

20-5.321

1016. LIII ESP
Pop. Soc.

un o de obr



RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS	
ENTRADA	
N.º 132	Fecha 17-IV-79
CONTENIDO N.º	
FECHA:	Sr. Ferrer
Clase Archivo:	Asunto Laboral

COLOQUIO

LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Lovaina 25-26 Mayo 1979

- - -

PONENCIA: "Libre circulación de trabajadores y política emigratoria."

por :

Francisco-Javier CASAS ALVAREZ
Vice-Secretario General
Instituto Español de Emigración (Ministerio
de Trabajo)
Licenciado Especial en Derecho Europeo
(Universidad Libre de Bruselas)



COLOQUIO

LA ADHESION DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS

PONENCIA: "LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES Y POLITICA EMIGRATORIA"

I. INTRODUCCION

Abordar un tema como el de las repercusiones que en materia de emigración habrá de tener la aplicación entre España y la Comunidad de las normas de libre circulación de trabajadores asalariados es tarea que reviste sin duda alguna especial dificultad.

Se trata en efecto de un tema sobre el que con frecuencia se han vertido opiniones apresuradas que indican bien un desconocimiento de los factores determinantes de los movimientos migratorios, o bien la búsqueda de una rentabilidad política inmediata, lo que en ningún caso contribuye a sentar las bases para la mejor solución de los problemas de cara al futuro.

Pero por otro lado, situados incluso desde una perspectiva sosegada y abierta a la búsqueda de las soluciones más adecuadas y justas, la dificultad ante la que nos encontramos es patente si consideramos la cantidad de variables que nos vemos obligados a utilizar, y entre las cuales el factor humano no es, evidentemente, el menos importante.

Las repercusiones que sobre los movimientos migratorios tendrá la adhesión de España a las Comunidades van a ser en gran parte consecuencia de las formas concretas que adopte el proceso de integración en su conjunto y en cada uno de los sectores específicos de actividad. El contexto general en que tenga lu

gar la transición tendrá una muy importante influencia sobre los desplazamientos de la mano de obra, por lo que cualquier conclusión que pretendamos aventurar a estas alturas habrá de ser puesta en cuarentena hasta que, estando las negociaciones en una fase más avanzada, sea posible obtener datos más precisos sobre las tendencias del proceso.

Por tanto en esta ponencia no nos planteamos en modo alguno dar soluciones acabadas sino que, dado el carácter de reflexión abierta que tiene este importante Coloquio, tratamos de aportar los elementos necesarios para que, a partir de este momento, esas soluciones puedan ser halladas conjuntamente por las partes interesadas.

Libre circulación de trabajadores y pleno empleo.

Existe una cierta tendencia, no solo en España sino incluso en importantes sectores de la opinión pública comunitaria, a pensar que la esencia de la política comunitaria de empleo está constituida por las normas de libre circulación de trabajadores y a responsabilizar de esa forma al mecanismo de libre circulación de la deterioración del empleo que pueda producirse en un momento determinado.

Y ello, de hecho, tiene un fundamento que no deja de ser real. Los autores de los Tratados rehuyeron dotar a la Comunidad de los medios adecuados para llevar adelante una verdadera política social común. A pesar de asignar a la Comunidad como uno de sus fines esenciales "la consecución del más alto nivel de empleo" (art.3), el liberalismo económico que inspiraba a sus autores les hizo considerar que la elevación cuantitativa y cualitativa del nivel de vida de las poblaciones y la obtención de ese más alto nivel de empleo, vendría dado automáticamente por el desarrollo de las potencialidades que originaría la libre movilidad de los factores de producción en un espacio económico más amplio. En este esquema, el mecanismo de la libre circulación de trabajadores sería con toda evidencia el elemento esencial que permitiera el ajuste automático de la oferta y la demanda de mano de obra para conseguir así su más racional utilización.

A pesar de la importante labor que en el campo del empleo desarrolló la CECA, facilitando la readaptación de - trabajadores en base a lo previsto en el artículo 56 del Tratado, lo cierto es que el único instrumento válido de que se dotaba la CEE para llevar adelante una política de empleo, el Fondo Social Europeo, nacía con muy graves limitaciones: un presupuesto simbólico y un rígido mecanismo para su utilización.

No es extraño por tanto que cuando se habla de la política social comunitaria haya tendencia a referirse exclusivamente a la libre circulación de trabajadores. El exiguo - tratamiento que los temas de política social recibieron en los Tratados y las dificultades que durante largos años han encontrado las Instituciones comunitarias para cuestionar las competencias nacionales en esta materia, son razones que lo justifican.

Durante años las altas tasas de crecimiento - económico encubrían los defectos estructurales que iba produciendo esta falta de política social, esta concepción de la política social como una política "de acompañamiento", subsidiaria de las demás. Pero con la crisis y la recesión se agudizan las contradicciones y se manifiestan las insuficiencias de un sistema que confía la realización del progreso social a la espontaneidad del juego libre de los factores económicos en presencia. Los - graves desequilibrios regionales, la muy preocupante deterioración del empleo, el surgimiento de "bolsas" de marginados sociales -emigrantes, jóvenes, mujeres, trabajadores maduros....- y - las desigualdades en la distribución de la riqueza han puesto de manifiesto con evidencia la urgente necesidad de definir con claridad a nivel comunitario unos objetivos sociales y de emprender las acciones necesarias para alcanzarlos, dotando a las Instituciones de la Comunidad de instrumentos acordes con estas prioridades; es necesario en esta línea asumir conscientemente que la libre circulación de trabajadores no es ni la panacea que vá a - resolver todos los problemas de empleo, ni la causa de todos -- ellos.

Entre esos instrumentos a impulsar debemos destacar el Fondo Social Europeo, cuyo presupuesto habría de ser incrementado sustancialmente -hoy día a pesar de la crisis solo supone el 6% del presupuesto comunitario-, y cuyos mecanismos deberían ser aún más enérgicamente flexibilizados de forma tal que

podiera convertirse en un eficaz instrumento de política de empleo. Y debemos situar también en lugar preferente el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Banco Europeo de Inversiones, que deberían convertirse, no solo en factores de corrección de desequilibrios regionales sino en verdaderos promotores de actividad económica en las regiones necesitadas, de forma tal que el fenómeno emigratorio pudiera ser erradicado. Y finalmente es necesario acentuar asimismo las acciones de orientación del FEOGA para los trabajadores que abandonan la agricultura y las ayudas previstas por el mecanismo del artículo 56 CECA, sectores que habrán de conocer una importante reestructuración en España como consecuencia de la integración.

