

LA UNIÓN EUROPEA: ¿HACIA UN MERCADO LABORAL ÚNICO?

*Genoveva Roldán Dávila**

Introducción

Los mercados laborales regionales a nivel internacional se han gestado y desarrollado con una multiplicidad de aristas, suscitando un amplio abanico de temáticas por abordar, las cuales, en su interior, mantienen diversos eslabonamientos y retroalimentación. Lo anterior convierte en un desafío mayúsculo alcanzar un análisis que logre una perspectiva de estos fenómenos en su conjunto, es decir, que contemple tanto las condicionantes y efectos en los mercados de trabajo que demandan fuerza de trabajo transnacional, como los que permiten explicar el contexto, condiciones y posteriores repercusiones en los países desde los que se toma la decisión de emigrar, así como situarlos en los diversos procesos de integración regional.

De ahí que en esta investigación, aun con riesgo de filtrar lo indiviso, limite su objeto de estudio al análisis de las características que ha adquirido la movilidad del trabajo en la Unión Europea. En el conjunto de proyectos de integración económica existentes a escala mundial, que promueven la unión de procesos productivos, la reducción de aranceles, la eliminación de cuotas al comercio, el fomento de las relaciones comerciales y económicas e intensos movimientos laborales, decíamos que, en el conjunto de estos procesos, no se puede omitir la ascendencia y prestigio que el proceso europeo ha tenido sobre el resto de los proyectos integracionistas. No sólo por su carácter precursor, ya sea con poco más de una década de diferencia, con los casos de América Latina, o década y media con las experiencias africana y asiática, sino fundamentalmente por el contenido, profundidad y algunos de los resultados del integracionismo europeo, que le confieren características que lo han convertido en un proyecto paradigmático.

En materia de migración laboral entre los países miembros y los extracomunitarios, el propósito es conocer y analizar lo que supone este proceso de integración regional; especificar su arquitectura y niveles de integración del mercado laboral regional, así como las variables más trascendentes que le van dando forma. Con estos elementos pretendo estar en condiciones de responder al siguiente cuestionamiento: ¿con el proceso de integración regional, se han generado los ins-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. Correo electrónico: <g_roland@hotmail.com>.

trumentos y condiciones necesarias para la construcción de un mercado europeo de empleo, abierto y accesible?

La hipótesis con la que se realizó esta investigación sugiere que, en la Unión Europea, la construcción de un mercado europeo de empleo, abierto y accesible ha ocupado un lugar minúsculo en el proyecto global de integración, pues prevalece el carácter selectivo de la migración intra y extraeuropea. Este supuesto se nutre de tres hipótesis secundarias: 1) las disposiciones formales de la Unión Europea que garantizan la libre movilidad del trabajo, a través de las fronteras, de los ciudadanos procedentes de los países miembros, han resultado insuficientes por la falta de incentivos reales para que estas poblaciones migren; 2) las incorporaciones de nuevos países al entorno comunitario se han realizado en condiciones de limitar la libre movilidad del trabajo, lo cual revela las ambivalencias presentes en cuanto al proyecto de integrar un mercado europeo de empleo; 3) las políticas frente a la migración procedente de terceros países se contrasta sólo aparentemente con la de Estados Unidos, ya que en la práctica es convergente con aquélla y con la instrumentada por diversos países receptores de inmigrantes. De ahí que la respuesta a la interrogante planteada sea negativa, es decir, no se han generado los instrumentos y condiciones necesarios para la construcción de un mercado europeo de empleo, abierto y accesible.

El trabajo está integrado en dos apartados: en el primero se presentan ciertas consideraciones generales, que considero imprescindibles puntos de partida para el acercamiento a las características de los vínculos establecidos entre la movilidad internacional del trabajo y el proceso de integración regional. Recorro, en este primer momento, a su contenido histórico y proyección social, con el interés de construir razonamientos que, posteriormente, se entrelacen con el conocimiento empírico, de este fenómeno. En el segundo apartado, se exponen cuáles han sido las principales estrategias europeas en cuanto a la movilidad laboral, y se compone de tres secciones: en la primera se refieren las acciones aplicadas para la libre circulación entre los Estados miembros, así como los resultados obtenidos; en la segunda, se presentan las modificaciones aplicadas a la libre circulación del trabajo entre los Estados miembros, a partir de las ampliaciones hacia países con menor desarrollo, así como el impacto logrado en la movilidad transnacional del trabajo y, por último, en la tercera sección se recogen algunas de las principales acciones aplicadas por la Unión Europea frente a la movilidad laboral procedente de países extracomunitarios, en cada una de las secciones se presentan las principales conclusiones a las que dio lugar esta investigación.

Algunas reflexiones sobre cómo abordar la movilidad laboral y los procesos de integración regional

Las características de la movilidad laboral al interior de la experiencia europea no son ajenas al conjunto de procesos de movilidad e integración laboral regional que han sucedido en la modernidad. Éstos han adoptado diversas expresiones: con

fronteras comunes o con importantes distancias geográficas de por medio, forzados o voluntarios, entre países con parecido o desigual desarrollo; procesos silenciosos o con abiertas expresiones institucionales y con diversos grados de profundidad. Sin embargo, todos tienen en común que son manifestaciones emblemáticas, de un modo de producción que difícilmente se concebiría o explicaría, sólo tomando en cuenta las realidades económicas, políticas y sociales, resguardadas en las fronteras delimitadas por los Estados-nación; por el contrario, todo parece indicar que la movilidad laboral internacional es reveladora del funcionamiento regional y mundial de la economía, con toda la complejidad que ello significa.

Desde esta perspectiva, resulta esencial el marco analítico que apunta hacia el conocimiento de las diversas expresiones que asume el desarrollo económico en las condiciones de la modernidad capitalista y sus vínculos con la conformación de mercados laborales donde el trabajo tiene diversos orígenes nacionales. Con ello no se desconoce que la integración regional de la movilidad humana es previa al capitalismo, que es de larga data, tanta quizás como la historia misma de la humanidad, pero lo que sí destaca es que sus fisonomías, especificidades y dimensiones han tenido formulaciones históricas muy diferenciadas.

Acompañando a la modernidad, nos encontramos con la movilidad de personas en el continente europeo que, sumada a factores políticos y culturales, dio lugar a configuraciones territoriales, las cuales, posteriormente, quedarían insertas en las zonas delimitadas por los Estados-nación, o serían ignoradas en las nuevas ordenaciones fronterizas. Posteriormente, destacan otras experiencias históricas en cuanto a la movilidad del trabajo que acompañaron la expansión territorial y colonización del capitalismo europeo hacia nuevas regiones, durante más de tres siglos, adquiriendo una más clara connotación en cuanto a la movilidad internacional del trabajo, me refiero a la etapa correspondiente a los últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Conforme avanzó este siglo, con diferencias de contenido y forma con los procesos anteriores, destaca la movilidad de trabajadores que trasciende las fronteras nacionales ya establecidas, sin el componente de la colonización o esclavitud, que dieron lugar a la integración de mercados laborales internacionales, los cuales mantienen una limitada relación con los procesos formales de integración, situación que imprime a dichos mercados regionales de trabajo significativas lagunas jurídicas, institucionales, políticas y sociales.

La relativa desconexión entre la movilidad del trabajo y los procesos formales de integración es el resultado de que las fuerzas articuladoras del desarrollo y crecimiento en la modernidad reconocen, en la movilidad del capital y las mercancías, fenómenos que le son intrínsecos y fundamentales para su mejor desenvolvimiento; sin embargo, ante las anomalías y desproporciones de los mercados laborales internos, que se convierten en el detonante, tanto de la movilidad del trabajo interno, como el que se da a través de las fronteras, se observa una postura controversial. Considero que es meritoria la propuesta analítica que sugiere que en los mercados de trabajo nacionales se observará una importante desarticulación entre la oferta y demanda de trabajadores, la cual, los países que se encontraban en un proceso acelerado de industrialización, estuvieron en posibilidad de enfrentar; en el caso de

los trabajadores, que la economía era incapaz de absorber, ya sea a partir de incrementar su espacio geográfico, o a través de expulsar dichos excedentes de fuerza de trabajo, lo cual dio lugar a la movilidad trasatlántica y que acompañó a la etapa de expansión territorial del capitalismo. Opción que se descartó para las futuras experiencias, particularmente en el caso de los países subdesarrollados, que tardíamente se incorporaron al sistema capitalista.

En el caso opuesto, el de las carencias en algunos segmentos del mercado laboral, se han combatido mediante la atracción de trabajadores de otras regiones, con ellos se ha intentado subsanar algunas de sus insuficiencias. En ambos casos, los desequilibrios de los mercados laborales se engazarán con el fenómeno de la migración, que involucra aspectos históricos, acciones gubernamentales y empresariales, restricciones estructurales, así como aspectos sociales y culturales. Esta hipótesis, que en nuestra opinión tiene una significativa capacidad explicativa de la movilidad laboral a nivel internacional, es complementaria de la sugerencia de que esta movilidad laboral, interna e internacional, se conduce, sostiene y adapta a partir del desarrollo desigual observado entre regiones de un mismo país y entre los que componen esas regiones. Desde este enfoque, queda en evidencia que la movilidad regional del trabajo trasciende la perspectiva que trata de reconocer en el mercado laboral relaciones limitadas a factores de oferta y demanda.

Remontar las trabas que han entorpecido la movilidad en los países no ha sido un proceso sencillo, pero, en lo fundamental, se ha logrado. Sin embargo, las complejas relaciones entre lo nacional y lo internacional, aun en la etapa del capitalismo globalizante, han planteado condiciones más confusas e inestables para la aceptación y desenvolvimiento de la movilidad del trabajo a través de las fronteras, particularmente desde que se dio por concluida su etapa de expansión territorial. De ahí que el objetivo casi unánime, explícito o implícito, en los procesos de integración económica sea el de lograr la disminución o eliminación de la movilidad del trabajo de baja calificación, o que se inserta en mercados laborales que exigen una escasa especialización y, por el contrario, fomentar e impulsar la migración altamente calificada.

