



La ampliación de Europa: escollos y remedios para evitar una emigración excesiva hacia Europa Occidental

Rickard Sandell *

Tema: En este documento se analizan los mecanismos de migración relacionados con la ampliación de la Unión Europea (UE) que tendrá lugar próximamente. En él se muestra que la forma más eficaz de evitar un desplazamiento masivo de población hacia Europa Occidental es un firme compromiso de reducir las desigualdades económicas existentes entre los actuales miembros de la UE y los diez países de próxima incorporación.

Resumen: La migración laboral puede concebirse como una decisión motivada por la existencia de incentivos económicos tanto en el lugar de origen como en el de destino. Existe el temor de que las importantes diferencias económicas entre Europa Occidental y Oriental puedan provocar una ola de emigración a gran escala cuando los diez nuevos países entren a formar parte de la UE en 2004. Este análisis confirma que dicho temor no es infundado. No obstante, también muestra que una emigración a gran escala podría evitarse si se reducen las diferencias económicas.

Análisis: La ampliación de la UE quizás suponga uno de los mayores desafíos a los que se ha enfrentado hasta ahora el concepto europeo de libre circulación, fronteras comunes y políticas comunitarias de migración. Los diez países que entrarán a formar parte de la UE el 1 de mayo de 2004 aumentarán la población de la Unión en unos 74 millones de personas. La diferencia entre la renta y la situación económica en general de los países del Este y la del resto de Europa implica que existe el riesgo de que aumente la emigración hacia los países de Europa Occidental como consecuencia de la ampliación. Se teme que esto pueda repercutir en las economías occidentales que, al mismo tiempo, deben cargar con la difícil tarea de impulsar las economías de los recién llegados.

Por supuesto, una posible ola migratoria del Este al Oeste de Europa no sólo es motivo de preocupación para la parte occidental. Desde la caída del Muro de Berlín, los países de Europa del Este han experimentado una enorme transformación económica, que ha hecho a sus economías extremadamente vulnerables. Una salida masiva de población supondría, muy probablemente, una grave amenaza para la emergente estabilidad económica de estos países. La migración laboral, que es el tipo de migración que analizo en este documento, supone la pérdida de capital humano y social en una región y su transferencia a otra. Un déficit significativo de capital humano tiene efectos trascendentales en el potencial de crecimiento económico de un país. Así, de materializarse esta ola de emigración, podrían empeorar las perspectivas de una ampliación cómoda y, como resultado, aumentaría la tensión entre el Este y el Oeste.

* Rickard Sandell
Investigador principal
Demografía, población y migraciones internacionales
Real Instituto Elcano

También se pondría seriamente en duda el futuro del concepto europeo de fronteras comunes y libre circulación de personas.

Sigue sin estar claro si el temor a una emigración masiva hacia el Oeste está realmente justificado. Los expertos tienen opiniones divergentes al respecto. La cifra total de emigrantes potenciales a únicamente Alemania y Austria podría ser de 5 millones; pero también circulan otros pronósticos menos pesimistas (u optimistas, dependiendo de las preferencias) en relación con la posible magnitud de la migración hacia el Oeste de Europa. La verdad es que nadie sabe a ciencia cierta lo que puede suceder. Lo que sí sabemos es que, si bien un cierto grado de migración hacia Europa Occidental sería bienvenido, resultaría muy difícil justificar desde un punto de vista político una ola masiva de inmigrantes en un período corto de tiempo.

Como es natural, estos temores han sido objeto de debate en las cumbres de la UE. El resultado es que los acuerdos de ingreso firmados con los países candidatos les imponen restricciones temporales al derecho de libre circulación de personas hacia y entre los países de la UE. Dichas restricciones durarán aproximadamente seis años a partir de 2004. Resulta discutible si esta medida va a suponer un freno eficaz a la emigración potencial hacia los países de Europa Occidental, pero al menos debería proporcionar a estos últimos los medios legales para evitar un movimiento masivo de población en caso de materializarse dicha posibilidad.