En una situación de crisis de empleo como la actual es el tema de la libre circulación de trabajadores el que más polémica levanta y que más recelos suscita entre las fuerzas políticas y sociales de los países miembros, pero ello no es más que la consecuencia lógica de la muy limitada utilización de los demás instrumentos de política de empleo de que, junto con la libre circulación, disponen las Instituciones comunitarias, y que deberían jugar, en nuestra opinión, un papel más importante aún que la propia libertad de desplazamiento geográfico de los trabajadores.

* * * * *

II. LA EMIGRACION ESPAÑOLA A LOS PAISES EUROPEOS

El crecimiento acelerado que experimentan los países de Europa occidental durante los años 1960 a 1973 y su consecuentemente elevada demanda de mano de obra actúa como elemento motor en el proceso de la emigración española. Durante este período se traslada a ese área -en especial la comunitaria- un importante número de trabajadores a los que el Plan de estabilización de 1959 y el despegue industrial de España había hecho abandonar de forma masiva la actividad agrícola para instalarse a menudo de forma provisional en los grandes núcleos urbanos antes de emprender el camino de la emigración al extranjero.

CUADRO N°1

Emigración española en el período 1960-1973 (1)

AREAS GEOGRAFICAS	EMIGRACION(3) ASISTIDA	EMIGRACION(3) REAL	RETORNO(3)
EUROPA	1.066.428	1.924.800	1.080.800
ULTRAMAR	238.459 (2)	300.845	238.563

(1) Ambos inclusive.

(2) Solo es emigración asistida por el Instituto Español de Emigración a partir del año 1965.

(3) Se incluyen los "falsos temporeros" en Suiza.

Fuente: Instituto Español de Emigración y en base a las estadísticas de los países de acogida.

En efecto, en ese mismo período de tiempo, de 1960 a 1973 se estima que un millón de asalariados españoles abandonaron la agricultura y se produjeron unos movimientos migratorios

internos que podemos cifrar en algo más de cuatro millones (1). Si comparamos estos datos con las principales magnitudes de la población española podremos hacernos una mejor idea de la amplitud del proceso.

CUADRO N°2

Población total y población activa española
Distribución porcentual por sectores económicos

Miles de personas

	1965 (1)	1970 (1)	1975 (1)	1978 (1)
POBLACION TOTAL.....	31.913	33.956'4	36.026	37.329
POBLACION ACTIVA	12.030	12.492	13.355	13.165
Agricultura (%)	34'5	28'8	20'9	19'3
Industria (%)	26'5	28'1	27'3	26'6
Construcción (%)	7'9	8'8	10'2	10'3
Servicios (%)	30'8	33'8	38'4	40'6
No consta (%)	0'3	0'5	3'2	3'2

(1) Fuente: I.N.E. Encuesta de población activa. Cuarto trimestre de cada año.

Las elevadas tasas de crecimiento que durante esa fase experimenta la economía española, como muestra el cuadro n°3, y los fuertes incrementos de la productividad no solo en la agricultura sino también en los demás sectores de actividad no son suficientes para frenar el importante éxodo hacia el exterior, atraído por una Comunidad en pujante desarrollo que realiza una importante oferta de empleo a unos niveles salariales muy distantes de los que en esa época ofrece la empresa española.

(1) Se trata aquí de población total y no de población activa. Datos del Ministerio de Trabajo.

CUADRO Nº 3

Tasas de crecimiento del P.I.B. en España y en la C.E.E. Distribución por sectores económicos

	1965-70 (B)	1970-74 (1) (A)	1975 (A)	1976 (A)	1977 (A)	1978 (A)
Tasa de crecimiento del P.I.B. (%)						
Agricultura ...	3'41	4'00	- 1'44	2'22	-4'55	6'52
Industria	8'36	9'39	- 0'41	3'10	4'22	1'80
Construcción ..	9'59	5'19	- 4'52	-2'06	-1'81	-
Servicios	6'77	6'30	3'25	1'83	3'24	3'50
TOTAL	7'01	6'93	0'90	2'00	2'40	2'96
TOTAL CEE (C)	4'5	2'6	- 1'5	4'8	2'3	2'6

Tasas de crecimiento de la productividad por persona ocupada en España y en la C.E.E. Distribución por sectores económicos.

	1965-70	1970-74	1975	1976	1977	1978 (2)
Tasa de crecimiento de la productividad (%)						
Agricultura ..	..	8'05	5'45	7'82	1'18	9'24
Industria .....	..	7'26	- 2'27	5'50	6'09	3'27
Construcción ..	..	2'42	- 4'09	0'23	-2'77	2'74
Servicios .....	..	3'23	5'18	-0'20	1'85	4'06
TOTAL	5'4	5'93 (7'7) (1)	2'87	3'06	3'45	4'41
TOTAL CEE	4'5	2'6 (1)		4'8 (C)	2'0 (C)	2'4 (C)

FUENTE: I.N.E. Contabilidad Nacional de España

(1) Período 1970-75

(2) Estimación en base a los datos del primer semestre.

(A) Precios de 1970.

(B) Precios de 1964

(C) Fuente: Eurostat.

La crisis y el descenso de la actividad económica en los Nueve va a provocar a partir de finales de 1973 el bloqueo - casi total de la contratación de mano de obra procedente de terceros países. La emigración de españoles que se produce en estos últimos años (1974-1977) a los países europeos será en su mayor parte a Suiza (como falsos temporeros) o en concepto de reagrupación familiar. (Cuadro nº4).

CUADRO N° 4

Emigración española en el período 1974-1977 (1)

AREAS GEOGRAFICAS	EMIGRACION ASISTIDA	EMIGRACION REAL	RETORNO
EUROPA	94.773	197.300 (2)	271.400 (3)
ULTRAMAR	15.003	--	5.241

(1) Ambos inclusive.

(2) Se incluyen los "falsos temporeros" a Suiza, que representan para el período considerado 138.440, y que corresponden de hecho en su mayor parte a las mismas personas cada año.

(3) En el caso de Suiza solo se incluyen los retornados poseedores de un permiso de establecimiento, y no los temporeros.

Fuente: Instituto Español de Emigración.

La caída de la actividad económica en España, que solo tiene lugar en realidad a partir del año 1975, ha determinado en los últimos años una importante subida del paro. En el cuadro nº5 se pone de manifiesto la situación que en materia de empleo conoce actualmente España comparable en gran medida a la que viven algunos -- países de la Comunidad.

CUADRO No 5

Situación del desempleo en España y en los países de la C.E.E. a finales de 1978

	Alemania	Belgica	Dinamarca	Francia	G.Bretaña	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	TOTAL CEE	España (1)
Nº de parados (miles)	1.006'7	347'6	185'4	1.328'3	1.364'3	219'7	99'8	1.595'6	1'187	6.148'6	1.083'3
% sobre la población activa	3'9	8'8	7'3	6'1	5'2	4'6	8'8	7'5	0'8	5'7	8'2

(1) FUENTE: I.N.E. Encuesta de Población activa. IV Trimestre 1978.
EUROSTAT.