Las condiciones de desarrollo y articulación capitalista en la economía mundial durante el siglo XX y lo que va del XXI, han dado lugar a la configuración de diversas etapas en los procesos de integración de los mercados laborales que trascienden las divisiones político-administrativas formales. Diversidad que no obsta para advertir que ha existido una tendencia histórica de estos fenómenos, que rompió de forma importante con los procesos de integración a los que dio lugar la movilidad laboral conocida en los orígenes del capitalismo y que se caracterizaban por el predominio de mecanismos de *reclutamientos forzados, esclavismo moderno o enganche*.

Esta tendencia histórica conoce su punto de inflexión más pronunciada en los años previos al inicio de la segunda mitad del siglo XX. En lo general, los procesos de integración regional comenzaron a presentar un perfil más distinguido por la negociación y construcción de sendas formales, sin que ello signifique la supresión total de acciones tácitas o bélicas, estas últimas justificadas con argumentos religiosos o de combate al terrorismo. Particularmente, los mercados laborales interna-

cionales recomenzaron su organización, con programas a nivel europeo, como los de *trabajadores huéspedes*, *trabajador europeo voluntario* y, en América, los *convenios braceros*. Con estos programas, si bien se restringió la movilidad del trabajo compelida, tampoco significaron la expresión y desenvolvimiento generalizado de procesos consensados y ordenados de la movilidad laboral, al interior de las construcciones regionales o al margen de éstas, por el contrario, se acompañaron de un fuerte incremento de la movilidad del trabajo indocumentado.

En estas seis décadas y media, no se localiza una evolución progresiva y constante de los procesos de integración regional laboral a nivel mundial y, difícilmente, se puede localizar sincronía en sus contenidos, particularmente en lo referido a las definiciones institucionales sobre las condiciones en las que se realiza la movilidad del trabajo hacia el interior de las regiones; no así en cuanto a las opiniones y reacciones que suscita la movilidad laboral que se dirige a empleos de baja remuneración y capacitación, frente a los que se observa una reacción adversa, más generalizada en la última década y que, seguramente, se agudizará por las condiciones de la crisis económica y financiera mundial que se manifestó de forma más aguda desde finales de 2008.

En los procesos de integración como el europeo, en los tratados comerciales en América, los de la región económica en Asia o las experiencias en África, se localizan divergencias en cuanto a la relación entre integración y movilidad del trabajo. Esta aproximación al tema parece revelar que, al menos formalmente, es más estrecha esa relación en tanto que los procesos de integración son de mayor intensidad y profundidad, caracterizados no sólo por la libre circulación de mercancías, la fijación de un arancel exterior común y un espacio geográfico donde las mercancías y el capital tienen libre movilidad entre los países que forman parte de dicho proceso de integración, sino que además incluye el establecimiento de políticas comunes en el orden monetario y acciones para menguar las desigualdades regionales, entre otras.

La dinámica económica impulsada por los procesos de integración contemporáneos ha tenido efectos muy diversos, tanto en el crecimiento, como en el bienestar de los países que participan en éstos, realidad que ha cuestionado, particularmente, a los tratados de libre comercio que Estados Unidos ha firmado con países latinoamericanos, por los pronósticos que auguraban que, con dicha integración regional, se darían pasos firmes en la convergencia de los países “emergentes” con los industrializados, generándose las condiciones para frenar la movilidad del trabajo procedente de los países con menor desarrollo, tal como se logró en la Unión Europea, con los casos de Italia, Grecia, España y Portugal.

Todo parece indicar que la heterogeneidad de los efectos, de los proyectos de integración y su incapacidad manifiesta para frenar la movilidad del trabajo procedente de los países miembros o desde terceros países, mantiene una estrecha relación entre los requerimientos de los mercados laborales de los países desarrollados, con las asimetrías estructurales de las economías integradas, así como de las características y condiciones en las que estos procesos se proponen remontar el subdesarrollo, de aquellos Estados que forman parte del proyecto común, o que

son Estados de procedencia de los inmigrantes laborales. De lo anterior deriva un tema de investigación que rebasa los objetivos de este trabajo y que sólo dejaré planteado: me refiero al reto de encontrar las especificidades que permitan examinar y cotejar, con mayor rigor, las acciones, así como los costos y beneficios surgidos de los diversos procesos de integración, cuando éstos se han realizado entre países con niveles de desarrollo muy desigual.

Cabe destacar el hecho de que la movilidad laboral regional y los mercados de trabajo internacionales no han establecido una conexión directa con los procesos puntuales de integración comercial y de capitales, es decir, mientras las migraciones laborales, en su gran mayoría, se continúan expresando intrarregionalmente, por otro lado, mantienen una escasa correspondencia con los proyectos asociativos regionales. Los vínculos entre la migración laboral y los procesos formales de integración regional revelan importantes contrasentidos prácticos, así como una manifiesta paradoja con el liberalismo en que se sustentan. Si bien las etapas que se distinguen en la movilidad internacional del trabajo no tienen una correspondencia articulada con las que se observan en los procesos de integración, sí se localiza que la movilidad de las mercancías y el capital que acompañan a los procesos de industrialización, acumulación, expansión y segmentación pronunciada de los mercados laborales mantienen relación con las características que va asumiendo la movilidad del trabajo a nivel interno y a través de las fronteras nacionales.

La movilidad laboral y las estrategias europeas

En cuanto a la experiencia europea, es muy conocido que ha construido todo un andamiaje institucional en cuanto a la libre circulación del trabajo y que, además, se ha erigido en el proyecto de integración arquetípico por haber logrado que, con la incorporación de Italia y la primera ampliación hacia países con menor grado de desarrollo (Grecia, España y Portugal), se produjeran transformaciones económicas en estos países, que les permitieron remontar ciertas condiciones de subdesarrollo, lo cual los había convertido en expulsores de trabajadores. Con esto último, se logró controlar el flujo migratorio procedente de estos países, pero no se presentaron acciones para redefinir el funcionamiento tanto de los mercados laborales de los países industrializados, como aquellos que se desarrollaban en los atrasados. En ambos casos se han mantenido o iniciado requerimientos de trabajadores inmigrantes para puestos de baja remuneración, tanto en los años posteriores a la segunda guerra mundial, como en el proceso de recomposición del capitalismo, posterior a la crisis de finales de los sesenta y principios de los setenta, cuando se redoblaron los requerimientos de trabajadores inmigrantes.

Con ello se ha puesto en evidencia que difícilmente se puede hablar de que en estas economías exista “un mercado de trabajo”, pues en la realidad la segmentación ha dado lugar a diferentes mercados de trabajo a nivel nacional, en los que los trabajadores enfrentan relaciones laborales y salariales diferentes, además de no existir competencia entre los trabajadores de los diferentes segmentos. Otro aspect-

to influyente en estos mercados laborales es la demografía europea, su baja tasa de natalidad y el consecuente envejecimiento poblacional que impacta directamente en la conformación de la población económicamente activa y en los requerimientos económicos que significa el aumento de los jubilados, de tal manera que la inmigración se ha convertido en uno de sus paliativos.

A la necesidad de los mercados laborales de trabajadores inmigrantes, se han sumado las dificultades para el trazo de una política común de inmigración, las repercusiones sociales de este fenómeno, la instrumentación de políticas xenófobas por los partidos conservadores y la incapacidad de las políticas de los gobiernos socialdemócratas para distinguirse de la derecha, todo lo cual ha posicionado a este proceso como uno de alta prioridad. Respecto de la libre circulación del trabajo, las medidas adoptadas no han sido suficientes para materializar la regionalización del mercado laboral; por el contrario, en la última década, se han enviado señales contradictorias, pues mientras que, por un lado, se quiere enfrentar los grandes desafíos para la construcción de un mercado laboral europeo altamente competitivo, promoviendo la movilidad del trabajo; por el otro, ante la ampliación de la Unión Europea en 2004, se aplicaron restricciones para la libre movilidad con los nuevos países miembros; medidas previamente aplicadas ante la incorporación de Grecia, Portugal y España.

La investigación sobre sus marcos institucionales, que resguardan o, en su caso, desamparan los procesos de integración de los mercados laborales de los Estados miembros, así como los mercados laborales que se conforman con la migración extracomunitaria, tienen como punto de partida los años posteriores a la segunda guerra mundial. Sin embargo, tanto los movimientos de mercancías y capital, como la movilidad laboral han sido previos al surgimiento del proyecto integracionista.

Aún más, los intentos de integración misma, tienen tanta tradición como la misma historia de este continente. José Antonio Nieto (2001: 41) nos recuerda que, desde el Imperio romano, pasando por Carlomagno, Carlos V, Napoleón y Hitler, la aspiración de agrupar al conjunto de los pueblos europeos estuvo siempre vigente. En estos procesos no estuvieron ausentes las migraciones, tanto las que acompañaron las invasiones, como las que permanentemente se dieron a partir de la búsqueda de mejores condiciones ambientales, así como las que estuvieron presentes durante el proceso de industrialización y consolidación de los Estados modernos. A partir del siglo XVII, la movilidad de alemanes hacia Holanda, de italianos, judíos, polacos e irlandeses hacia Gran Bretaña, Francia, Suiza y Alemania, revelaban que la movilidad del trabajo no sólo se presentaba a nivel trasatlántico, sino dentro de la región europea (Castles y Miller, 2004: 78-79; Cinanni, 1968: 29). Estos proyectos mantienen una diferencia sustancial con los contemporáneos, ya que en aquéllos predominaban las acciones militares, autoritarias o de reclutamiento para la consecución de sus objetivos.

