inmigratorios en ciertos períodos, como el año 1967 para Grecia —en razón de la crisis alemana—, y el trienio 62-64 para Italia —a la que afectaron los retornos desde Libia—. En el caso español se aprecia una tendencia claramente decreciente a lo largo del decenio.

Las cifras correspondientes al Reino Unido revelan, para este país, un comportamiento singular, con la existencia de inmigración neta hasta el año 1963, para posteriormente mantener saldos emigratorios que se mueven entre las 40.000 y 50.000 personas por año, sin que parezca que pueda llegar a recuperarse en corto plazo la primitiva situación.

Los movimientos brutos de población son mucho más amplios y reflejan de una parte las distintas regulaciones administrativas existentes, en unos y otros países, con relación a tipos idénticos de emigración, sin que las cifras puedan ser comparables con el mismo grado de garantía que los saldos netos. El carácter netamente laboral que distinguió siempre a la emigración fronteriza y a la de temporada —llamada en tiempos emigración golondrina—, es el predominante hoy para el conjunto de las migraciones intraeuropeas. El asentamiento definitivo en un nuevo país se produce más por decantación de los flujos de salida y retorno que como efecto inmediato del acto emigratorio concreto.

Lo que se puede apreciar también, a través de la evolución de los saldos netos, es el hecho indudable de que la regulación de las migraciones exteriores está más en manos de los países receptores, que en las posibilidades de acción de los países emisores. Las restricciones portuguesas a la emigración durante toda la primera mitad de la pasada década, no sólo no se reflejan en los saldos, sino que éstos parecerían indicar una situación contraria. La disminución de la emigración a Suiza en la segunda mitad del decenio responde a una política de limitación preconcebida, que actúa realmente con la misma efectividad que la tradicional política de cuotas norteamericanas.

Para los países emisores la política emigratoria ha de ser flexible, puesto

que, en caso contrario, se recrudecería la emigración clandestina o incontrolada. Alguna mayor rigidez puede resultar operativa en los países receptores, si bien la emigración clandestina de indios a Inglaterra, turcos a Alemania, africanos a Francia (por no citar más que los casos más relevantes), demuestra que la efectividad de las medidas restrictivas dista mucho de ser total. Esta inmigración clandestina sí que se concentra en un subproletariado carente prácticamente de derechos, en tanto no pueda regularizar su situación por concesión graciosa de las autoridades del país. Hasta ese momento forma la fuerza marginal de choque que recibe todos los embates de la coyuntura.

Aún dentro de la Comunidad Europea, pero sobre todo para los países no integrados en ella, los flujos migratorios vienen afectados por la política de inmigración de los países demandantes de mano de obra. Esta se hace operativa, principalmente, a través de los convenios de emigración y dentro o fuera de su marco (si no existen), por la distribución entre unos u otros países de las ofertas de empleo, con lo que es posible llegar a practicar fórmulas discriminatorias. A los países emisores les queda menor margen de operatividad, por la concurrencia de demandantes de distinta nacionalidad, al menos en tanto en cuanto la libertad individual de emigrar sea un derecho que pueda ejercerse, o un hecho en el mundo de la realidad.

Siendo las motivaciones económicas las que operan fundamentalmente, en la segunda mitad del presente siglo, como causa eficiente de los movimientos migratorios, éstos presentan de hecho innegables implicaciones sociales y políticas, cuyo análisis atrae cada vez más la atención. Quizás el mejor indicador de tal posibilidad lo dé la relación en cada país entre el saldo migratorio neto y el crecimiento natural de su población, lo que permite apreciar el orden de magnitud del impacto demográfico de tal fenómeno.

Entre los países receptores tal relación viene a ser, aproximadamente, de un quinto en Estados Unidos, un medio en Canadá, dos tercios en Francia y Suecia, tres cuartos en Australia, e igual o aún superior a la unidad en Alemania, Luxemburgo y Suiza. Entre los países emisores la relación viene a ser de un quinto a un cuarto para España e Italia, y del orden de un medio para Grecia, Irlanda, Finlandia y Portugal.