Carácter de la Emigración española.

Desde sus inicios en la segunda mitad de los años 50, la emigración española a Europa ha tenido carácter eminentemente temporal. La relativa proximidad con la Patria en que se encuentra el emigrante europeo con respecto al que emigra a ultramar, las dificultades para la integración en los países de acogida -la barrera del idioma es un grave handicap frente a la identidad lingüística y cultural con los países de América Latina- y el hecho de que España sea un país relativamente poco poblado, hizo que las autoridades españolas y los propios emigrantes concibieran en todo momento esta emigración a Europa como un desplazamiento provisional.

El mandato dirigido a las autoridades por la Ley de Emigración de 1971, en el sentido de facilitar la reinserción y el retorno de los emigrantes; la muy importante red asistencial - puesta en funcionamiento por las autoridades españolas, tanto en lo que se refiere a asesoramiento jurídico y laboral como respecto del mantenimiento de los lazos culturales y educativos con el país de origen (2), y las diferentes disposiciones adoptadas en esta línea, encaminadas a garantizar las convalidaciones de diplomas obtenidos y el subsidio por desempleo a los retornados que se encuentren sin trabajo, ratifican esta interpretación.

Aún más recientemente, el texto de la Constitución promulgada el pasado mes de Diciembre, en su artículo 42 consagra este principio de "temporalidad" cuando dispone: "El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero, y orientará su política hacia el retorno". Este planteamiento responde en definitiva a las posturas unánimemente mantenidas por las principales fuerzas políticas españolas, de lo que es también reflejo las proposiciones de ley de asistencia al emigrante retornado presentadas durante la anterior legislatura y actualmente pendientes de trámite.

(2)-La estructura asistencial en los países europeos de acogida comprende más de cuatrocientos funcionarios del Ministerio de Trabajo y aproximadamente un millar de maestros.

-España tiene concluidos Acuerdos bilaterales en materia de Seguridad Social y Emigración con la mayor parte de los países europeos.

Pero no solo el comportamiento de las autoridades españolas es ilustrativo a este respecto. A pesar del indudable carácter permanente que en ciertas áreas y circunstancias ha tenido la emigración española (por ejemplo, la de la postguerra española en Francia), lo cierto es que también el emigrante, en especial el de la primera generación, ha vivido su emigración pendiente del retorno, y ha aprovechado en general la primera oportunidad que se le ha presentado para regresar a su Patria. La importante cifra de retornados procedentes de Europa (ver cuadros 1 y 4), y en especial en estos últimos años, en un momento en que si real era la situación de crisis en la Europa comunitaria quizá más aún lo era en España, vendría a avalar lo expuesto.

Sin embargo este carácter temporal y provisional con el que los protagonistas directos han calificado en todo momento el proceso migratorio, no puede hacernos olvidar por otra parte el elevado índice de permanencia y estabilidad que en la práctica ha alcanzado la emigración española en los países de la CEE, como muestra el cuadro nº6. A las aspiraciones en todo momento manifestadas del retorno, a menudo se ha visto contrapuesta la realidad de una difícil reinserción en el país de origen.

Si la cifra de retornados ha sido alta en los últimos años, ello ha podido ser debido, en nuestra opinión, a dos causas principales. En primer lugar a las expectativas despertadas en muchos trabajadores emigrantes por la naciente democracia española, que pensaban aportaría soluciones inmediatas a los problemas económicos del país; y en segundo lugar al hecho de que en una situación de desempleo y dificultades económicas en los países de acogida, los emigrantes, como primeros afectados por los problemas de empleo, dejan de percibir compensación suficiente por las privaciones de todo tipo a que se ven sometidos con el alejamiento de la Patria.

La ralentización de esta corriente de retorno en el último año sería producto, desde esta perspectiva, tanto del desencanto respecto de las posibilidades cuasi-mágicas atribuidas al nuevo régimen como de la cierta recuperación económica en los países de acogida.

CUADRO N°6Permanencia de los españoles residentes en los
principales países de la CEE. Año 1977

PAISES	Años de permanencia	Proporción de es- pañoles residentes (%)
Alemania	{ más de 6 años	72,6
	{ más de 10 años	38,3
Bélgica	más de 6 años	87,1
Francia	{ más de 6 años	93,0
	{ más de 10 años	71,1
Países Bajos.	más de 5 años	89,4 (2)
Reino Unido .	más de 4 años	87,1 (1)

(1) Se incluyen en este índice todos los menores de 16 años sea cual sea la duración de su estancia en el Reino Unido.

(2) Situación a finales de Septiembre de 1978.

Fuente: Instituto Español de Emigración en base a los datos de los países de acogida.

Otros movimientos migratorios en la CEE.

La importancia de la emigración española a los países de la CEE debe ser contrastada con puntos de referencia cercanos que nos permitan evaluar en su conjunto el fenómeno migratorio y sus posibles comportamientos hacia el futuro.

En este sentido, si analizamos los datos de emigración española, junto con los de los otros países candidatos a la adhesión a las Comunidades, Grecia y Portugal -los datos de otros países como Yugoslavia, Turquía o Argelia son sensiblemente superiores- comprobamos que en todo este proceso (1960-1977) la emigración española ha sido comparativamente muy inferior, y que, en general y a pesar de la contigüidad con el área comunitaria, la situación del

empleo en España ha resistido mejor la tentación emigratoria.

Pero el inferior comportamiento emigratorio manifestado por los trabajadores españoles se muestra asimismo si establecemos la comparación con la emigración italiana en la CEE a lo largo del mismo período (Cuadro nº7). El beneficio de las normas comunitarias de libre circulación de trabajadores asalariados puede haber sido un dato que haya facilitado algo los desplazamientos de italianos, pero el hecho de que los datos de ambos países sean tan semejantes hacen pensar, como ya veremos más adelante, - que el beneficio de esas normas no ha actuado en modo alguno como elemento determinante de estas migraciones.

CUADRO N°7

Población residente en la CEE de algunos países
de Europa meridional. Año 1977.

PAISES	POBLACION TOTAL (1)	POBLACION ACTIVA	POBLACION INMIGRANTE EN LA C.E.E.
España	36.672	13.417'5	895.499
Grecia	9.268	3.776'0(4)	505.521
Portugal	9.773 (2)	3.666'0(3)	1.056.414
Italia	56.446	21.607'0	1.727.462

- (1) Población proyectada al 1 de Julio.
 (2) Población proyectada a finales de Diciembre.
 (3) Situación a finales de 1975.
 (4) Situación a mediados de 1975.

Fuente: Datos de los países de acogida.