Será hacia finales de la segunda guerra mundial, con el acuerdo aduanero de Benelux de 1948, cuando la integración por vía pacífica, que buscaba facilitar la recuperación y expansión económica europea, adquiere mayor fuerza. En mayo de 1950, con las propuestas de Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi, Spaak y

Beyen se intentaba, en el occidente europeo, particularmente en Francia y Alemania, rehabilitar las áreas de acumulación y ganancia, y particularmente enfrentar las dificultades de algunos sectores productivos que se desarticulaban con la conclusión del enfrentamiento bélico, dando lugar al nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); en ese mismo año, se creó la Unión Europea de Pagos, que organizó la compensación multilateral de los pagos internacionales, además de facilitar y estimular el comercio (Tamames, 1999).

A mediados de los cincuenta, los seis miembros de la CECA realizaron la Conferencia de Mesina (Italia), con el objetivo de establecer un mercado común multi-sectorial; estos acontecimientos marcaron el inicio de la promoción de un esquema de unión más profundo, que culminaría con la firma del Tratado de Roma, en marzo de 1957, aunque la reducción de aranceles se logró hasta 1959 y el establecimiento del Arancel Exterior Común, en julio de 1968, con lo cual la Comunidad Europea se colocó en posibilidad de afrontar sus relaciones comerciales exteriores, con dispositivos relativamente uniformes (Ahijado, 1998).

En el Tratado de Roma, que entró en vigor en 1958, en el que se proponía la constitución de la Comunidad Económica Europea (CEE), incluía entre sus objetivos esenciales la creación de un mercado común, si bien no establecía un procedimiento completo ni un calendario definitivo, sí señalaba las medidas de liberalización que se adoptarían gradualmente. Además de la Unión Aduanera y la libre circulación de mercancías, que, de acuerdo con los propósitos explícitamente señalados, se traducirían en el buen funcionamiento de los mercados de capitales, de bienes y servicios, también se propuso la integración del mercado de trabajo, para lo cual se estableció el libre tránsito de trabajadores asalariados: “quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad” (antiguo artículo 48; hoy artículo 39 del TCE).

En el proyecto original de la integración europea no se contempló el tratamiento unificado, es decir, la institucionalidad que se aplicaría en el caso de la movilidad del trabajo procedente de terceros países, y menos aún se consideró la posibilidad de aplicar criterios colectivos diferentes, en cuanto a la libre movilidad laboral, ante algunos de los sucesivos procesos de ampliación. La necesidad de contemplar estos escenarios ha sido producto de acontecimientos relativamente recientes y ha llevado a tratamientos muy específicos, de tal manera que este trabajo se acogerá a dichas condiciones y abordará, por separado, las expresiones más destacadas que ha adoptado la movilidad del trabajo dentro de la Unión Europea.

La libre circulación de trabajo entre los Estados miembros

En el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), se asumió que el principio del libre tránsito supondría “la abolición de toda discriminación por razón de nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo” (artículo 48.2), además de incluir el derecho que se generaba con la libre circulación, se planteó

que con la movilidad se estaría en condiciones “de responder a las ofertas efectivas de trabajo, de desplazarse libremente para este fin en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo” (artículo 48.3).

De esta manera, quedó establecida la libertad de circulación del trabajo y se dispuso, desde la creación misma de la comunidad en 1957, para todos los Estados miembros (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), además de incluir a Liechtenstein, Islandia, Noruega y Suiza, con los cuales existen convenios al respecto. Para lograr que dicha libertad adquiriera niveles reales de cumplimiento, durante las dos décadas siguientes se aprobaron diversas disposiciones jurídicas que, inicialmente, atendían: la coordinación de los regímenes de seguridad social, la igualdad de trato entre hombres y mujeres y la equivalencia de calificaciones profesionales. Sin embargo, los avances fueron muy lentos y desiguales, en cuanto a la atención que se le brindaba a los propósitos y objetivos sobre los que se construyó. El resultado fue la existencia de obstáculos para la libre circulación, como la ausencia de escenarios jurídicos apropiados de índole administrativa, fiscal, de asistencia sanitaria y de protección social, los cuales entorpecieron el ejercicio de esa libertad (Valdés Dal-Ré, 2006).

En la evolución del proyecto de integración y tratamiento de la libertad de circulación de los trabajadores, se distinguen tres etapas, las cuales remiten al contenido y dimensión del proyecto.

Primera etapa

La primera etapa se localiza con el origen de la CEE, donde las actividades comunitarias se centraron en definiciones en torno a cómo profundizar en la gestión europea común, en cuáles serían las nuevas competencias comunitarias, hacia dónde se ampliarían las políticas y la financiación comunitaria, la eliminación de las trabas que existían para la conformación de un espacio económico único (la eliminación de las restricciones al comercio, unificación en una política comercial hacia el exterior y la libre circulación de mercancías y capitales), así como el esclarecimiento de hacia cuáles Estados se ampliaría la comunidad. En cuanto a este último aspecto, después de muchos tropiezos, en 1973 se aprobó la Primera Ampliación de la CEE hacia el Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, aunque este último rechazó en un referéndum, en septiembre de 1972, su incorporación.

En cuanto al funcionamiento efectivo de un mercado único de trabajo europeo, el proceso no sólo no tuvo el mismo dinamismo, sino que en esta primera etapa observó cierto retroceso en los instrumentos propuestos para regular su funcionamiento. Los reglamentos y directivas generados en 1961 y 1964, se recogieron en 1968, en el Reglamento 1612/68 (hasta la fecha vigente), en el que, además de reafirmar la movilidad de la mano de obra de la comunidad, se puso especial atención a la relación y compensación de las ofertas y demandas de empleo, para lo cual se trató de regular las modalidades de su funcionamiento a través de un sistema de intercambio de ofertas y demandas de empleo con la Oficina Europea de Coordi-

nación, cuya misión general era favorecer en la comunidad los vínculos y el acomodamiento de las ofertas y demandas de empleo (artículo 21); su encargo fue, en particular, atender todas las tareas técnicas que en este campo y en los términos del reglamento correspondan a la Comisión. Se ocuparía, especialmente, de prestar asistencia a los servicios nacionales de empleo.

Sin embargo, paralelamente, en este reglamento se presentó clara y precisamente un planteamiento que permeó en aquel momento, de manera explícita, cuáles son las razones y los límites impuestos a la movilidad del trabajo, así como las dificultades técnicas para garantizarla. Se resaltaba la prioridad de los nacionales respecto de la ocupación de las ofertas y demandas de empleo generadas en sus países y se establecía una periodicidad mensual para el flujo de información sobre las necesidades del mercado. En el Título II del reglamento, denominado "Del mecanismo de compensación", en el artículo 15, se establece que:

1. Una vez al mes como mínimo, el servicio especializado de cada Estado miembro remitirá a los servicios especializados de los otros Estados miembros y a la Oficina Europea de Coordinación, una relación detallada por profesión y por región, de:
 - a) *Las ofertas de empleo no cubiertas o que sea improbable que se cubran por mano de obra perteneciente al mercado nacional de trabajo.*

En el artículo 16, se insiste en este planteamiento, al señalar que: 1. Toda oferta de empleo dirigida a los servicios de empleo de un Estado miembro *que no pueda cubrirse por el mercado nacional de empleo* y pueda ser objeto de compensación comunitaria [...] se comunicará a los servicios de empleo competentes del Estado miembro que haya indicado las disponibilidades de mano de obra para esa misma ocupación.

Asimismo, en los considerandos del reglamento se indica que:

a fin de garantizar de modo general una mejor transparencia del mercado de trabajo, será necesario reforzar los mecanismos de contacto y compensación, especialmente mediante el desarrollo de la colaboración directa entre los servicios centrales de mano de obra, así como entre los servicios regionales, por medio de la intensificación y la coordinación de la acción informativa; que los trabajadores que deseen desplazarse deberán igualmente ser informados con regularidad sobre las condiciones de vida y de trabajo; que, por otra parte, *conviene prever medidas para el caso en que un Estado miembro experimente o prevea perturbaciones en su mercado de trabajo que puedan ocasionar graves riesgos para el nivel de vida y de empleo en una región o en una industria; que, a tal efecto, la acción de información orientada a evitar la afluencia de los trabajadores a dicha región o industria constituye el medio que hay que aplicar en primer lugar, aunque llegado el caso, los resultados de esta acción podrán ser reforzados mediante una suspensión temporal de los mencionados mecanismos, decisión que se adoptará a nivel de la Comunidad.*

En el funcionamiento de este mercado laboral regional de trabajo, se estableció un criterio de prioridad de los nacionales de cada Estado miembro para su respectivo mercado laboral, lo cual resulta contradictorio con el precepto de igualdad y

no discriminación expresados en el tratado y en otros apartados del reglamento. Asimismo, tanto en los considerandos como en el artículo 20, incisos 1, 2, 3, y 4, se prevé la prioridad y continuidad de los mercados de trabajo nacionales y la posibilidad de suspender los mecanismos de compensación previstos en los artículos 15, 16 y 17. De acuerdo con este reglamento, cuando se registraban ofertas o demandas de trabajo en un Estado miembro

los nacidos en dicho territorio tienen prioridad de acceso frente al resto de los trabajadores nacidos en Estados miembros diferentes. De este modo, sólo cuando se agota la posibilidad de cubrir tales ofertas y demandas de empleo por trabajadores nacionales, dichas ofertas y demandas son ofertadas a los restantes trabajadores de la Comunidad. Sin duda, este orden de prioridades para acceder a las ofertas y demandas de empleo generadas dentro de la Unión Europea, estaba en contradicción con las premisas de igualdad de trato y no discriminación, defendidos tanto en los Principios Fundamentales de la Unión, como en el propio texto del Reglamento (Sobrino, 2006: 237).

Para el mejor funcionamiento del reglamento, entre 1972 y 1974, se creó un instrumento vinculado a la mencionada compensación de ofertas y demandas de empleo: el Sistema Europeo de Difusión de Ofertas y Demandas de Empleo en Compensación (SEDOC), con este sistema se constituye el primer Servicio de Empleo Comunitario. Su propósito es la colocación de trabajadores a escala europea, mediante el intercambio de ofertas y demandas de empleo no satisfechas a nivel nacional. En el ámbito institucional, los artículos ya mencionados del reglamento se convirtieron en el principal obstáculo para el funcionamiento del SEDOC, a lo anterior se sumó la gran burocratización que acompañó el manejo de la información que cada Estado miembro debería aportarle mensualmente, en cuanto a las ofertas de empleo en su territorio.