A la vista de tales proporciones se comprenden más fácilmente las posturas de recelo y aún de oposición hacia la mano de obra extranjera, que mantiene, sobre todo, importantes sectores de la población suiza, luxemburguesa y alemana, y la menor importancia que tal línea de pensamiento tiene en los restantes países, salvo que las posturas xenófobas vengan catalizadas

por diferencias de raza. Precisamente la evolución de los últimos años marca un auge de las emigraciones yugoslava, griega, turca y portuguesa, frente a la española e italiana. El futuro próximo marcará, sin duda, una creciente participación en Europa de la mano de obra africana, lo que no resulta ciertamente favorable a la suavización de las tensiones sociales.

Los problemas políticos, por su parte, surgen más fácilmente entre los países europeos receptores y sus antiguas colonias, como resultantes, en algunos casos, de medidas de represalia a la política practicada por los nuevos países de nacionalización de empresas y actividades propiedad de nacionales de la antigua metrópoli. Cuando no es éste el caso, los problemas derivan, bien de la dificultad de hacer efectiva la legislación comunitaria de libertad de movimientos de mano de obra (caso de la emigración italiana) o de las actividades políticas desarrolladas por grupos de extranjeros, en contra de las autoridades o regímenes de su país de origen. Este último aspecto constituye una preocupación creciente en los países con mayores contingentes de mano de obra extranjera, por cuanto supone la importación de pleitos domésticos, que sólo pueden afectar desfavorablemente a los intereses del país receptor.

Cuando tales pleitos degeneran en enfrentamientos violentos y en acciones terroristas, suministran argumentos convincentes a los que defienden una restricción en los movimientos migratorios, aparte de las dificultades que crean en las relaciones internacionales entre los gobiernos del país receptor y del país de origen. Sin embargo, hay que tener también en cuenta que el carácter internacional de los credos políticos, y —en muchos aspectos— el de ciertos movimientos políticos, hace que los extranjeros se constituyan en objetivo de captación por parte de las fuerzas políticas del país, que los utilizan, en ocasiones, para sus fines internos, en toda suerte de conflictos laborales y políticos.

El futuro señala, con carácter irreversible, hacia una más amplia movilidad internacional, especialmente en el escenario europeo, por el efecto de su creciente integración económica y política. Cada vez más todos los países se transforman en emisores-receptores y los saldos migratorios netos no son sólo el reflejo de la diferencia de salidas y retornos de extranjeros para los países hoy calificados de receptores, o de sus nacionales para los considerados como emisores, sino que recogen, conjunta e indiscriminadamente, ambos saldos para cualquiera de los países. El hueco que deja la emigración neta de nacionales puede ser cubierto por una inmigración neta de extranjeros, como efecto de la creciente selectividad de las migraciones, a

través del distinto comportamiento de las distintas categorías de trabajos no especializado, especializado, técnico y científico.

## 2. CONDICIONAMIENTOS PARTICULARES

Esbozados, al menos, los condicionamientos generales que afectan a la emigración en la hora presente—especialmente en lo que se refiere a la emigración europea—, completar las bases de conocimiento sobre las que desarrollar, en los próximos años, la política emigratoria española, requiere pasar revista, por una parte, a nuestra situación socioeconómica y a su previsible evolución y, por otra, a las relaciones más significativas entre nuestro país como potencia emigratoria y las posibles áreas receptoras de nuestra emigración.

No se trata—en ninguno de los dos aspectos—de realizar un estudio exhaustivo de carácter analítico, sino, por el contrario, extraer la síntesis más concreta de los datos y circunstancias más relevantes, en orden a la incidencia de los mismos sobre el fenómeno emigratorio. Ello entraña, necesariamente, la aportación de juicios de valor, no exentos de una cierta carga de subjetivismo, pero también reflejo de una larga experiencia sobre el tema.

En primer lugar, debe considerarse la condición especial de los fenómenos migratorios y la característica básicamente económica de sus motivaciones. Ello lleva, en nuestro caso, a definir España en su entorno y sus circunstancias geoeconómicas.

La segunda mitad del presente siglo ha revitalizado el papel de la geografía hasta un nivel desconocido desde «la época de los descubrimientos». Los dos fenómenos quizás más significativos a partir de los años 50, en el mundo occidental, han sido—a nuestro entender—la extensión de los movimientos de población. Por una parte, movimientos temporales de carácter turístico, como la conquista principal de la llamada «civilización del ocio». Por otra, los movimientos por motivos laborales, verdaderos desplazamientos de mano de obra, que constituyen las migraciones.