* * * * *

III. LA ADHESION DE ESPAÑA Y LA LIBRE CIRCULACION DE TRABAJADORES

En ciertas ocasiones ha sido sugerido que la adhesión de los tres nuevos países candidatos debía venir acompañada de una modificación de las normas comunitarias en materia de libre circulación de trabajadores asalariados, considerando que un mecanismo que había dado resultados positivos en un marco económico determinado podía revelarse inadecuado con la llegada de otros países con mayor tradición emigratoria.

Esta postura, de haber prosperado, habría puesto en cuestión, no ya los fundamentos mismos de la Comunidad, las cuatro libertades fundamentales, que los países miembros son libres de modificar en todo momento si lo estiman oportuno, sino el principio del respeto al "acquis communautaire". Sería difícilmente imaginable el tratar de combinar la exigencia de que el país candidato acepte la totalidad del "acquis" con unas modificaciones de última hora que desvirtuaran precisamente el contenido del mismo.

Por ello la Comunidad, con buen criterio, ha definido con claridad su posición en el tema: la integración se produce en unas Comunidades en constante desarrollo y volcadas hacia el futuro, pero en las que lo ya realizado y construido constituye un patrimonio irrenunciable. El Presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades, Jean-François Poncet, lo expresaba así en su discurso de apertura de negociaciones con España, el pasado 6 de febrero: "... la solución de los problemas de adaptación que pudieran plantearse para ambas partes debe buscarse a través del establecimiento de medidas transitorias y no de modificaciones de las normas comunitarias".

En consecuencia, el "acquis" communautaire" en materia de libre circulación de trabajadores se confirma así como un conjunto que ha de ser íntegramente aplicado entre la Comunidad y España, al igual que los demás aspectos de la construcción europea.

La normativa comunitaria en materia de libre circulación de trabajadores asalariados comprende de hecho dos aspectos esenciales: en primer lugar la no discriminación del trabajador comunitario respecto del nacional en cuanto al empleo, condiciones de vida y de trabajo, seguridad social y otros. Y en segundo lugar la

libertad de desplazamiento con el fin de obtener un empleo. Ambos aspectos, íntimamente ligados en cuanto a la configuración de un régimen efectivo de libre circulación, pueden sin embargo ser analizados separadamente y, desde nuestra perspectiva, recibir un tratamiento diferenciado a la hora de abordar el período transitorio.

La igualdad de trato

Con la única exclusión de acceso a ciertos empleos en la Administración Pública y la excepción general por razón de orden público, seguridad o sanidad pública, parece a todas luces como lo correcto y comúnmente aceptado que los nacionales de los países comunitarios o de España y miembros de su familia que se encuentren trabajando con un contrato válido en el territorio de la otra parte, gocen desde el momento mismo de la adhesión de los beneficios del principio general de igualdad de trato.

Ello ha de suponer la aplicación del principio de no discriminación por razón de nacionalidad, tanto en lo que se refiere al empleo y utilización de los servicios de empleo en las mismas condiciones que los nacionales como a las condiciones de vida y de trabajo, Seguridad Social y servicios sociales en general.

Por otra parte, y bajo la misma óptica, estos beneficios se aplicarán no solo a los trabajadores ya instalados en la fecha de la adhesión, sino también a aquellos que lo hagan con posterioridad, provistos del correspondiente permiso de trabajo de acuerdo con la legislación del país de acogida.

La Comisión Europea, en su Dictamen de 29 de noviembre de 1978 (3) sobre la demanda de adhesión de España se pronuncia por esta opción cuando señala en el párrafo 118:

"Para los trabajadores españoles que residan ya de forma regular y permanente en un Estado miembro, todas las discriminaciones existentes en el terreno del empleo deberían ser suprimidas a lo más tardar en el momento de la adhesión."

(3) "Avis concernant la demande d'adhesion de l'Espagne" Commission des Communautés Européennes. Bruxelles 29 novembre 1978.

CUADRO N° 8

Población española residente en los países de la
Comunidad Económica Europea

P A I S E S	TRABAJADORES ESPAÑOLES	FECHA	TOTAL RESIDENTES ESPAÑOLES	FECHA
Alemania	94.674	31-XII-77	201.429	31-XII-77
Bélgica	34.275	31-XII-77	64.873	31-XII-77
Dinamarca ...	698	31-XII-77	745	31-XII-77
Francia	218.320	31-XII-77	518.485	31-XII-77
Irlanda	18	31-XII-75	140	31-XII-77
Italia	2.500 (1)	31-XII-77	8.427	31-XII-77
Países Bajos.	17.417	30- IX-78	26.400	31-XII-77
Reino Unido..	51.720	31-XII-77	72.000 (2)	31-XII-77
Luxemburgo...	1.800	31-XII-77	3.000	31-XII-77
T O T A L ...	421.422		895.499	

(1) Estimación. No están incluidos los religiosos cuya cifra se sitúa actualmente en unos 3.500.

(2) Cifra estimada: la oficial alcanza un valor de 58.120 personas.

FUENTE: Instituto Español de Emigración en base a los datos de los países de acogida.

La Comisión sin embargo olvida en el párrafo antes transcrito aludir a un aspecto que tiene también indudable importancia para los trabajadores originarios de los Nueve. Actualmente residen regularmente en España más de doscientos mil nacionales de origen comunitario que verán mejorada y estabilizada su situación en nuestro país (Cuadro nº 9). La aplicación del principio de igualdad de trato a estos trabajadores o a los que puedan trasladarse posteriormente con un permiso de trabajo nos parece un elemento que ofrece un interés real para la Comunidad sobre todo en un momento en que, preocupadas por la importante corriente inmigratoria actual, las autoridades españolas comienzan a adoptar medidas restrictivas para frenar drásticamente este proceso.

CUADRO Nº 9

Población extranjera residente en España a finales de 1975

Distribución por nacionalidades y sexos

PAISES	Varones	Mujeres	TOTAL	%
Alemania	41.139	36.365	77.504	18'5
Bélgica	5.535	5.265	10.800	2'6
Dinamarca	3.140	3.162	6.302	1'5
Francia	15.864	18.899	34.763	8'3
Irlanda	640	725	1.365	0'3
Italia	6.324	5.326	11.650	2'8
Luxemburgo ...	135	191	326	0'1
Países Bajos .	6.691	6.564	13.255	3'2
Reino Unido ..	22.065	22.340	44.405	10'6
TOTAL C.E.E..	101.533	98.837	200.370	47'9
Portugal	16.371	12.713	29.084	7'0
Suecia	6.794	6.530	13.324	3'2
Suiza	4.464	4.374	8.838	2'1
Marruecos	15.046	14.864	29.910	7'2
EE.UU.	17.200	14.581	31.781	7'6
Venezuela	6.435	6.342	12.777	3'0
Argentina	5.217	5.687	10.904	2'6
Cuba	4.891	5.470	10.361	2'5
Otros	37.283	33.781	71.064	17'0
TOTAL GENERAL .	215.234	203.179	418.413	100'0

FUENTE: INE. Características de la población española deducidas del padrón municipal de habitantes. Año 1975. TOMO II.