Lo anterior nos permite afirmar que la política de movilidad laboral que se puso en el Tratado de Roma, y que se encaminaba hacia la formación de un mercado europeo de empleo con libre movilidad, observó un comportamiento caracterizado tanto por sus tardos avances, como por señales contradictorias que pusieron en evidencia los temores, no exclusivos de este proceso, en cuanto a las posibles consecuencias de la inmigración laboral. El retraso se observa en la ausencia o imprecisiones de la normatividad sobre la libertad de circulación y de residencia, en las de coordinación de la seguridad social, las del reconocimiento de calificaciones profesionales, académicas y de formación, las de coordinación de los impuestos sobre el trabajo móvil, los regímenes de pensiones, así como en las de portabilidad de los derechos de pensiones complementarias. Lo anterior se traduce en que la movilidad del trabajo encontró condiciones poco propicias en cuanto a la igualdad de trato estando en un país diferente al suyo, pocas garantías respecto de la recepción de la totalidad de sus cotizaciones realizadas y de que se realizara la distribución de pensiones entre los Estados donde se hubiera laborado, así como en la exportación de sus prestaciones obtenidas, en el caso de que posteriormente se llevara a cabo un traslado de residencia (Lahera y García, 2006: 229). En cuanto a

las señales contradictorias, como ya corroboramos, resulta evidente que mientras en el tratado se pregona la libre circulación del trabajo, ésta se limitaba en sus reglamentos.

Segunda etapa

La Unión Europea no escapó a la crisis de los años setenta ni a las profundas transformaciones que se produjeron para enfrentarla en mejores condiciones. Las primeras acciones de política económica que pretenden encauzar las nuevas tendencias del proceso de acumulación, tienen lugar en los planos nacionales, en Gran Bretaña (1979), para después abrirse camino en los diversos países europeos durante los primeros años de los ochenta. A nivel regional, en el plano comunitario, será hasta finales de esa década cuando se pongan en marcha un conjunto de medidas propuestas para fortalecer el proceso de integración y que buscaron posicionar a Europa en condiciones más competitivas ante las nuevas articulaciones que había generado la crisis. Con la entrada en vigor del *Acta única europea* (1987), el proceso integracionista adquirió de nuevo un gran impulso, con el fin de consolidar el mercado único hacia 1993.

En el *Acta única europea* se hace la primera revisión profunda del Tratado de Roma, con el objetivo central de lograr la plena libertad de movimiento de mercancías, servicios, capitales, y se ratificó el principio de la movilidad del trabajo. Se trataba de un nuevo paso en el camino de la integración, que superara la unión aduanera y permitiera la consolidación del mercado común o único. Los cambios de la economía mundial se convertían en un acicate para fortalecer la integración regional, pero reorientando el papel que los Estados nacionales habían desempeñado en el proyecto e impulsando las privatizaciones, las reconversiones industriales y la desregulación para el movimiento de los capitales (Arrizabalo, 1998); de esta manera, se consideraba que se estaría en mejores condiciones para competir e insertarse en la globalización capitalista. Estas nuevas condiciones se constituyeron en un estímulo para la realización de una evaluación, con mirada penetrante, de los logros obtenidos durante las tres primeras décadas de unificación. Con base en las nuevas características del proyecto, el comportamiento de sus mercados laborales requería una mayor atención, también ahí se planteó la necesidad de desregular y flexibilizar su funcionamiento.

Se refrendó, casi en automático, la movilidad del trabajo en el artículo 3 (1987), en donde se señala que: “para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en este Tratado: c) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales”. Asimismo, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989) se recoge el derecho de la libre circulación de trabajadores e indica que “todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a la libre circulación en todo el territorio de la Comunidad Europea [...], derecho que

permite a cualquier trabajador ejercer cualquier profesión u oficio dentro de la Comunidad en base a principios de igualdad de trato para el acceso al trabajo, las condiciones de trabajo, así como la protección social del país de acogida” (artículos 1 y 2).

Además de lo señalado en el *Acta única europea*, en cuanto a la movilidad del trabajo, destaca un suceso que puso en evidencia una revisión de mayor calado. A propuesta de la Comisión Europea, ante las dificultades para el funcionamiento del SEDOC, por las contradicciones de la normativa del Reglamento 1612/68, se le realizaron modificaciones sustanciales, en julio de 1992, a los artículos 15, 16 y 17, y se derogó el artículo 20.

La intención de estos cambios a los artículos que en párrafos anteriores destacamos y que son materia de esta investigación fue la de resolver la contradicción que se expresaba en el Reglamento 1612/68, con el derecho a la libre circulación del trabajo. Prácticamente se le modificó toda la segunda parte, ya que es la relativa a las condiciones de la libre circulación de los trabajadores dentro de la comunidad. La consideración que se planteó para el cambio fue el señalamiento de que el principio de no discriminación entre trabajadores de la comunidad implica el reconocimiento, de hecho y de derecho, de que todos los nacionales de los Estados miembros gozan de la misma prioridad en el mercado de trabajo que los nacionales de cada Estado miembro y que esta igualdad de prioridad se aplica mediante el mecanismo de compensación de ofertas y demandas de empleo. Así, el artículo 15 se sustituyó por el siguiente texto (Reglamento CEE, núm. 2434/92):

1. El servicio especializado de cada Estado miembro remitirá regularmente a los servicios especializados de los demás Estados miembros y a la Oficina Europea de Coordinación.
 - a) Las ofertas de empleo que puedan ser cubiertas por nacionales de otros Estados miembros.
 - b) Las ofertas de empleo dirigidas a Estados no miembros.
 - c) Las demandas de empleo presentadas por personas que hayan declarado formalmente que desean trabajar en otro Estado miembro.
 - d) Información, por región y rama de actividad, relativa a los demandantes de empleo que hayan declarado estar efectivamente dispuestos a ocupar un puesto de trabajo en otro país.

El servicio especializado de cada Estado miembro remitirá lo antes posible estas informaciones a los servicios y organismos de empleo competentes.

2. Las ofertas y las demandas de empleo contempladas en el apartado 1 se difundirán según un sistema uniforme que establecerá la Oficina Europea de Coordinación en colaboración con el Comité Técnico.

Si es necesario, la Oficina Europea de Coordinación podrá adaptar dicho sistema en colaboración con el Comité Técnico.

Con esta renovación desaparece la prioridad que se le había otorgado a los nacionales de cada Estado miembro, para acceder a “su” mercado laboral y queda esta-

blecida la igualdad de trato a todos los trabajadores de los Estados miembros. En este nuevo artículo también se intenta contrarrestar la carga burocrática que significaba la obligatoriedad de los Estados a presentar los informes mensuales sobre las ofertas y demandas de empleo, colocando dicha obligación sólo en términos de que dichos informes se realizarán “regularmente”.

Ante estas modificaciones y las dificultades que había exhibido el sistema SEDOC, se consideró necesario reconsiderar su existencia, de tal manera que la comisión procedió a sustituirlo en 1993 por una nueva institución, denominada Red de Servicios Europeos de Empleo (Eures), la cual, a partir de la Decisión 93/569/CEE, fue la encargada de darle forma a los intercambios de información y cooperación planteados en el reglamento.

Las definiciones y propósitos adoptados en 1987 se alcanzaron en una dimensión relevante en 1993, cuando entra en vigor el Tratado de la Unión Europea, o también conocido como los Acuerdos de Maastricht. Se aceleraron los ajustes estructurales (nivel de inflación, topes a la tasa de interés bancaria, contracción de los montos del déficit y deuda pública, estabilidad de la moneda) que se exigieron para la unión monetaria. La desreglamentación para el capital, de tal manera que se garantizara su libre movilidad, tuvo un gran impulso, ya que diversos países iniciaron la competencia por atraer la llegada de capitales, desregulando el costo del trabajo y con exoneraciones fiscales, el ejemplo más revelador de estas políticas se localiza en Irlanda, que atrajo empresas por las ventajas relativas que ofrecía. Estos traslados o deslocalizaciones han dado lugar a un proceso también conocido como *dumping social*, ya que las mejoras en la competitividad se sustentan en condiciones laborales muy hostiles para los trabajadores.

La aplicación de estos “planes de convergencia” se acompañaron de un nuevo proyecto para los mercados laborales, en 1993 se aprobó el *Libro blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo*, también conocido como *Informe Delors*. En esta propuesta de la Comisión también se recomienda la realización de reformas estructurales en el funcionamiento de los mercados de trabajo, que permitieran superar los altos y persistentes niveles de desempleo, así como la necesidad de generar condiciones que coadyuvaran a conseguir niveles de generación de empleo como los que se habían conseguido en Estados Unidos y Japón. Lo anterior no significó el acuerdo de una política comunitaria frente a los problemas de los mercados laborales, salvo en el caso del intercambio de las experiencias positivas de los países que tenían “buenas prácticas”. En el Consejo Europeo de Essen (1994), se acuerda que cada país miembro elabore su Plan Plurianual de Empleo.

Los últimos años del siglo XX se encuentran plagados de acciones encaminadas a enfrentar los problemas del empleo: la Declaración de Dublín sobre el Empleo (1996); en el Proyecto de Tratado Europeo de Ámsterdam (1997) se incluyó un título referido específicamente al empleo; la Cumbre Extraordinaria de Empleo en Luxemburgo (1997) acuerda un conjunto de Directivas no vinculantes; entre 1998-2001 se aprueban Planes Nacionales de Acción para el Empleo, los cuales fueron evaluados por los Consejos Europeos de Cardiff (1998) y Colonia (1999). El tema central de todo este proceso ha sido cómo lograr la flexibilización de los

mercados laborales europeos, ya que es considerada la medida casi inevitable para resolver los problemas que persisten en aquéllos: un desempleo abundante y constante, y un empleo poco competitivo. En las acciones instrumentadas para alcanzar la flexibilidad laboral, han tenido un gran peso las propuestas elaboradas por la OCDE (Palacio y Álvarez, 2004; Arrizabalo, 1998), quien ha sugerido reformas institucionales y estructurales con la finalidad de recomponer las articulaciones existentes en las relaciones laborales. En estas propuestas, se considera que uno de los soportes de la desregulación del mercado laboral es la movilidad geográfica del trabajo.