En uno y otro tipo de movimientos juegan como factores principales las circunstancias de mayor o menor proximidad geográfica entre los puntos de origen y destino y las diferencias en los niveles de desarrollo económico (1). En ambos tipos cabe diferenciar entre movimientos internos (migra-

---

(1) Para el caso de los movimientos turísticos habría que añadir las diferencias climáticas que son, a su vez, una resultante, primaria, de la distinta posición geográfica.

ciones interiores y turismo interior) y movimientos exteriores (turismo exterior y migraciones internacionales).

Ciñéndonos, ya, a los movimientos migratorios exteriores, la situación geográfica española en el costado de un continente de elevado desarrollo económico, alta dinamicidad de crecimiento económico y escasez de recursos de mano de obra en los países más adelantados, resulta obviamente favorable al auge de la emigración, dado su menor nivel relativo de desarrollo económico.

Frente a países que han alcanzado o superado el nivel de los 2.000 dólares por habitante en su renta nacional, la economía española—próxima al nivel de los 1.000 dólares, pero aún en el umbral de salida del subdesarrollo—sufre forzosamente la atracción de los más elevados salarios de las economías desarrolladas y de la penuria—en las mismas—de mano de obra dispuesta a realizar determinadas actividades de nula o escasa especialización, poco atractivas para los nacionales del país en cuestión, o de carácter penoso o peligroso.

Proximidad y retraso relativo en el nivel de desarrollo económico son los elementos componentes del «gradiente» emigratorio principal de la emigración española a Europa, al igual que lo son, para el resto de los países mediterráneos (sin incluir a Francia en tal denominación). Tales elementos juegan, a escala internacional, idéntico papel que en nuestras migraciones interiores representan las desigualdades regionales de desarrollo.

Precisamente la existencia de tales diferencias refuerza lo que podría denominarse—adaptando un símil eléctrico—«diferencia de potencial emigratorio», en el caso de la emigración exterior. Por una parte, amplias zonas de la geografía española (algunas de ellas con importante demografía) presentan un nivel de renta por habitante del orden de los 500 dólares anuales y, por otra, las regiones de los países europeos que demandan más intensamente la presencia de trabajadores extranjeros, son, en general, las más dinámicas y con nivel de desarrollo superior a la media nacional.

Sin caer en el error de considerar la relación entre niveles de renta media como plenamente identificable con la que pueda existir entre los ingresos para los grupos profesionales y actividades predominantes entre los trabajadores emigrantes, y menos todavía como cuantificación relativa de los respectivos niveles de vida, no cabe duda de que tal relación es al menos indicativa del poder de atracción económica que hemos llamado «diferencia de potencia». Sobre él actúa un elemento dinámico que es el mayor o menor crecimiento natural de la población.

Es manifiesto el desequilibrio demográfico existente a escala internacio-

nal y a escala interregional. Si bien las diferentes densidades de población son poco significativas—en el momento presente—, como causa eficiente de los movimientos migratorios, es lógico que bajas cifras de densidad en países desarrollados faciliten un predominio de la inmigración, aun cuando las tasas de crecimiento natural de la población sean relativamente elevadas. Tal es el caso—dentro de los países de la OCDE—de Canadá, Estados Unidos y Australia, con tasas medias anuales superiores al 11 por 1.000 (tabla 2).

Para el resto de los países de la OCDE, salvo los casos singulares de Holanda y Gran Bretaña, se aprecia que una tasa de crecimiento natural del 8 por 1.000 viene a constituir, prácticamente, la frontera de separación entre los países emisores y receptores netos de emigración, si bien Suiza ofrece también, en cierto modo, una excepción.

La tasa española de crecimiento natural de la población es de las más elevadas, lo que sin duda condiciona la permanencia de una presión emigratoria, fundamentalmente al área centroeuropea. Si descendemos a la consideración de unidades regionales, tal presión se agudiza en casos como los de Andalucía y Canarias, con crecimientos vegetativos superiores al 15 por

TABLA 2  
TASAS MEDIAS DE CRECIMIENTO NATURAL  
DE LA POBLACION

Período 1969-1970 (en %)

Canadá .....	14,5
Estados Unidos .....	11,1
Australia .....	12,1
Austria .....	4,9
Bélgica .....	4,1
Dinamarca .....	6,8
Finlandia .....	7,6
Francia .....	6,5
Alemania .....	5,4
Grecia .....	10,3
Irlanda .....	9,9
Italia .....	8,8
Luxemburgo .....	3,1
Holanda .....	12,5
Noruega .....	7,9
Portugal .....	12,2
ESPAÑA .....	12,3
Suecia .....	4,6
Suiza .....	8,5
Reino Unido .....	5,9

EL FUTURO DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA

1.000 y un nivel económico insatisfactorio. Andalucía y Galicia—donde juega también su papel una densidad de población relativamente elevada—suministran más de la mitad de la total emigración española.