De esta forma, garantizando la igualdad de trato desde el momento de la adhesión se evita la anómala situación que podría producirse si, pese a ser nacionales de un país miembro de las Comunidades, los trabajadores de los países ultimamente incorporados siguieran durante el período transitorio sometidos a una situación discriminada, de "segunda categoría".

Si queremos que la integración europea trascienda más allá del puro interés mercantilista e interese de forma directa al ciudadano es preciso que éste, y en particular el que abandone su país para ejercer una actividad asalariada en territorio comunitario, verifique en su vida diaria, en su status jurídico-laboral y desde el momento de la adhesión, las ventajas de su ciudadanía europea.

La libertad de desplazamiento

Esta garantía de respeto del principio de no discriminación en cuanto al trato, que acabamos de analizar, no tendría que llevar necesariamente aparejado desde ese momento de la adhesión el disfrute del derecho de libre desplazamiento por el territorio comunitario con la finalidad de encontrar un empleo. El contrato que permitiera el desplazamiento de un trabajador y su igualdad de trato sería de esta forma, en principio, válido para un solo país.

La idea de establecer un período de rodaje durante el cual se adopten las precauciones mínimas necesarias que impidan que en el proceso de integración de España a las Comunidades se produzcan grandes sobresaltos para la economía de ninguna de las partes es una idea oportuna y necesaria en cualquiera de los aspectos y sectores que se van a ver afectados por la integración.

En una materia tan delicada como la de los movimientos migratorios es del más alto interés de ambas partes el evitar que puedan tener lugar en esta fase desplazamientos bruscos que desequilibren especialmente en los primeros momentos, un proceso ya de por sí harto complejo.

La Comunidad, o determinados sectores de ella, mantienen recelos respecto de la posibilidad de que en una situación

de libre desplazamiento y a la vista del elevado desempleo existente en España, pudieran producirse en los primeros años unos movimientos masivos de mano de obra española hacia los Nueve, lo que vendría a agravar la difícil situación del mercado del empleo que también sufren estos países.

En cierto modo esta preocupación comunitaria se da paralelamente a la que se manifiesta en ciertos ambientes empresariales españoles con respecto a los trabajadores portugueses, por ejemplo. Ambas actitudes tienen el defecto de considerar erróneamente el desempleo como elemento determinante de la emigración, como veremos a continuación, aunque no nos cabe la menor duda de que, al igual que una normativa liberal, también contribuye a facilitar estos desplazamientos. Pero en definitiva preocupaciones semejantes vienen a ser compartidas asimismo por las autoridades españolas en la medida en que unos desplazamientos masivos e incontrolados podrían ahondar más los graves desequilibrios regionales que conocen muy amplias zonas del territorio español.

Así, las etapas del período transitorio, cuyo posible contenido intentaremos situar más adelante habrán de contemplar los pasos progresivos a dar hacia la implantación plena de este segundo aspecto que comporta la libre circulación comunitaria de trabajadores, la libertad de desplazamiento con el fin de procurarse un empleo, y que deberá ser de aplicación efectiva en todo caso al fin del período de transición.

* * * * *

IV. PERSPECTIVAS MIGRATORIAS ENTRE ESPAÑA Y LA COMUNIDAD

Tratar de reflexionar sobre las tendencias previsibles a medio y largo plazo de los movimientos migratorios entre España y la Comunidad como consecuencia de la integración, puede hacerse desde diferentes métodos. Analizar las perspectivas de evolución de los recursos y de las necesidades de mano de obra desde una visión dinámica, que tenga en cuenta las repercusiones de la integración en cuanto a la competitividad de las producciones y a la redistribución de la división internacional del trabajo que habrá de operarse en el seno del área comunitaria, es sin duda alguna el que más puede aproximarnos a esa realidad.

Antes sin embargo de adentrarnos en esta reflexión es necesario que abordemos un tema que, en cierto modo, condiciona el tratamiento del problema en su conjunto: ¿cuál es el elemento determinante de los movimientos migratorios? ¿lo es la situación de desempleo en el país de origen? ¿o la demanda de mano de obra del país de acogida? ¿o la existencia de una normativa que permita el libre desplazamiento? Responder de forma correcta a este interrogante es premisa incuestionable para valorar la repercusión que, como estimulantes de la emigración, habrán de tener los elementos que posteriormente analizaremos.

Los factores determinantes de las migraciones

Frecuentemente se ha considerado de forma simplista que el motor esencial de las emigraciones es la situación de elevado desempleo que sufriría el país en cuestión. Los sustentadores de tal teoría mantienen la tesis de que en esas circunstancias, una normativa de libre circulación provocaría inmediatamente importantes desplazamientos de mano de obra hacia las zonas más desarrolladas.

Pero este análisis, que podría resultar válido para ciertas zonas de países en vías de desarrollo en los que a menudo la disyuntiva que se le plantea al trabajador es la de sufrir hambre o marchar aunque sea con una esperanza incierta, quiebra absolutamente cuando nos situamos en países con un desarrollo económico, social y cultural como el alcanzado por España.

En un país donde la gran mayoría de la población en desempleo goza de los correspondientes subsidios que, sin bien en cuantía variable, garantizan unos ingresos estables, el trabajador en paro no empende alegremente el camino de la emigración si no cuenta con unas garantías mínimas de hallar un empleo en condiciones favorables.

Y al igual que la emigración española a los países de la Comunidad durante la década de los años 60 se produjo bajo el estímulo de la demanda de mano de obra que el crecimiento provocó en esos países, y que llegaba hasta el futuro emigrante por el cauce del familiar, vecino o amigo ya instalados, hoy día es el mismo canal del familiar o amigo el que funciona para hacer desistir al posible candidato, a la vista del desempleo que también padecen estos países.

En definitiva, nuestro planteamiento viene a sus tentar el que desarrolla la Comisión de las Comunidades Europeas en su Dictamen sobre la demanda de adhesión de España, (4) cuando señala:

"La experiencia ha demostrado que en general la demanda de mano de obra es el factor determinante de los flujos migratorios, incluso en una situación de libre circulación" (párrafo 44).

Y más adelante:

"Ciertamente es la demanda de mano de obra que emana de las empresas y no la oferta el factor determinante, como lo muestra la experiencia habida en la Comunidad; la ausencia o disminución de posibilidades concretas de empleo es un elemento mayor de disuasión respecto de los movimientos de mano de obra. Hay por tanto una correlación notable entre, de un lado, el aumento (o disminución) de la inmigración y, del otro, la tasa de crecimiento del PIB y la del desempleo" (párrafo 115).