Todas estas iniciativas revelaban que los cambios a los que dio lugar la crisis capitalista de los años setenta fueron de gran impacto en el mundo laboral. El incremento del desempleo y el aumento de empleos atípicos (trabajo precario de temporales, subcontratación, de tiempo parcial y autónomos), han repercutido en la mayor segmentación de los mercados de trabajo; este proceso requería de certezas institucionales, las cuales se fueron procesando a nivel nacional y, posteriormente, se dieron los primeros pasos a nivel comunitario. Para los fines de esta investigación, interesa destacar que los nuevos proyectos sobre movilidad del trabajo establecieron un fuerte nexo con la flexibilidad laboral, particularmente con el concepto que resultó de las experiencias en políticas laborales aplicadas en Holanda y Dinamarca: la *flexiguridad* (*flexi-curity*).

Este concepto acuñado por el sociólogo holandés Hans Adriaansens en 1995, nos recuerda Holm-Detlev Köhler (2008), como asesor del Consejo Científico de Políticas Gubernamentales y en el contexto de la gestación de las nuevas leyes de Flexibilidad, Seguridad y Empresas de Trabajo Temporal, con las que se propusieron compensar la decreciente seguridad en el empleo y una mayor seguridad social para los desempleados. El modelo más destacado, por su antigüedad y resultados de *flexiguridad*, es el implantado en Dinamarca y fundamentalmente se basa en la facilidad del despido y en la movilidad de los trabajadores, ya que casi 72 por ciento de los asalariados cambian de ocupación frente al 40 por ciento que es el promedio de la Unión Europea, el componente de la seguridad se observa en lo referente a las prestaciones por desempleo, que se coloca en el 90 por ciento, de reposición del sueldo por parte del Estado en condiciones de paro. En este país, se ha logrado la tasa de ocupación más alta de la Unión Europea, situada en más de un 77 por ciento (Comisión Europea, 2007: 34).

La *flexiguridad* se define como la estrategia política que procura, sincronizada y deliberadamente, fomentar la flexibilidad de los mercados de trabajo, de la organización del trabajo y de las relaciones laborales, así como fomentar la seguridad (seguridad de empleo y seguridad social), particularmente para los grupos más vulnerables (Köhler, 2008: 13). Su inicial aplicación en Dinamarca, Holanda y algunos países nórdicos como Suecia, provocó también un debate preliminar a finales de los noventa, por las posibilidades que ofrece para la movilidad del empleo.

De lo anterior, podemos concluir que el tema de libre circulación del trabajo dentro de la Unión Europea, empezó a adquirir un peso importante, pero sin lograr manifestarse en acuerdos comunitarios. Sin embargo, los pasos más firmes se continuaron centrando en otros temas, donde las directivas sí fueron vinculantes, de

tal manera que en junio de 1998 nació el euro y se hicieron públicas las paridades, con carácter de irrevocables, de las divisas incluidas en la moneda única. En ese mismo año inició la última etapa para alcanzar la unión monetaria, la cual culminaría en 2002, con la sustitución de las monedas nacionales, por la nueva moneda común. El establecimiento de un mercado único había logrado avances sustanciales en cuanto al capital y las mercancías, no así en lo referente a la libre circulación de personas, en donde los avances eran infinitamente menores.

Tercera etapa

Paralelo a este proceso monetario, el fin de siglo también estuvo acompañado de un nuevo impulso en la política comunitaria sobre la movilidad del trabajo, lo cual dio lugar a que se identifique una tercera etapa en las condiciones en las que ha evolucionado el fenómeno de la movilidad. En este tercer momento destaca el hecho de que en el primer periodo cobró mayor importancia la necesidad de incluir un derecho que aboliera la discriminación por razón de nacionalidad y se llegó a reglamentar esa movilidad por considerarla una posible causa de agudización de desajustes en los mercados laborales, con lo cual se ratificaba la discriminación que se pretendía combatir y, por otro lado, en la práctica, se le asignaba un papel de poca preponderancia en el proceso de integración, en síntesis, se trataba de un derecho que bien podía posponerse; en el segundo momento, se reconsidera la contradicción generada, entre el derecho a la libre movilidad del trabajo y la identificación que se ha realizado en cuanto a observarla como un posible acelerador de las perturbaciones de los mercados de trabajo, sin embargo, este avance no logró revertir que, en los hechos, la movilidad del trabajo no contara con acuerdos comunitarios.

Sin embargo, en esta nueva etapa del proceso de integración, que culminaría con el Consejo Europeo de Lisboa (2000), se halla una gran insistencia en la urgente necesidad de crear un espacio europeo del conocimiento, para lo cual se considera imprescindible una mano de obra calificada, versátil, competente y *móvil*. De tal manera que no pasa desapercibida la importancia económica, que ahora sí se le asigna a la movilidad laboral dentro del proyecto integracionista que plantea un conjunto de objetivos, con los que intenta adecuarse a las condiciones generadas por la globalización capitalista. De un derecho de los trabajadores europeos, se pasa a considerar una necesidad del mercado regional; el punto de referencia se establece con las experiencias que a nivel de algunas economías nacionales de la propia Unión Europea (Dinamarca, Holanda, Austria) se han tenido, en cuanto a la movilidad del trabajo, así como países como Estados Unidos.

Sobre la base de estas nuevas condiciones es que, en los albores del siglo XXI, se localiza un verdadero alud de documentos y acuerdos, justificados en las transformaciones mundiales, en los que se preocupan y ocupan de la movilidad y la conformación de nuevos mercados de trabajo europeos, proyectos que arriban tardíamente, pues diversos estudios sugieren que la organización del trabajo cambió significativamente desde los años ochenta y noventa (OCDE, 1999 citado por Palacio y Álvarez,

2004; CE, 2009). El grupo de alto nivel, presidido por la señora S. Veil, presentó a la Comisión, en marzo de 1997, aportaciones decisivas para el desarrollo de un plan de acción que expuso la Comisión Europea a finales de ese año, en el que se incluían diversas propuestas que se encaminaban a hacer más fácil y atractivo el ejercicio de la libre circulación por parte de los trabajadores, las personas en busca de empleo y las personas en formación.

Dos años después, motivados por las altas tasas de desempleo que exhibían muchos países de la Unión Europea, así como por la necesidad de lograr una mayor coordinación en las políticas de empleo, de una mejor comprensión y conocimiento de la libre circulación, se plantea una muy importante discusión sobre los vínculos entre la movilidad del trabajo y la flexibilidad laboral. Se establece un estrecho vínculo entre la movilidad del trabajo y el objetivo de colocar a Europa como una economía basada en el conocimiento y con mejores niveles de competitividad, que tuviera la capacidad de crecer económicamente de forma sostenible, pero fuertemente acompañada de más y mejores empleos, con mayor cohesión social (Consejo Europeo de Lisboa, 2000). Las metas eran tres: reforzar la movilidad profesional y el desarrollo de las competencias, mejorar la información y las transparencias respecto de las posibilidades de empleo y facilitar la movilidad geográfica.

Estas acciones se encuentran sustentadas en la consideración de que la flexibilidad laboral es la solución a las altas tasas de desempleo y deficiente competitividad que se observa en la mayoría de los países europeos. La inmigración pasó a constituirse en una de las herramientas necesarias para el buen funcionamiento del mercado de trabajo, ya que con aquélla se logran formas de trabajo flexibles. De tal manera que la movilidad laboral es uno de los expedientes de flexibilidad a los que está acudiendo el capital, con el objetivo de combatir las “excesivas rigideces” laborales y salariales que presentan los mercados de trabajo en Europa como resultado de los logros de la clase obrera europea y que se materializaron en el conocido “Estado benefactor”, con la construcción de regulaciones, básicamente de tipo institucional, en cuanto a las condiciones de contratación y normativas de protección del empleo, los cuales han limitado, en cierta medida, la posibilidad de que se realicen ajustes, ya sea en los empleos o en los salarios, de acuerdo a las necesidades de las empresas.

La idea de abandonar “viejos esquemas” y convertir a la Unión Europea en la economía más eficiente y competitiva, establece una directa emulación con la economía de Estados Unidos, de ahí que, además de la reducción del gasto público y la privatización del Estado benefactor, para acercarse al modelo liberal estadounidense que ocupa el primer lugar con el mercado laboral más flexible, de acuerdo con estimaciones de la OCDE (citada por Palacio y Álvarez, 2004), se ha considerado necesario que en la Unión Europea se instrumenten políticas que impacten en la reducción de los beneficios sociales y laborales, la desregulación de los mercados de trabajo, el retraso de la edad de jubilación y la movilidad laboral, entre otras medidas.

A finales de ese mismo año, la Comisión presentó una propuesta relativa a la armonización de las normas aplicadas a los regímenes de pensiones por capitaliza-

ción, la cual proporcionaría mejores condiciones para la movilidad. Un año antes, en 1999, los ministros de educación de 29 países acordaron la denominada Declaración de Bolonia, en la búsqueda de un espacio europeo de educación superior que se encamine a implantar un régimen más uniforme, transparente y flexible de reconocimiento de las calificaciones profesionales.