Hay que considerar, además, que se aprecia, en general, en los países más adelantados de la OCDE—y claramente en los europeos—, la existencia de una tendencia a la baja en las tasas de crecimiento natural, lo que aumentará el déficit potencial de mano de obra. Como quiera que, aunque más suavemente, también dichas tasas decrecen en la Europa Meridional, es de esperar un progresivo desplazamiento de las corrientes emigratorias procedentes de tal área, por las que tienen su origen en el continente africano y el Asia Menor, cuando no por las de Europa oriental, caso de que cambiaran algunos de los actuales condicionamientos políticos.

Salvo la imprevisible circunstancia antedicha, es previsible una prolongación de la evolución seguida por los flujos migratorios en el decenio de los 60, que—para la emigración española—se traduce en una clara tendencia decreciente de los saldos netos, que no reflejan las cifras tradicionales de emigración, tal como se aprecia al comparar los datos correspondientes (tabla 3).

T A B L A 3  
CIFRAS DE LA EMIGRACION ESPAÑOLA  
(En miles de personas)

A ñ o s	Emigración asistida (1)	Emigración neta	Incremento de la población extranjera en el país	Emigración neta de nacionales
1959	42	130	1	131
1960	48	138	1	139
1961	93	67	4	71
1962	117	52	6	58
1963	110	58	5	63
1964	126	88	10	98
1965	85	63	9	72
1966	68	51	11	62
1967	36	53	13	66
1968	78	34	8	42
1969	112	10	9	19
1970	106	16	9	25

(1) Sin contar trabajadores fronterizos ni de temporada.

FUENTE: Elaboración propia.

Como quiera que, a lo largo del período, se ha ido produciendo un aumento estimable de la población extranjera en España, es preciso depurar de tal circunstancia las cifras de emigración neta, obtenidas por diferencias entre el crecimiento total de la población y su crecimiento natural o vegetativo, a fin de conocer la emigración neta de nacionales (2).

La comparación entre la primera y la última columna pone de manifiesto la escasa cobertura de la emigración asistida al principio del período y singularmente en el período 1966-67, en que la recesión de la economía alemana llegó a reducir a 3.422 la cifra de emigrantes asistidos en 1967, por la baja radical en la cifra de ofertas de trabajo de tal procedencia, lo que motivó un renacimiento de la emigración no asistida. La experiencia es en buena parte ilustrativa de la rigidez de oferta de mano de obra, que, enfrentada a una profunda baja de la demanda por una crisis económica, desborda los cauces normales de la emigración, en búsqueda desorganizada de una oportunidad de empleo.

La comparación pone también de manifiesto el gradual predominio de los movimientos temporales de mano de obra frente a la emigración de largo plazo o definitiva. Influyen en ello, por una parte, la decreciente significación de la emigración a América y, por otra, la mayor cobertura de la asistencia a la emigración a Europa y su extensión a trabajadores que repiten anualmente su salida, tras un corto período de estancia en España, como es el caso de los «estacionales» suizos.

Cada vez más las cifras de emigración asistida dejan de traducir una posible pérdida de potencial humano, para significar el nivel numérico de prestación de un servicio asistencia! .. trabajadores españoles que se desplazan al extranjero. En el decenio 1961-70 la cifra de 931.000 emigrantes asistidos se traduce en una emigración neta de 576.000 españoles, y en el trienio 1968-70 la proporción de unos a otros es, aproximadamente, de 3 a 1.

Coadyuva grandemente a esta transformación la «nueva situación americana», entendiéndose por tal el práctico cierre del mundo iberoamericano a la inmigración europea y su reflejo en la emigración española, pese a que ésta sigue beneficiándose de las variables facilidades otorgadas a la reagrupación familiar. El futuro de la emigración a tal área se limita a una emigración selectiva, tal como ha quedado anteriormente expresado.