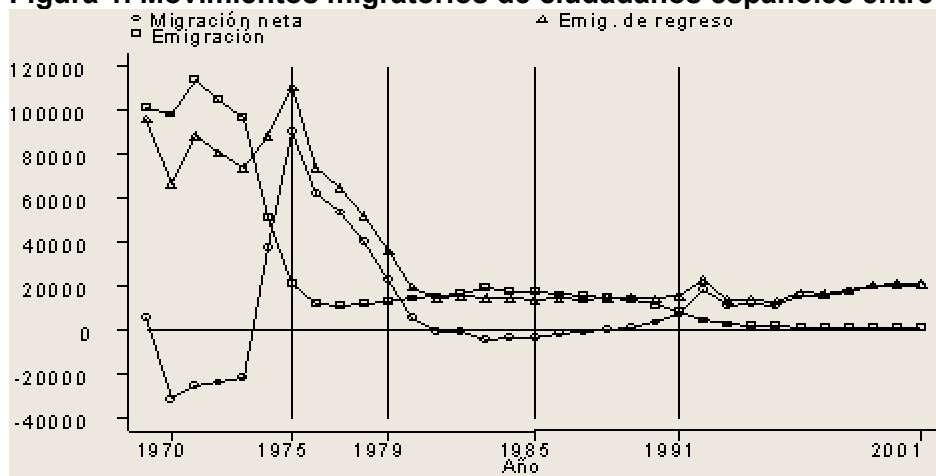
Independientemente de nuestra opinión con respecto a la posibilidad de una migración de Este a Oeste, resulta importante comprender el mecanismo que desencadena el tipo de migración laboral que puede derivarse de la ampliación. Una mejor comprensión de este mecanismo debería resultar de ayuda a la hora de diseñar políticas para contrarrestar un éxodo, contribuir a una más fácil integración de los países candidatos y evitar que el ideal europeo de libre circulación de personas se convierta en un concepto sin contenido.

Ampliación y emigración

Para explorar el futuro, resulta de utilidad remitirse a escenarios pasados. En 1986, la Comunidad Europea (CE) acogió a España y a Portugal en el seno de la Unión. Al igual que los diez países de Europa del Este que hoy llaman a la puerta de la UE, estos dos países meridionales presentaban en aquel momento economías deprimidas y un nivel de vida muy por debajo del de sus vecinos más ricos. De forma similar a lo que ocurre ahora en Europa Oriental, presentaban una migración neta negativa, es decir, la emigración superaba a la inmigración. Una parte muy significativa de su emigración escogía como destino el noroeste de Europa, preferentemente Alemania y Francia. Además, ambos países habían tenido un pasado difícil, con largos períodos bajo gobiernos autoritarios. En aquel momento se expresaron inquietudes en materia de migración y viabilidad económica similares a las que se están debatiendo hoy: a España y a Portugal no se les concedió el derecho a la libre circulación de personas hasta 1991.

Para ilustrar el resultado migratorio de la ampliación de 1986 me remitiré a los datos españoles de emigración y emigración de regreso hacia y desde Europa entre 1969 y 2001. Tras explorar los flujos migratorios me centraré en cómo los factores económicos de "empuje y atracción" (*push and pull factors*) llegaron a determinar la migración española durante ese período.

Figura 1. Movimientos migratorios de ciudadanos españoles entre 1969 y 2001



La Figura 1 muestra las tendencias de emigración y emigración de regreso hacia y desde Europa, así como las de migración neta (emigración-emigración de regreso) de ciudadanos españoles a lo largo del período 1969-2001. A la izquierda del gráfico se sitúa el período correspondiente a la transición política española, desde 1975, año de la muerte de Franco, hasta 1978, cuando se celebraron las primeras elecciones democráticas. A la derecha aparece representado el período comprendido entre 1985/86, con la entrada de España en la CE, y 1991, momento en que se levantaron las restricciones a la libre circulación de los españoles en el seno de la CE. De la Figura 1 se puede deducir que España tuvo un historial migratorio muy turbulento hasta el comienzo de la transición. Durante la transición, los españoles cambiaron rápidamente su comportamiento migratorio, lo que hizo que disminuyesen radicalmente tanto la emigración como la emigración de regreso. Los niveles de emigración empezaron a aumentar de nuevo entre 1980 y 1985, antes de la entrada de España en la CE. Sin embargo, desde 1986 hasta la actualidad la emigración ha ido disminuyendo. Resulta interesante observar cómo la emigración de regreso ha ido aumentando a un ritmo constante desde la entrada de España en la Comunidad. Desde finales de la década de 1980 hay más españoles que regresan a España que españoles que abandonan el país. Sin embargo, antes de entrar en la Unión, España presentaba una salida neta de personas hacia el resto de Europa.