En cuanto al proyecto de armonizar estas últimas, considerado un requisito central para la efectividad de la libre circulación del trabajo, desde los años setenta ya se habían aprobado *directivas* a nivel sectorial (médicos, enfermeras, odontólogos, matronas, farmacéuticos, arquitectos); a mediados de los ochenta se aprobaron *directivas* “de sistema general”. Este conjunto de normativas se reformó a finales de los noventa, pero enfrentó serios obstáculos para su aprobación, presentada en 2001 como la *Directiva* 2001/19/CE, fue objeto de controversias, de tal manera que se aprobó definitivamente hasta 2005 como la *Directiva* 2005/36/CE, con el objetivo expreso de simplificar y mejorar todas las normas de las calificaciones profesionales (reguladas o no), reemplazando quince *directivas*, doce de orden sectorial y tres del régimen general. Pese a lo intrincado y complejo de este proceso, todavía se sigue considerando que los derechos, actualmente reconocidos en materia de libre circulación, resultan insuficientes para que se conviertan en un verdadero estímulo para la movilidad de los trabajadores calificados.

Prácticamente después de un año de la cumbre lisboeta, en el Consejo Europeo de primavera en Estocolmo (2001), la Comisión Europea propuso diez ámbitos esenciales de acción para consolidar y ampliar la estrategia de Lisboa, uno de esos diez puntos era abrir los mercados de trabajo, de tal manera que publicó un documento llamado *Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos*, meta que se programó alcanzar, “a más tardar en 2005” (COM/2001/0116). En este documento quedó claramente expresado que las consideraciones a las que respondía este nuevo proyecto estaban en plena concordancia con el contenido y características de la mencionada globalización, así como del pensamiento económico que le ha dado cuerpo. También está presente que en este proceso, lejos de encaminarse al fin de las contradicciones entre regiones, éstas tomaron nuevos visos.

De tal manera que en este documento se insistía en que

la Unión Europea registra bajos niveles de movilidad, tanto a escala regional como nacional, son inferiores a los que se registran en las diferentes entidades de Estados Unidos. La tasa anual de movilidad de los ciudadanos comunitarios en el territorio de la Unión Europea no llega al 0.4 por ciento de la población residente —alrededor de millón y medio de personas—. Las cifras correspondientes a Estados Unidos son casi seis veces superiores, si bien ambos sistemas no son directamente comparables, tampoco por lo que se refiere a los flujos de movilidad ni a sus causas; sin embargo, éstos han sido los puntos de comparación establecidos en los análisis de la Unión Europea, de tal manera que aún con las manifiestas diferencias, los datos indican que Estados Unidos registra niveles superiores de movilidad. En 1998, la migración interestatal en ese país afectó aproximadamente a un 2.4 por ciento de la población (COM/2001/0116: 6 y 7).

Con la intención de estudiar y aprovechar las experiencias de otras partes del mundo, especialmente la de Estados Unidos, se consideró necesario crear en Europa un mercado de trabajo atractivo para la economía del conocimiento, con un marco general más flexible, que considere cómo la inmigración en aquel país aporta una mayor contribución al dinamismo de su mercado de trabajo. Tampoco podemos perder de vista que el crecimiento de la productividad laboral por hora trabajada en la Unión Europea ha sido en torno al 1.5 por ciento, durante la década anterior, lo cual ha sido un retroceso si se compara con el 2.2 alcanzado en los ochenta y que ha estado por debajo de los resultados registrados en Estados Unidos. De lo anterior, en cuanto a la productividad del trabajo, no se puede obviar que los niveles y tendencias tienen un importante nivel de variación de un país a otro de la Unión Europea. En este renglón, los atrasos de los casos de Italia y España han influido negativamente en los niveles de productividad laboral alcanzados por la eurozona (Business Europe, 2007: 8-9). En lo que respecta a la movilidad de un empleo a otro, cifras recientes muestran que el 38 por ciento de los trabajadores de la Unión Europea ha conservado el mismo empleo durante más de diez años; y en cuanto a la permanencia media en un mismo puesto de trabajo, se calcula que es de 10.6 años en Europa, frente a 6.7 en Estados Unidos (COM, 2007: 24 final).

En el documento de 2001 (COM/2001/0116), se insiste en que el objetivo de construir nuevos mercados europeos y abiertos es el de responder a la “incidencia de los profundos cambios estructurales que están produciéndose en Europa a resultas de la globalización, los avances tecnológicos, la evolución demográfica y las aspiraciones sociales”. Con el propósito de resolver las necesidades de la nueva economía de alta productividad y de la sociedad del conocimiento, que estaba poniendo en evidencia los déficit de calificaciones y movilidad en las regiones más prósperas de la Unión Europea, se activan iniciativas políticas, a escala europea, que persiguen la eliminación de los principales obstáculos que impiden el desarrollo del mercado de trabajo europeo.

En este documento se hace una caracterización de los nuevos mercados de trabajo que se están gestando en Europa, que se distinguen por contener no sólo dimensiones profesionales, sino también geográficas. Las condiciones que les dan vida son la globalización, los cambios tecnológicos, sociales y demográficos, el propio proceso de integración europea, incluido el euro y el paso a una economía de servicios. Las evidencias señalan que los Estados europeos padecen un déficit de competencias que actualmente son exigidos por la economía y la sociedad del conocimiento. En opinión de la Comisión, los nuevos mercados laborales europeos que observan un ritmo más rápido de crecimiento se localizan en las industrias y servicios de alta tecnología. De ahí la preocupación por el aumento registrado, en la década de los noventa, del número de científicos e ingenieros europeos que se desplazaron a Estados Unidos. Aunque se reconoce que los déficit también se registran en otros sectores, como el de la construcción, los servicios sanitarios y el turismo.

La Comisión precisa que la importancia de los nuevos mercados de trabajo europeos en ciernes no debe medirse sólo en términos de libre circulación de personas, sino que la incidencia sobre los mercados nacionales, regionales y locales

de esta competencia reforzada permitirá el equilibrio entre la oferta y la demanda de empleos. Es decir, cuanto más se ajusten los trabajos y las competencias en cada uno de esos niveles a las nuevas oportunidades creadas por el desarrollo de mercados de trabajo a escala europea, menor será la presión hacia la reubicación física de los trabajadores (COM/2001/0116: 6).

Desde esta perspectiva, se asigna a la movilidad del trabajo una especial atención, por su aportación al eficaz funcionamiento económico de los mercados de trabajo que derivarán en el ajuste de la oferta y la demanda de mano de obra. Se convierte en un aspecto fundamental porque se considera que los desfases entre la oferta y la demanda de mano de obra obstaculizan el funcionamiento y el desarrollo de los mercados de bienes y servicios y, en un sentido más amplio, la capacidad del mercado interior para obtener los mejores resultados posibles en materia de crecimiento y creación de empleo. Este reciente impulso a la movilidad del trabajo se sustenta en las exigencias del mercado, ahí se localiza su principal fuerza motriz. La orientación de estas políticas está muy impregnada por la referencia ideológica del pensamiento ortodoxo, que le asigna una alta prioridad a la movilidad del trabajo altamente calificado y a la flexibilidad que ofrece.

El Grupo de Alto Nivel que surgió del Consejo Europeo de Estocolmo (2001), presidido por Ulrich Schumacher, alto directivo del grupo Siemens, emitió un informe que sirvió de base para que la Comisión Europea en 2002 produjera otro *Plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad* (COM, 2002: 0072), centrado en las competencias profesionales y en la movilidad del trabajo, con metas como las de hacer efectivo el derecho de residencia y de empleo en otro Estado miembro, para lo cual se consideró necesario crear una tarjeta sanitaria europea, fomentar la transferibilidad de los derechos complementarios de pensión, clarificar y simplificar el reconocimiento de las calificaciones en el ámbito de las profesiones reguladas, redoblar esfuerzos destinados a crear un mercado único en el ámbito de los servicios transfronterizos, suprimir los obstáculos para la libertad de establecimiento, introducir el aprendizaje de lenguas extranjeras desde una edad más temprana, promover que una parte de la educación superior se realice en otro Estado miembro y definir una política europea de inmigración (Zufiaur, 2006: 51). Este plan de acción se aprobó en el Consejo Europeo de Barcelona, en marzo de 2002 y, en noviembre del mismo año, los interlocutores sociales europeos también hicieron suya la prioridad de la movilidad, en su programa de trabajo plurianual 2003-2005.

Otro hecho relacionado con las modificaciones a los artículos 10 y 11 que se realizaron en 2004 es la aprobación de la *Directiva 2004/38/CE*, y que alude a la profundización de la libre circulación, es decir, la ampliación de este derecho a los ciudadanos y no sólo de los trabajadores, a “circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”. En una sola norma se recoge la libertad de circulación en una dimensión más amplia y completa, de tal manera que esta directiva es considerada el último hito en materia de libre circulación (Valdés Dal-Ré, 2006: 79). El concepto de movilidad se hizo extensivo al conjunto de la ciudadanía, conservando algunas excepciones, como la de los trabajadores autónomos, que tienen una regulación especial, y los funcionarios públicos que quedan excluidos.

Dentro de esta cascada de acuerdos, también se encuentra el relativo a la creación de un portal europeo dedicado a la movilidad del empleo, en el 2003, encuadrado en las actividades realizadas por Eures, con la meta de informar a todo ciudadano europeo sobre las demandas de empleo, condiciones de trabajo y estancia. Con el interés de fortalecer y modernizar a la Red Eures se tomaron, además de la Decisión 2002/8/CEE, la Carta Eures de 2003 y las directrices trienales de Eures, acordadas por el Grupo Estratégico de Alto Nivel de Eures y en las que se va definiendo cuáles son las prioridades y metas que deberá lograr cada tres años, así como su financiamiento.

El conocimiento más detallado de la Red Eures exige profundizar en aspectos como el de sus componentes, estructura orgánica, sus medios instrumentales, así como sus adecuaciones a partir de la ampliación de la Unión Europea, los cuales no estamos en posibilidad de abordar en esta investigación, sólo nos limitamos a señalar que sus objetivos son los de fomentar la movilidad, ajustar el mercado de trabajo a nivel europeo y aportar un servicio de información a los ciudadanos de la Unión Europea.