El elevado desempleo que conoce España en la actualidad no presupone necesariamente movimientos emigratorios de

(4) Ver nota nº 3.

importancia hacia la Comunidad, ni siquiera en la hipótesis del beneficio pleno de las normas de libre circulación, salvo que se produjera un aumento considerable de la demanda de mano de obra en los países comunitarios.

Dos elementos más vienen a confirmar definitivamente este análisis:

a) Los datos del saldo migratorio italiano de estos últimos años son suficientemente expresivos. A pesar de disfrutar del régimen de libre circulación y de tener Italia un desempleo estimado en más de millón y medio de parados (7,9 % de la población activa), el conocimiento de la situación del mercado del empleo en la Comunidad hace a los trabajadores italianos desistir de sus posibles deseos emigratorios.

Por el contrario, es más importante el número de italianos que regresa que el que emigra. Y aún menos de la mitad de los que emigraron lo hicieron al área comunitaria.

CUADRO N° 10

Movimiento migratorio italiano en el período 1974-1977

<u>AÑOS</u>	<u>EUROPA</u>		<u>SALDO</u>
	<u>EMIGRANTES</u> (1)	<u>RETORNADOS</u>	
1974	87.060	96.359	- 9.299
1975	72.025	101.948	-29.923
1976	73.031	96.150	-23.119
1977	65.147	81.042	-15.895

(1) La mayor parte de esta emigración se dirigió a Suiza.

FUENTE: Ministero degli Affari Esteri.- Roma.

b) Un dato bastante desconocido de la opinión pública es el de que, consecuencia de la aplicación conjunta de la Ley 118/1969 de 30 de diciembre de 1969 y de la Orden del Ministerio de Trabajo de 15 de enero de 1970, los trabajadores portugueses disfrutaban en España, al igual que los procedentes del área iberoamericana, de un régimen de libre circulación a todos los efectos (no necesitan permiso de trabajo en España). Y a pesar de ello y de conocer Portugal una situación de importante desempleo, el número de portugueses residentes en España alcanza una cifra bastante inferior por ejemplo a la de súbditos franceses, alemanes o británicos, como pone de manifiesto el Cuadro nº 9. La realidad del mercado del empleo en España actúa aquí como elemento condicionante.

No es, por tanto, muy probable que la aplicación en España y Portugal de la normativa comunitaria en materia de libre circulación vaya tampoco a alterar los flujos actuales entre estos dos países.

Los recursos de mano de obra

Las perspectivas de evolución de la población activa total, realizadas por la OCDE en 1978 para los países del área (5), quedan reflejadas en el cuadro siguiente.

(5) Informe de la OCDE "Migrations, Croissance et Developpement" realizado por un Grupo de Expertos Independientes, Mayo 1978.

CUADRO N° 11

Tasas de crecimiento anuales de la población activa total 1975-1990

PAISES	1975-80	1980-85	1985-90
Alemania Federal	0,3	0,6	- 0,6
Bélgica	1,0	0,8	- 0,5
Francia	0,6	1,1	0,5
Italia	0,7	0,8	0,1
Reino Unido	0,5	0,7	0,3
Países Bajos	0,1	0,6	0,6
España	1,6	0,9	1,1

FUENTE: OCDE (1)

La superior tasa de crecimiento que experimenta España en cuanto a sus recursos de mano de obra hacen pensar que, a pesar de las previsiones optimistas respecto del crecimiento del PIB para los próximos años, España tardará quizá más que los restantes países de la CEE en resolver el problema del desempleo.

Las previsiones realizadas, tanto por el Ministerio de Economía (6) como por el Instituto Nacional del Empleo plantean como un punto de partida realista una tasa de crecimiento del PIB durante los años 1979 a 1981 del orden de 5 % anual (7), lo que permitiría estabilizar el desempleo en 1980 e iniciar a partir de esa fecha una lenta aunque constante absorción del mismo.

(6) Joaquín Leguina. Seminario Franco-español sobre Problemas Actuales de la Economía del Empleo. Noviembre 1978.

(7) Tasas de productividad por persona ocupada previstas para ese mismo período. 1979: 4,51 %; 1980: 3,86 %; 1981: 3,72 %.

FUENTE: Instituto Nacional del Empleo.

En los principales países comunitarios, por otro lado, las tasas de crecimiento de la población activa total, después de una cierta progresión entre 1980 y 1985 (con excepción de Bélgica), experimentarán una estabilización o incluso una importante regresión (Bélgica, República Federal de Alemania), y ello a pesar de la notable contribución que aporta la población inmigrada.

La importancia del papel que juega la población inmigrada en el mantenimiento de las tasas de fecundidad de los países de acogida, su contribución a que éstas se mantengan al menos en niveles que permitan la renovación de las generaciones (en Bélgica y Alemania Federal ello ni siquiera será posible a partir de 1985), ha sido puesto de manifiesto por el Consejo de Europa en diversas ocasiones (8). Aunque los datos son ya antiguos, nos parecen suficientemente elocuentes.

CUADRO N° 12

Papel de los emigrantes en el saldo de movimientos naturales de población en algunos países de acogida

Unidad : millares

AÑOS	Bélgica			Alemania Federal			Francia		
	Total	N	E	Total	N	E	Total	N.	E
1967	+ 31	+ 20	+ 11	+ 332	+290	+ 40	+ 298	+ 285	+ 13
1972	+ 18	+ 5	+ 13	- 30	-112	+ 82	+ 328	+ 292	+ 36

FUENTE: Consejo de Europa (1)

N : Nacionales.

E: Extranjeros.

(8) "Les caractéristiques démographiques et données concernant les mariages et la fécondité des populations migrantes" Conseil de l'Europe. Strasbourg 1976. Citado por A. Lebon: "Nouveaux développements dans la migration intra-européenne". Conseil de l'Europe. Strasbourg décembre 1978.

¿Quiere ello decir que a partir de 1985 será necesario recurrir de nuevo en proporciones importantes a la mano de obra extranjera y en particular a la de los países que se hayan incorporado recientemente a la Comunidad? No necesariamente; para determinar si se van a producir o no en los años venideros nuevos movimientos migratorios entre España y la Comunidad, y en qué cuantía, es necesario asimismo tratar de evaluar las necesidades futuras de mano de obra.

Las necesidades de mano de obra

La integración de España en la Comunidad, al incidir directamente en los distintos sectores de actividad tendrá previsiblemente unas consecuencias diferentes sobre los niveles de empleo de cada uno de esos sectores.

Uno de los estudios más completos que se han realizado recientemente, el de los profesores Freyssinet y Meriaux (9), analiza las posibles repercusiones en España sobre tres tipos de sectores:

- el de las actividades y servicios del sector terciario destinados a las familias y a la administración en general, en el que el probable incremento de bienes de consumo colectivo que ha de facilitar el Estado en los próximos años, hasta su equiparación con los niveles de los países de la CEE, producirá una notable expansión del empleo.
- el sector agrícola, en el que es previsible aun el mantenimiento de un cierto éxodo rural, si bien este proceso debe detenerse en los próximos años, una vez realizadas las transformaciones tecnológicas de explotación de tierras y de comercialización de productos ya en curso, pues to que las necesidades de mano de obra en este sector corresponden ya prácticamente de hecho a la mano de obra actualmente ocupada en el mismo.