Los técnicos y profesionales españoles tienen en esta nueva era de la

---

(2) Los errores motivados al no depurar los datos de los extranjeros nacidos en España, o de los españoles nacidos en el extranjero, son pequeños y no modifican sensiblemente las cifras resultantes.

emigración americana más amplias oportunidades que los de cualquier otro país, dadas la comunidad de idioma y de costumbres. No será, desde luego, una emigración numéricamente comparable a la normal durante el primer cuarto de siglo, pero puede ser ampliamente favorable para ambas partes, actuando —para España— como un regulador de ajuste entre la oferta y demanda interior de técnicos y titulados y, para Iberoamérica, como una ayuda importante a su proceso de desarrollo económico y sociocultural. Permitirá también recuperar, en parte, para la cultura hispánica las posiciones perdidas a lo largo del presente siglo, y aun para la cultura latina, dado que la tradicional penetración francesa en dichas áreas se ha ido viendo desplazada por la norteamericana.

Sin embargo, esta «nueva emigración española» —que proseguiría en una nueva generación el importante aporte cultural que supuso la emigración de intelectuales al inicio de los años 40— requiere una asistencia específica, a través de convenios bilaterales de cooperación, de garantizada efectividad.

Distinto signo presenta el futuro de la emigración a Europa, porque ha de hacer frente a una problemática estructural muy diferente de la americana. Al inicio de los años 60 la emigración española a Europa entra a competir básicamente con la emigración italiana y accede al mercado de empleo europeo por los puestos más bajos de la calificación profesional. Se trata, fundamentalmente, de peonaje industrial y de servicios, aunque en Francia sigue teniendo importancia el peonaje agrícola, dentro o fuera de la clásica emigración de temporada.

La prosecución del desarrollo económico en los países centroeuropeos y su debilidad demográfica se traduce en un proceso de ampliación de la base laboral abierta a la mano de obra extranjera, que lleva, tanto a la formación profesional de anteriores inmigrados sin especialización, como, más directamente, a la demanda de especialistas en actividades tales como la construcción, la minería y la industria metalúrgica, cuyos puestos van resultando poco apetecidos por la mano de obra interior.

El proceso resulta selectivamente favorable a la emigración española de personal operario cualificado, pero se reducen las posibilidades de emigración desde un punto de vista numérico. Dos razones lo justifican: en primer lugar, la escasez de personal cualificado y las oportunidades de colocación que éste tiene en la economía española a niveles salariales relativamente aceptables y, desde luego, menos dispares respecto a los normales en el extranjero de los resultados para el simple peonaje; en segundo lugar, la competencia que la mano de obra no cualificada originaria de otros

países hace a la oferta española, como ésta se lo hiciera en su día a la italiana.

Tal competencia es ya clara, en el caso alemán, por parte de turcos, yugoslavos, griegos y portugueses principalmente, pero también de marroquíes; en el caso francés por portugueses, norteafricanos y centroafricanos; en el caso inglés por africanos y ciudadanos de las Indias Occidentales. En el próximo futuro, esta mano de obra más barata ocupará los puestos de trabajo de menor categoría laboral y aquellos sectores de servicios menos atractivos (limpieza pública, servicios domésticos, etc.). La emigración española se verá, pues, constreñida entre una amplia oferta de terceros países de trabajadores que aceptan inferiores condiciones laborales y una demanda cuantitativamente menor de puestos, que además requieren alguna especialización.

Como ventaja aparecerá una menor sensibilidad a la coyuntura económica, puesta ya de manifiesto en la crisis alemana de 1967, que afectó más gravemente, por ejemplo, a los inmigrantes griegos que a los españoles, pero esta menor sensibilidad será tanto más escasa cuanto menor participación tenga la industria de la construcción en la ocupación de la mano de obra española, por ser dicha industria la más sensible a la coyuntura económica general.

El proceso apuntado no operará, sin embargo, en países donde los factores de heterogeneidad de raza y de costumbres se toman más en consideración en su política inmigratoria. Tal es el caso de Suiza, y aún más profundamente el de Suecia; pero este país tiene resuelto básicamente su problema por el concurso de la emigración finlandesa. Las posturas xenófobas de determinados sectores en algunos países de fuerte inmigración, si afectan, en conjunto, a la emigración española, se traducen más claramente en coartar las posibilidades de sustitución por inmigrantes de países menos afines.