Contrariamente a los efectos que se esperan con respecto a la ampliación, la entrada de España en la CE no conllevó ningún exceso extraordinario de emigraciones hacia el resto de Europa, sino que más bien la admisión en la Unión parece haber tenido un efecto positivo sobre la emigración de regreso y un efecto negativo sobre la emigración. Lo más probable es que la experiencia española no fuera pura coincidencia, sino que el aumento de la emigración de regreso fuese resultado de incentivos relacionados con la admisión del país en la CE. La identificación de dichos incentivos y la clarificación de su efecto sobre el potencial de emigración resultan cruciales para la formulación de futuras políticas en materia de integración de los diez países candidatos y la prevención de la indeseada inmigración a gran escala temida por tantos políticos europeos.

Migración e incentivos económicos

La migración laboral, o económica, a menudo viene determinada por los denominados factores de "empuje y atracción". Por ejemplo, si una persona se enfrenta a un alto riesgo de desempleo en su país de origen puede verse más inclinada a buscar empleo en un país donde existan más oportunidades; es decir, se ve empujada a emigrar. De forma

similar, las personas con empleo pueden considerar la posibilidad de emigrar si es significativamente más rentable un empleo en otro país; en este caso, es atraída por otro país. El concepto de “empuje y atracción” puede resumirse de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Factores de empuje} &= \text{Ventajas}_{\text{destino}} > \text{Ventajas}_{\text{origen}} \\ \text{Factores de atracción} &= \text{Desventajas}_{\text{destino}} < \text{Desventajas}_{\text{origen}} \end{aligned}$$

No obstante, los factores de “empuje y atracción” no actúan de forma independiente. Es decir, las decisiones de migración se basan en una valoración global de las ventajas y las desventajas existentes tanto en el país de origen como en el de posible destino. La propensión a emigrar resulta mayor cuando las desventajas superan a las ventajas en el país de origen y cuando las ventajas superan a las desventajas en el país de destino:

Cuadro 1. Hipótesis de tendencias de migración en respuesta a factores de “empuje y atracción”

		País de origen	
		Ventajas>Desventajas	Ventajas<Desventajas
País de destino	Ventajas>Desventajas	-/+	+/+
	Ventajas<Desventajas	-/-	+/-

+ = Alta propensión a emigrar.
- = Baja propensión a emigrar.

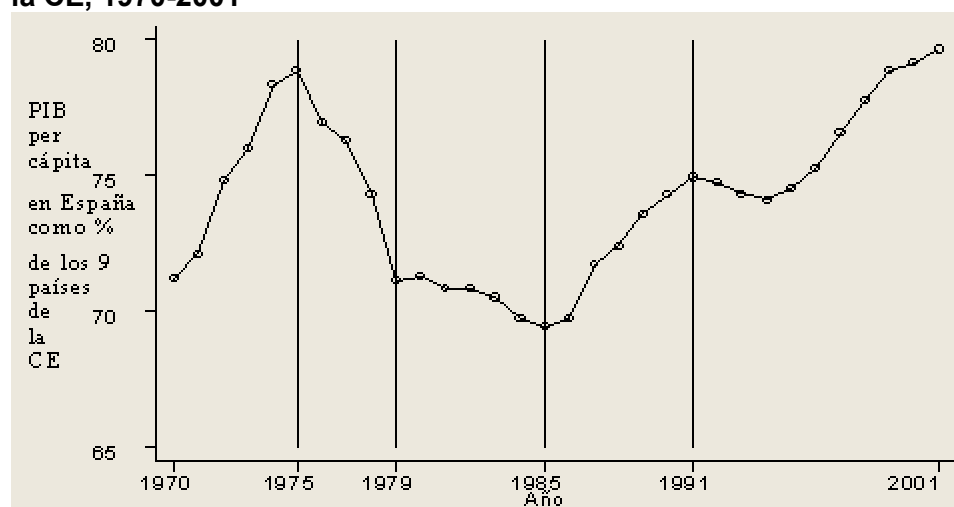
Además, la migración no es unidireccional. En caso de que la estructura de incentivos cambie con el tiempo, los emigrantes pueden optar por reconsiderar su decisión. Si la estructura de incentivos ha cambiado a favor de su país de origen (con un cambio en los incentivos a lo largo del tiempo, desde la parte superior derecha hasta la parte inferior izquierda del Cuadro 1), la emigración de regreso se hace más probable y la emigración del país de origen menos probable.