(9) "Emploi, salaires et relations du travail". Conference sur l'Espagne et la CEE, Septembre 1978.

-el sector industrial en su conjunto y las actividades terciarias que proveen de servicios a las empresas, en el que la evolución del empleo dependerá directamente del lugar que ocupe España en la división internacional del trabajo. Por un lado España parece bien situada para reforzar su especialización en industrias de nivel tecnológico intermedio, que son industrias relativamente intensivas en mano de obra y por otro deberá hacer frente a una muy fuerte competencia en materia de precios, lo que exigirá un gran esfuerzo de productividad unido a un proceso cierto de reestructuración acelerada de empresas.

Las conclusiones de Freyssinet y Meriaux hacen prever un impacto muy desigual según las características de las empresas y ponen asimismo de manifiesto algo que nosotros hemos señalado ya y sobre lo que volveremos más adelante: la necesidad de movilizar los Fondos comunitarios para paliar las consecuencias negativas que puedan derivarse de este proceso.

Por lo que se refiere a las necesidades de mano de obra en la Comunidad, las perspectivas (10) indican el mantenimiento durante los próximos años de unos importantes índices de desempleo, que podrá comenzar a descender, aunque lentamente, a partir de 1980.

Durante todo este período, las ofertas de empleo que puedan emanar de los países de la Comunidad se referirán salarialmente a empleos marginales que no encontrarán fácil acogida entre los trabajadores españoles, poseedores de unos niveles de formación y cultura superiores. Actualmente, por ejemplo, queda sin cubrir al año un número aproximado de 18.000 ofertas de trabajo de carácter permanente, que llegan a España procedentes de los países europeos. En el caso de los contratos de temporada, con destino a las grandes campañas agrícolas francesas, esta cifra alcanza las 20.000 ofertas anuales no cubiertas.

(10) "Perspectives 1980" (Rapport du Groupe d'étude des perspectives économiques a moyen terme. CEE Bruxelles Septembre 1977).

A pesar de que a partir de 1985 asistiremos a una importante disminución del ritmo de crecimiento de la población activa en el conjunto de la Comunidad, no es sin embargo -previsible (11) que el proceso de absorción del desempleo haga necesario recurrir a nuevos contingentes de mano de obra extranjera de volumen apreciable, a no ser que los países de acogida experimentasen una mejora muy notable en la situación del empleo.

El atractivo que por otro lado pudiera ejercer sobre los trabajadores españoles el mantenimiento de unos niveles salariales superiores al otro lado de los Pirineos perderá importancia progresivamente. A medio plazo habrá de producirse necesariamente una uniformización de salarios que provocará un doble efecto: por un lado dejará de ser elemento que incite a la emigración y por otro, al repercutir desfavorablemente sobre el nivel de competitividad de las empresas españolas, obligará a nuevas reestructuraciones que liberarán más mano de obra.

Más allá de esa fecha no han podido preverse las tendencias de la demanda, por lo que es igualmente difícil aventurar las tendencias migratorias que se manifestarán .

* * * * *

(11) "Les implications économiques des mutations démographiques dans la Communauté Européenne: 1975-1995" (CEE Bruxelles Juin 1978).

V. EL PERIODO TRANSITORIO.

De todo lo anterior se desprende, pues, que la adhesión no parece vaya a producir desplazamientos de mano de obra de importancia entre España y la Comunidad, incluso partiendo de la aplicación plena de las normas comunitarias en materia de libre circulación de trabajadores.

Si bien la situación económica debe experimentar una mejora continuada a partir del año 1981, año en que previsiblemente tendrá lugar la adhesión, ello no hace prever necesidades apreciables de mano de obra extranjera en los países del área.

Sin embargo, desde un punto de vista sectorial, dadas las necesarias reestructuraciones que han de producirse - forzosamente en ramas enteras, la situación del empleo puede verse seriamente deteriorada si durante el período transitorio no se adoptan determinadas medidas correctoras.

De igual forma, ciertas reconversiones de importancia en la producción pueden dar origen a graves desequilibrios de carácter regional que vengán a ahondar en la difícil situación que conocen ya importantes zonas del territorio, con las consiguientes tensiones en el mercado del empleo y posibles presiones migratorias.

Por todo ello nos parece ser tanto del interés de España como de la Comunidad el establecimiento de un período transitorio flexible durante el cual por un lado se ponga en funcionamiento un sistema de control conjunto de las tendencias y reacciones - del mercado del empleo, y por otro se adopten las medidas oportunas que permitan no solo paliar los posibles efectos negativos de la integración, sino promover una política activa de empleo en las regiones afectadas.

Corresponde a los equipos negociadores determinar el contenido concreto de las fases o etapas en que pueda desglosarse el período transitorio. Por nuestra parte creemos oportuno señalar los principios generales en que debería enmarcarse este período transitorio:

1.- Igualdad de trato desde el momento de la adhesión.

Debe garantizarse desde el momento de la adhesión la aplicación del principio de no discriminación en cuanto al empleo y otras condiciones de trabajo, incluidas las prestaciones de Seguridad Social, para aquellos trabajadores y sus familias que estuvieran ya legalmente instalados en el territorio de la otra parte, o se trasladan posteriormente con un contrato válido.

A excepción del principio de libertad de desplazamiento con la finalidad de buscar un empleo, deberá aplicarse a estas categorías de trabajadores, y en el país en que se instalen, el régimen definitivo comunitario en materia de trabajadores emigrantes, representado esencialmente por el Reglamento 1612/68, el Reglamento 1251/70, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ocupado un empleo y las Directivas del Consejo 64/221/CEE y 72/194/CEE sobre orden público, seguridad pública y sanidad pública.

En cuanto a Seguridad Social la aplicación de los Reglamentos 1408/71 y 574/72 debe hacerse igualmente desde que se produzca la adhesión.

2.- Duración no superior a la que se establezca para el conjunto de sectores.

La aplicación del derecho de libre desplazamiento podrá dilatarse en el tiempo a lo largo de un período que deberá ser fijado a la vista del que se acuerde o vaya a regir para el conjunto de sectores afectados por la integración.

Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, no es previsible que se produzcan movimientos importantes de mano de obra que puedan distorsionar de forma grave la situación del empleo de los países miembros.

Sin embargo sería signo de prudencia, en el interés de ambas partes, la aplicación progresiva de este principio acompañada de una vigilancia estricta de las tendencias.