En el 2004, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó el Informe de Actividades de la Red Eures, titulado "Hacia un único mercado de trabajo europeo: la contribución de Eures, 2002-2003", en el cual se señala que, si bien el número de colocaciones realizado por la red ha aumentado (en 1995 se realizaron 5 700 colocaciones; en 1996, 9 505; en 1997, 22 729; en 1998, 43 000; en el 2000, 166 000), los principales sectores que anuncian ofertas de empleo ofrecen contrataciones estacionales y de bajos salarios, en la zafra de fruta, por ejemplo, o en hostelería. Empleos a los que fundamentalmente responden jóvenes que acaban de terminar la universidad y que están interesados por aprender o perfeccionar un nuevo idioma.

Por otro lado, quienes acuden a las oficinas de Eures son los solicitantes de empleo; alrededor del 68 por ciento, mientras que los empresarios sólo representan el 7.8 por ciento. Condiciones que ponen en evidencia que la Red Eures ha logrado ciertos avances al agrupar y coordinar, en algunos aspectos, a los distintos Estados miembros, pero no ha completado un proceso de construcción de un servicio de empleo europeo, de tal manera que las estructuras internas de los mercados de trabajo nacionales se mantienen prácticamente estables (Sobrino, 2006: 263).

En febrero de 2005 se puso en marcha el portal Tu Europa, que ofrece información práctica y oportunidades a los ciudadanos europeos que desean trabajar o estudiar en otro país de la Unión Europea. En el año siguiente, se activó la Tarjeta Sanitaria Europea, con el fin de minimizar y facilitar los trámites en condiciones de asistencia sanitaria dentro del espacio económico europeo, en casos de emergencia u ocurridos en el transcurso del desplazamiento fuera de su Estado de origen; con esta finalidad, se adoptó el Reglamento (CE) núm. 631/2004. La tarjeta es utilizada por más de cincuenta millones de ciudadanos (COM, 2007).

En cuanto al impulso del aprendizaje transnacional en otros Estados miembros, se han presentado, en 2003, un conjunto de recomendaciones estratégicas sobre acceso, calidad y apertura de la movilidad de Europa al mundo exterior. En 2005,

la Comisión elaboró una segunda recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad transnacional en la Unión Europea para efectos de la educación y formación, en la que se invita a los Estados miembros a adoptar la *Carta de calidad de la movilidad europea*, la cual establece un conjunto de principios en materia de movilidad a efectos de educación y formación que los Estados miembros aplicarían de forma voluntaria, de tal manera que la Carta sería un instrumento de referencia que ayude a desarrollar el reconocimiento de los periodos de estudios realizados en otros países y fomentar una confianza mutua entre autoridades, organizaciones y partes interesadas en el ámbito de la movilidad.

Una acción sobresaliente es la presentación en el año 2005 de la nueva *Agenda social europea para el periodo 2005-2010*, en la que ocupa un lugar especial el tema del empleo y su movilidad. El lema de la agenda es “Una Europa social en la economía mundial; empleos y nuevas oportunidades para todos”, en la cual no se desconocen los cambios y progresos obtenidos con el modelo europeo de sociedad, al que se le considera único en el mundo. Sin embargo, de igual manera, se estima necesario redoblar esfuerzos para que este modelo se adapte a los cambios económicos y sociales resultantes de la mayor competición con la globalización y del envejecimiento de sus poblaciones.

De tal manera que se parte del reconocimiento de que solamente alrededor del 63 por ciento de los europeos entre 15 y 64 años de edad está trabajando, lo cual dista mucho de la meta del pleno empleo. A lo anterior se suma el hecho de que el desempleo es el doble entre los jóvenes (alrededor del 18 por ciento), y que cerca de 68 000 000 de europeos vive con riesgo de pobreza. Actualmente, hay cuatro personas en edad laboral por cada adulto de 65 años. Pero en 2050, este coeficiente habrá descendido a dos, por cada mayor de 65. El envejecimiento demográfico daría lugar a un número menor de personas que se incorporen al mercado laboral y más miembros de la tercera edad que dependen de sistemas de protección social, como los de pensiones y atención sanitaria.

Esas condiciones son las que motivan a que la agenda asuma dos ejes prioritarios para alcanzar las metas lisboetas: el primero es lograr el pleno empleo, para lo cual se requiere una nueva dinámica en las relaciones laborales y transitar hacia un mercado de trabajo europeo. Por ello, en esta agenda se declaró el *2006 Año europeo de la movilidad de los trabajadores*. Su inauguración oficial la realizó el presidente Barroso, los días 20 y 21 de febrero en Bruselas.

Por primera vez en la historia de este proyecto de integración, se enlazan las temáticas de trabajadores y movilidad; la intención expresa es la de sensibilizar y dar a conocer las ventajas que brindaría para los ciudadanos europeos la movilidad del trabajo, entendida ésta como un requerimiento imprescindible para la conformación de un mercado europeo de trabajo; el cual deberá contar con más trabajadores en activo y que se desempeñen de forma más productiva, para lo cual es fundamental aumentar su capacidad de adaptación, incluida la geográfica, a las reestructuraciones, deslocalizaciones, la externalización, así como la desindustrialización. Se percibe que las barreras contra la movilidad laboral aún dificultan el desarrollo de un mercado laboral europeo, de ahí que se insista en la necesidad de

eliminarlas. De particular interés resulta el tema de las pensiones complementarias, pues su incremento no puede ser un obstáculo para su transferibilidad, no sólo entre una empresa y otra, sino cuando el trabajador se desplaza a otro Estado miembro.

En ese mismo año, se lanzaron nuevos informes y análisis que provocaron el debate sobre las características y condiciones que se le asignan a la movilidad. En el informe de la Comisión Europea, titulado “El empleo en Europa 2006”, y en el libro verde *Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (COM, 2006: 708 final, 4), el mensaje central de la Comisión es la introducción a nivel comunitario del concepto de *flexiguridad*. Se aborda la función que desempeña el derecho laboral para promover la *flexiguridad*, haciendo hincapié en la dimensión personal de dicho derecho laboral y no en cuestiones de derecho laboral colectivo. De esta manera, la Comisión catapultó, a nivel del proyecto de integración en su conjunto, el análisis y debate del concepto que había surgido a mediados de los años noventa.

En este Libro verde se considera que la rapidez de los avances tecnológicos, la intensificación de la competencia derivada de la mundialización, la evolución de la demanda de los consumidores y el notable crecimiento del sector de los servicios inciden en la necesidad de incrementar la flexibilidad, la cual, en los hechos, ya se manifiesta en la evolución de la organización del trabajo, el horario laboral, los salarios, el tamaño de la mano de obra y en los distintos niveles del ciclo de producción. Baste señalar que la parte de empleo total representada por los trabajadores con contratos distintos del modelo contractual clásico, han pasado del 36 por ciento de los trabajadores en 2001, a cerca del 40 por ciento de los trabajadores de la UE-25 en 2005; mientras que el trabajo parcial ha pasado del 13 por ciento al 18 por ciento del empleo total en los últimos quince años y, desde el 2000, contribuye en mayor medida (en torno al 60 por ciento), a la creación de empleo; por ello, se deben asociar estas nuevas formas de trabajo más flexibles con unos “derechos sociales mínimos para todos los trabajadores” (COM, 2006: 708 final: 6, 8).

Con esta propuesta, se considera que se estará en condiciones de coadyuvar a garantizar la plena movilidad de los trabajadores en Europa, en el entendido de que tanto la protección de las condiciones laborales, como la mejora de la calidad del trabajo en los Estados miembros depende de las legislaciones nacionales, de la eficacia de sus medidas y controles a nivel nacional. En el plano comunitario, este acervo se propone sostener y complementar las acciones de los Estados miembros en ese ámbito. Razón por la cual esta propuesta sugirió una consulta pública sobre las cuestiones planteadas, durante un periodo de cuatro meses, mediante un formulario electrónico que se localizó en <http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_es.htm>. Esta consulta dio lugar a una nueva iniciativa de la Comisión, que se presentó en junio de 2007, sobre la *flexiguridad* y en la que se buscó definir los argumentos a su favor, documento titulado “Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad” (COM, 2007: 359 final).

Profundizar en el tema de la *flexiguridad* rebasa los propósitos de este trabajo. Nos hemos detenido en aquél en virtud de que representa una de las acciones que se inserta en la búsqueda de la movilidad del trabajo, pero sus connotaciones son de

más largo alcance y definatorias de las condiciones en las que actualmente se desenvuelven los mercados laborales europeos, lo cual lo convierte en un tema de gran trascendencia. Por lo pronto, sólo destacaré que la respuesta social no ha sido muy favorable a este proyecto, ya que reiteradamente ha servido de excusa a las acciones desreguladoras que no se han acompañado con medidas de seguridad para los trabajadores. Aleccionador resulta el caso danés, el cual es altamente representativo de la *flexiguridad*. Ahí se ha profundizado en la desregulación suprimiendo las indemnizaciones por despido, con la reducción del plazo de preaviso de despido a cinco días, así como con la abolición del salario mínimo y supresión de los límites de la jornada laboral; sin embargo, en cuanto a la seguridad, es significativo que el seguro de desempleo se coloca en torno al 80 por ciento de reposición del sueldo por parte del Estado, lo cual coloca a este país en los primeros lugares en gasto per cápita, en lo que a protección social por desempleo se refiere. Estas condiciones son las que han dado lugar a una economía reconocida porque “pocos tienen demasiado y menos aún tienen demasiado poco”.

Este modelo pareciera irreplicable para el conjunto de la Unión Europea, pues las diferencias que se mantienen entre sus economías tienen expresiones directas en cuanto a la posibilidad de aplicar el concepto de *flexiguridad*, como las observadas en diversos niveles de fiscalidad, en las coberturas de protección social, en las tasas de desempleo y en las asignaciones presupuestales; además de que en el mismo proyecto de la Comisión se señala que las políticas de *flexiguridad* “no pueden, en ningún caso, poner en peligro la salud presupuestaria de los Estados miembros. Deberá primar siempre una mejor utilización de los recursos públicos y privados existentes sobre el aumento de los gastos” (COM, 2007: 359 final, 5), con lo cual se acota la posibilidad de que exista un real equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad.