Análisis del cambio económico y del comportamiento migratorio de los españoles

A continuación evaluaré el modo en que los incentivos económicos en los países de origen y de destino afectaron a los incentivos migratorios de los españoles a lo largo de un período de tiempo determinado. Para medir los efectos combinados de los factores de “empuje y atracción” emplearé el PIB per cápita, medido en dólares estadounidenses empleando las paridades de poder adquisitivo y los precios de 1995. Me centraré en la evolución del PIB en España y en los nueve Estados que formaban parte de la CE antes de la ampliación a los países del Sur.

La Figura 2 muestra la evolución del PIB español en relación con el PIB medio de los otros nueve Estados de la CE. Tras alcanzar un mínimo en el año de su entrada en la CE, el PIB español fue superior a la media de los otros nueve Estados, excepto a principios de la década de 1990. Existen motivos fundados para creer que este hecho guarda relación con la entrada de España en la Comunidad. Así, de acuerdo con las hipótesis explicadas anteriormente, la predisposición a emigrar descendió a medida que la economía española fue mejorando en comparación con la de los otros nueve Estados de la CE, mientras que los atractivos de regresar a España aumentaron.

Figura 2. PIB per cápita en España como % del PIB per cápita de los 9 Estados de la CE, 1970-2001



Para poder determinar en qué medida esta afirmación es cierta, empleo sencillas técnicas de regresión múltiple, en las que las variables dependientes son *la emigración*, *la emigración de regreso* y *la migración neta*. Para dar cabida a los efectos temporales, en los datos diferencio las mediciones. Es decir, analizo la forma en que los *cambios* en la emigración y la emigración de regreso españolas se ven afectados por los *cambios* en el PIB de España y de los nueve países de la CE. Además, empleo una variable ficticia para controlar posibles cambios excepcionales en los patrones de migración durante la transición democrática española. El Cuadro 2, a continuación, muestra los resultados de las regresiones.

Cuadro 2. Coeficientes de regresión que predicen la emigración, la emigración de regreso y la migración neta de España

Variable dependiente (valores diferenciados)	Modelo		
	(1) Emigración	(2) Emigración de regreso	(3) Migración neta
<i>Cambio</i> en PIB/cápita de España (%)	-13,41 (9,21)	28,64 (7,64)	
<i>Cambio</i> en PIB/cápita de los nueve Estados de la CE (%)	19,77 (11,14)	-35,49 (9,24)	
<i>Cambio</i> en la diferencia bruta entre el PIB/cápita de España y el PIB/cápita de los nueve Estados de la CE			45,01 (10,56)
Transición española (1975-1979)	-13.846,98 (6.816,59)	16.752,93 (5.654,18)	32.355,99 (7.876,27)
Constante	-5.937,54 (3.405,69)	2.125,20 (2.824,93)	3.474,80 (2.039,88)
Observaciones	31	31	31
Coeficiente de determinación ajustado	0,16	0,47	0,54

Nota: Una prueba de significación resultaría redundante puesto que los datos hacen referencia a la población; así, las estimaciones reflejan las estimaciones reales para el acontecimiento excepcional: la entrada de España en la CE.

El primero y el segundo de los modelos se incluyen fundamentalmente para probar las hipótesis descritas anteriormente y ayudar a interpretar los cambios en las dos mediciones del PIB explicadas en el Cuadro 2. Tal y como puede observarse, las hipótesis quedan confirmadas. Para la emigración, un aumento del PIB per cápita de España supone que las ventajas de *no emigrar* en el país de origen aumentan con respecto a las desventajas. El resultado es una menor emigración. De forma similar, un aumento del PIB per cápita en los nueve países de la CE supone que las ventajas de *emigrar* al país de destino aumentan con respecto a las desventajas. El resultado es una mayor emigración. El efecto inverso para la emigración de regreso es evidente: cada aumento de un dólar estadounidense en el PIB per cápita español supone 28 personas más de regreso, mientras que cada aumento de un dólar estadounidense en el PIB per cápita de los otros nueve países de la CE supone 35 españoles menos que regresan. El efecto de la variable ficticia de la transición confirma lo que ya sabíamos a partir de la Figura 1: a medida que el país se va adaptando a la democracia disminuyen tanto la emigración como la emigración de retorno.