El problema, en el futuro, estribará, en buena parte, en las desiguales oportunidades de los trabajadores españoles con relación a los de cualquier otro de los países de los integrados o que se integran en la Comunidad Económica Europea, por cuanto éstos podrán desplazarse libremente a lo largo y a lo ancho de toda el área comunitaria, con lo que aumentarán sus posibilidades de defensa frente a crisis económicas localizadas y su «poder de negociación» en lo que respecta a condiciones de trabajo, que habrán de equipararse a las normales para los trabajadores nacionales. Si España no ingresa en la Comunidad como miembro de pleno derecho, sus trabajadores emigrados pueden quedar a lo sumo en el primer escalón de

una mano de obra de segunda categoría, sufriendo la competencia de los países extracomunitarios y, en último término, de la emigración africana.

No integrados en el Mercado Europeo de mano de obra sólo cabe una especialización, que no parece ofrecer excesivas perspectivas. Volcarse aún más en la emigración a Suiza —si este país no se integra en el ámbito comunitario— sería ahondar en un proceso que se viene produciendo naturalmente en los últimos años y que plantea problemas ante la política de limitación mantenida por los suizos. La especialización sectorial dejaría el mercado limitado, en buena parte, a los sectores de la construcción, la agricultura, y los servicios hoteleros y domésticos, cuyas perspectivas no son atrayentes en extremo.

No debe perderse de vista, sin embargo, que la emigración a Europa no tiene otro objetivo que el de mejorar el ajuste temporal entre la población española potencialmente activa y las oportunidades de empleo de la misma dentro de la economía nacional. El aumento de la emigración no es un objetivo deseable en sí mismo, sino muy al contrario la expresión de una insatisfacción socioeconómica individual, que lleva libremente a buscar un nuevo horizonte, bajo el que desarrollar una actividad productiva y lograr un mejor nivel de vida.

No se trata tampoco de resucitar los viejos balances económicos de la emigración enfrentando costes y beneficios para la economía nacional, con olvido de la condición humana de los sujetos activos que la realizan y la sufren. Restricciones cuantitativas o cualitativas a la emigración, en función de las conveniencias generales de la economía nacional, no pueden ser impuestos sin afectar a la libertad individual y así ha sido proclamado por la nueva Ley de Emigración española.

El objetivo central de nuestro desarrollo económico no puede ser la creación indiscriminada de puestos de trabajo para anular el flujo emigratorio, sino aumentar la productividad interna de nuestro sistema económico para hacer posible la más rápida elevación del nivel de vida de los españoles. Hablando en término macroeconómicos, cabe decir que la población —y también la población activa— no es una variable operativa, sino una variable exógena, un dato a considerar. Toda influencia sobre ella derivada de una política de emigración ha de respetar, ante todo, el principio de libertad individual y sólo puede estar justificada en la defensa y protección de los propios intereses individuales.

Ello no afecta al hecho de que una política emigratoria activa actúe en favor de una reforma de las estructuras y, por tanto, del incremento de productividad interna, pero ello como resultante de la defensa del derecho

natural de toda persona a mejorar sus condiciones de vida y el nivel de satisfacción de sus necesidades materiales.

Cada vez más la emigración exterior ha de ser contemplada como una expresión de la libertad de movimiento de la mano de obra a nivel internacional, en su doble vertiente de flujos de salida y de retorno.

Tal como ha quedado puesto de manifiesto, no existe correlación simple entre salidas y emigración neta. La correspondencia entre tales conceptos es más acusada, desde luego, en las migraciones interiores, a nivel regional, para las áreas deprimidas o subdesarrolladas, que a nivel nacional, por lo que afecta a la emigración exterior.

El futuro a plazo medio de la emigración exterior española merecerá un proceso análogo, en buena parte, al de la emigración italiana: mantenimiento de altas cifras de emigración bruta, dentro de una tendencia decreciente para la emigración neta por progresivo incremento de los retornos. El proceso se completará con un flujo inmigratorio de trabajadores extranjeros, que si, por una parte, competirán con la emigración interior en las áreas de más pujante desarrollo industrial, por otra, irán penetrando también lentamente en actividades y niveles profesionales de inferior calificación, en un proceso análogo al seguido por la emigración española a Europa.

Este proceso previsible resultará más o menos acelerado según sea la velocidad relativa de nuestro desarrollo económico y la de decrecimiento de la tasa de aumento natural de la población española, pero será claramente visible a lo largo de todo el presente decenio.