Partiendo del principio de que la reestructuración de sectores que originará la integración va a tener consecuen-

cias diversas sobre el empleo y que por tanto ambos aspectos van a ir muy ligados, parece lógico que se establezcan períodos de transición equilibrados.

Por otra parte, tratándose asimismo de un sector especialmente sensible, parece también conveniente que la duración de este período de transición y el contenido del mismo no difieran notablemente de los que vayan a regir para los otros dos países candidatos a la adhesión, Grecia y Portugal.

3.- Flexibilidad.

Sin duda alguna los primeros años siguientes a la adhesión serán los más difíciles a superar, en el sentido que ambas partes habrán de afrontar problemas nuevos que exigen siempre tiempo para ser comprendidos y solucionados.

Pero es de prever que una vez conocidas y controladas las reacciones y tendencias del empleo ante la nueva situación, pueda avanzarse más rápido que lo inicialmente previsto en el régimen definitivo de libre desplazamiento. Por ello nos parece debe contemplarse una "clausula de aceleración" que, al igual que ocurrió con el período transitorio de los Seis, permita, si las circunstancias lo aconsejan, acelerar la aplicación de estas normas entre la Comunidad y España.

4.- Colaboración entre las Administraciones.

La necesidad de seguir de cerca la evolución del mercado del empleo, las repercusiones que sobre el mismo vaya a tener la integración tanto en lo que se refiere a sectores de actividad como a regiones afectadas, la reestructuración de empresas y el consiguiente reciclaje de trabajadores con arreglo a las nuevas producciones, va a imponer el desarrollo de una muy estrecha colaboración entre las Administraciones española, comunitaria y de los Nueve.

Los servicios competentes en materia de empleo y formación profesional y entidades de Seguridad Social deben articular intimamente sus esfuerzos para que éstos den resultados satisfactorios desde el momento mismo de la adhesión.

España debe incorporarse al sistema SEDOC y Oficina Europea de Coordinación desde el primer momento de forma que los mecanismos comunitarios reguladores del empleo puedan ser aplicados con eficacia también en España.

5. Carácter "comunitario" del período transitorio

Entendemos que desde el comienzo debe tratar de darse al período transitorio un carácter comunitario bien definido, en la línea planteada en diversas ocasiones por las Instituciones comunitarias de avanzar hacia una política común en materia de emigración.

Los trabajadores españoles, como originarios de un país miembro, deberán gozar de una prioridad frente a los de países terceros, a la hora de responder a ofertas de trabajo que, transcurrido un cierto plazo, no hayan sido cubiertas por algún trabajador de los Nueve.

Esta misma prioridad deberá ser concedida, en su caso, a los trabajadores de origen comunitario en España, si bien aquí habrá de arbitrarse una fórmula que tenga en cuenta el régimen de acceso al empleo actualmente en vigor en España para los trabajadores procedentes del área Latinoamericana.

Por otra parte, el carácter comunitario del período transitorio debería manifestarse en que, tras una primera fase en que los Estados puedan ser dueños absolutos de los mecanismos de entrada de trabajadores del país recién incorporado, habría de pasarse en un plazo corto a otra fase en la que esta autonomía deje paso a un control por parte de la Comisión; una "cláusula" de salvaguardia semejante a la que puesta en vigor por el artículo 2 del Reglamento 38/64 para el caso en que pudieran producirse perturbaciones del mercado de trabajo con graves riesgos para el nivel de vida o el empleo de una región o profesión, debería ser sustituida en breve período por un mecanismo comunitario similar al previsto por el artículo 20 del Reglamento 1612/68.

No es descartable tampoco que el hecho de tener que aportar una solución comunitaria al tema de la libre circulación de trabajadores, contribuya asimismo a encontrar vías de solu

peligroso

ción al contencioso hispano-británico a propósito de Gibraltar.

6. Una concepción dinámica del período transitorio.

Es relativamente frecuente considerar los períodos transitorios como meras "cláusulas de salvaguardia" o de garantía que impida el que puedan producirse bruscos desequilibrios.

En pocas ocasiones se plantea el que estas medidas que podríamos denominar "defensivas" vengan acompañadas de otras "activas" que contribuyan de forma efectiva a realizar las transformaciones necesarias para hacer de la integración un elemento dinamizador del empleo regional y reequilibrador de las diferencias existentes.

En el caso de España consideramos imprescindible que desde el momento de la adhesión se arbitren las medidas necesarias para contrarrestar los graves procesos de desertización que conocen algunas regiones españolas, y que tienen el riesgo de agravarse aún más como consecuencia de las reestructuraciones que han de sufrir sectores enteros de actividad.

Los datos del último censo, del año 1970, ponen de manifiesto el aumento constante y, en algunos casos espectacular, de la desertización de importantes regiones españolas (12). De las 50 provincias españolas, 23 experimentan una permanente despoblación. Se trata de provincias, todas ellas menos 2, del interior del país que representan el 60,18 de la superficie nacional, y que en un período de veinte años han pasado de representar el 32,4 % de la población nacional, a representar solo el 25,1 % (13).

En el próximo censo de 1980 es más que probable que muchas de estas provincias aparezcan con densidades de pobla-

(12) "20 años de España: 1955-1975". Banco de Bilbao. Madrid. Diciembre 1978.

(13) Huesca, Teruel, Lugo, Orense, León, Zamora, Salamanca, Palencia, Burgos, Soria, Segovia, Avila, Toledo, Guadalajara, Ciudad Real, Cuenca, Cáceres, Badajoz, Albacete, Córdoba, Jaén, Granada y Huelva.

ción inferiores a 10 habitantes por kilómetro cuadrado, y otras muchas que no rebasen los 25.

Evitar que este proceso lleve a una situación definitiva de "no despegue" por ausencia de los recursos humanos necesarios, es algo que España y la Comunidad han de afrontar de forma conjunta y con urgencia. Promover la utilización enérgica de los instrumentos de que dispone la Comunidad para impulsar el empleo en las zonas deprimidas (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Banco Europeo de Inversiones, Art. 56 CECA, capítulo Orientación del FEOGA) se convierte así en una prioridad que debe ser asumida a lo largo del período transitorio a establecer.

Es evidente que sin un decidido impulso en esta dirección, la libre circulación de trabajadores asalariados se convierte en un elemento de distorsión, tanto para los países de acogida como para los de origen, y un instrumento ineficaz en si mismo para la obtención del pleno y mejor empleo. La sustitución entonces de la filosofía liberal por el proteccionismo y la exigencia del establecimiento de barreras fronterizas no viene a ser de hecho más que medidas administrativas estrechas que, en definitiva, no combaten causas sino efectos y que actúan como elementos retardatorios a la hora de poner en funcionamiento una política imaginativa que elimine efectivamente a nivel comunitario la necesidad para los trabajadores de desplazarse con el fin de hallar un empleo.

* * * * *