El tercero de los modelos analiza la evolución económica de España con respecto a la de los nueve Estados de la CE y el modo en que ha afectado a su migración neta con Europa. Los resultados muestran una relación clara entre la evolución económica de España con respecto a los demás países europeos y sus patrones migratorios. Durante el período estudiado, *por cada descenso anual de un dólar en la diferencia entre la economía española y la de la CE, se encontraban en el extranjero 45 españoles menos.*

A juzgar por el tercer modelo puede concluirse que la evolución económica de España constituye un factor importante a la hora de explicar el comportamiento migratorio de sus ciudadanos. Más del 50% de la variación en la emigración queda explicada por este sencillo modelo, que se centra tan sólo en los factores económicos, pero que tiene en cuenta los efectos de la transición democrática. También podemos llegar a la conclusión de que sólo fueron necesarios unos cambios relativamente pequeños en las diferencias entre el PIB de España y el de los nueve Estados de la CE para hacer que la migración neta española pasase a ser positiva. La migración neta se situó en cero una vez que la diferencia en el PIB descendió entre 80 y 90 dólares con respecto a su nivel en el momento de la entrada de España en la CE (teniendo en cuenta que la migración neta, situada en -3.700, era negativa en aquel momento).

El hecho de que sólo fueran necesarios unos pequeños cambios se debió probablemente a las variaciones en las expectativas futuras acerca de las mejoras económicas resultantes de su ingreso en la Comunidad. Probablemente las ideas existentes en torno al rumbo que adoptaría la economía española habrían cambiado de no haberse visto respaldadas por *cambios reales* en la evolución de la economía española del tipo que se muestra en la Figura 2. En ausencia de tales cambios, lo más probable es que España hubiera continuado siendo un país de emigración neta.

Conclusiones: Quizá la lección más importante que puede obtenerse de las conclusiones anteriormente citadas es la importancia que la evolución económica española tuvo para su patrón migratorio tras su admisión en la CE. De haber surgido un escenario más pesimista, es probable que España hubiese continuado siendo un país de emigración neta durante un período de tiempo mucho más largo.

Aunque los datos de un solo país no bastan para predecir los flujos de migración de un grupo de países, sí son suficientes para poder emitir algunas recomendaciones generales con respecto a la futura ampliación de Europa. Nuestro análisis muestra que la desigualdad económica fue uno de los factores explicativos más importantes de la emigración y la emigración de regreso en un país que pasó a formar parte de la Unión Europea (léase CE) en un momento en que era fuente de emigración neta.

Existen muchos motivos por los que una ola migratoria a gran escala sería negativa tanto para Europa Occidental como Oriental. No existen fórmulas mágicas para evitar que esto suceda; el único modo viable de evitar una ola de inmigración es proporcionar los medios necesarios para que el crecimiento económico de los países candidatos a la adhesión sea más rápido que el del resto de los países de la Unión, eliminándose así las diferencias que fomentan la migración laboral.

Es probable que esta tarea resulte más complicada en esta ronda de ampliaciones que en 1986. En primer lugar, los países de adhesión son mucho más numerosos en esta ocasión y, en segundo lugar, las diferencias económicas son mayores que en 1986. Por ejemplo, la diferencia entre el PIB per cápita de Polonia y el de los quince miembros actuales de la UE se sitúa hoy en más de 10.000 dólares estadounidenses, dos veces la diferencia existente entre España y los nueve miembros de la CE en 1985. Éste es un motivo por el que resulta de vital importancia que los seis años de "luna de miel", con una integración paso a paso, se empleen con la mayor eficacia posible a fin de lograr un crecimiento económico en Europa del Este. De esta forma, los polacos, los húngaros y el resto de ciudadanos de estos países podrán adquirir confianza en el rumbo de la evolución económica de sus respectivos países antes de acceder al derecho a la libre circulación de personas. De no lograrse, la UE podría verse obligada a reconsiderar sus ideales de libre circulación y fronteras comunes que, sin duda, supondría un importante revés para la unidad de Europa.

Rickard Sandell
Investigador principal
Demografía, población y migraciones internacionales
Real Instituto Elcano