Los retrocesos en las legislaciones protectoras del derecho laboral en Europa han sido significativos (la ley neerlandesa de 1999 sobre flexibilidad y seguridad, la ley austriaca de 2002 sobre las indemnizaciones por despido y el decreto español de 2006 que autoriza la modificación de los contratos de duración determinada en contratos de duración indeterminada y con indemnizaciones por despido muy comprimidas), la misma Comisión señala que “Las reformas de las legislaciones nacionales sobre protección del empleo iniciadas desde comienzos de los años noventa se centran fundamentalmente en la relajación de las normas vigentes para aumentar la diversidad contractual” (COM, 2006: 708 final, 6), con lo cual se han generado contratos de duración determinada, los contratos de tiempo parcial, los contratos puntuales, los contratos “cero horas”, los contratos para trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal, los contratos para trabajadores por cuenta propia, etc. Esta diversidad en los tipos de contrato ha acarreado que los límites entre el derecho laboral y el derecho mercantil se desvanezcan, facultando a las empresas para que evadan los costes que significan el respeto a las normas relativas a la protección del empleo, los tiempos de las notificaciones de despido, así como un gran conjunto de prestaciones sociales.

De igual manera, ha sido motivo de gran discusión, en la comunidad europea, la propuesta de regulación de la duración de la jornada laboral, aumentándola de

48 horas semanales a un mínimo de 60. Con estas propuestas se pretende que los mercados laborales funcionen con las premisas de que “si hay empleo barato y si existe movilidad permanente, habrá empleo para todos”, sin embargo, las consecuencias de estas políticas para la gran mayoría de los trabajadores de la Unión Europea no son prometedoras.

Paralelamente a la presentación de los principios comunes de la flexiguridad, la Comisión propone al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, un nuevo Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010) (COM, 2007: 773 final), denominado *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo*. Se tipifica a la movilidad de los trabajadores como un instrumento clave para un mercado único que funcione eficazmente. Con la intención de extraer las lecciones del Plan de Acción de 2002 y del Año de la Movilidad de los Trabajadores de 2006, y ante el hecho de que la movilidad de los trabajadores en la Unión Europea sigue siendo relativamente baja, se insiste en que la movilidad es el objetivo clave de los principios acordados sobre *flexiguridad*.

Aproximadamente el 2 por ciento de los ciudadanos en edad de trabajar, de uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, viven y trabajan en otro Estado miembro. Cuando que, en comparación, el porcentaje de ciudadanos de un tercer país que residen en la Unión Europea es casi el doble que la cifra anterior. Sin embargo, parece haberse producido un crecimiento gradual de la movilidad en los últimos años, pues el número de trabajadores que han ejercido la movilidad dentro de la UE-15 se ha incrementado de 470 000 personas en 2000, a 610 000 en 2005 (Encuesta Europea de Población Activa). La encuesta aplicada por el Eurobarómetro, realizada en 2006, reporta que, en cuanto a la opinión de los ciudadanos de la UE-10, más del 50 por ciento afirma que es probable que se desplacen a otro Estado miembro en los próximos cinco años; y que, en el caso de los trabajadores jóvenes, más del 70 por ciento está consciente de que en la actualidad su carrera profesional puede requerir alguna forma de movilidad. Estos datos nos revelan que, hasta ahora, la movilidad del trabajo dentro de la Unión Europea aún es mínima, pues la posibilidad del desplazamiento de ciudadanos de la UE-10 no necesariamente es por motivos de trabajo, y que esa conciencia sobre la posibilidad de alguna forma de movilidad tampoco es garantía de que se realice, ya sea por condiciones sociales y económicas generales, o individuales.

El seguimiento que se efectuó en este Plan de Acción se orientó al tema de la educación, en cuanto a su correspondencia con las necesidades del mercado laboral, así como preparar a las personas para la movilidad, por medio del adiestramiento en idiomas. Otro aspecto es el relativo a las barreras legales y administrativas y las dificultades para el reconocimiento transfronterizo de las calificaciones y, por último, la necesidad de evaluar la información sobre la movilidad, que se apoya en el sistema de ofertas de empleo Eures. Los objetivos de este Plan de Acción para el periodo 2007-2010 son

- a) Mejorar la legislación y las prácticas administrativas existentes en relación con la movilidad de los trabajadores. Destacan las medidas que llaman a la

simplificación de las prácticas administrativas, la versión electrónica de la tarjeta sanitaria europea, una investigación sobre los alcances y características de las nuevas pautas de movilidad que realizará TRESS (Training and Reporting in European Social Security), que es una red de expertos nacionales, financiada por la Comisión, así como la consolidación de la preservación de los derechos de pensión complementaria.

- b) Garantizar que las autoridades de todos los niveles apoyen la movilidad en sus políticas. Basados en el planteamiento de la flexibilidad, los Estados tienen un papel importante para demostrar los beneficios que aporta la movilidad geográfica y entre empleo para los individuos y la economía en su conjunto, por tanto, deben incluir la movilidad geográfica como una prioridad en sus estrategias nacionales de empleo y aprendizaje permanente. Por ello se les alienta para que eliminen los obstáculos prácticos que siguen existiendo y que enfrenten el trabajo no declarado y el dumping social. La Comisión creará un inventario de los programas existentes de ayudas financieras que, a través del Fondo Social Europeo, se han desarrollado y revisará la posibilidad de instrumentar programas de movilidad europeos.
- c) Reforzar el papel de Eures como el instrumento centralizado para facilitar la movilidad de los trabajadores y sus familias. Se mejorará significativamente la transmisión de información, que ya proporciona esta red. Actualmente cuenta con un portal que suministra información en 25 lenguas, trabaja en cooperación con Ulisses sobre seguridad; el portal Ploteus, sobre oportunidades de aprendizaje; Eurodesk, Eryca y Europass para el reconocimiento de las calificaciones; Era-More, etc. Ahora se impulsará ampliar su alcance y asistir a los trabajadores móviles en todos los aspectos relacionados con su experiencia de movilidad, así como ampliar su cobertura a los trabajadores de los países candidatos.
- d) Promover que el gran público conozca las posibilidades y las ventajas de la movilidad. Con actividades calificadas como “innovadoras” se proponen la sensibilización y el intercambio de información. Para tal efecto se organizarán “Jornadas europeas del empleo” anuales, se pondrá en marcha la “Asociación Europea de la Movilidad Laboral” que incorpore a todas las partes interesadas y comprometidas con este proyecto. En el marco del Programa Progress, se procesarán ayudas para la financiación de actividades piloto, con divulgación de resultados, así como las nuevas acciones innovadoras que se vayan generando.

Posteriormente, en diciembre de 2008, se emite una resolución legislativa del Parlamento Europeo (2008/2098, INI), referida al Plan de Acción (2007-2010), el cual es “acogido con satisfacción”, reiterando la “importancia capital de la movilidad”. Apoyó el lanzamiento del mencionado plan de acción y expresó su interés por mantenerse informado del seguimiento de la aplicación de las acciones que en él se prevén. En este documento, se parte de 21 referencias, entre artículos del tratado, directivas, resoluciones, reglamentos, decisiones, comunicaciones, informes,

encuestas; posteriormente, emite quince consideraciones, de las cuales resulta interesante destacar cuatro. La primera tiene relación con la reiteración de la información de que actualmente sólo alrededor del 2 por ciento de los ciudadanos en edad laboral viven y trabajan en un Estado miembro ajeno, el aspecto novedoso se refiere a la mención de que, aproximadamente, el 48 por ciento de todos los migrantes en la Unión Europea son mujeres.

La segunda es una consideración en la que se señala que la tipificación de las trabas y la elaboración de propuestas no han sido suficientes para eliminar los obstáculos que han sido reiterados en numerosos documentos de las instituciones de la Unión Europea, así como el hecho de que las medidas correctoras no siempre se han aplicado. De tal manera que el Parlamento ha constatado que, en estos casos, la disposición para aplicar las medidas necesarias “no está todavía a la altura de la importancia que concede el ciudadano a la supresión de los obstáculos administrativos y jurídicos a la movilidad” (2008/2098, INI: 4). El último aspecto que resulta interesante destacar es la consideración del Parlamento en cuanto a que *la fuerza impulsora de la movilidad no sólo deben ser los intereses económicos, sino también el objetivo de permitir que los ciudadanos de la Unión se identifiquen en mayor medida como tales.*

Las quince consideraciones se traducen en 78 probables acciones con el fin de hacer efectiva la movilidad, como un medio trascendente para consolidar el mercado laboral de la Unión Europea y realizar los objetivos de Lisboa. En la quinta medida solicita a la Comisión que convierta la movilidad laboral en una política transversal prioritaria, que afecte a todos los ámbitos importantes de las políticas europeas e implique a las autoridades de todos los niveles en los Estados miembros. En la séptima, insta a la Comisión a elaborar una estrategia de largo plazo que tenga en cuenta las necesidades del mercado laboral, las tendencias económicas y las perspectivas de ampliación de la Unión Europea, dicha estrategia de largo plazo permitirá que se garantice la libre circulación sin conflictos de los trabajadores y abordar de forma adecuada la fuga de cerebros.

En la perspectiva del Parlamento, la posibilidad de la conciliación permea un buen número de las acciones que contempla, baste mencionar que en la medida dieciséis se reitera que la movilidad del empleo es un instrumento clave en el ámbito de la flexibilidad. No escapan al Parlamento las contradicciones que existen entre el principio de la libre movilidad y algunas iniciativas adoptadas por los Estados miembros, encaminadas a modificar su marco jurídico interno, así como interpretar y aplicar este principio en un sentido inverso a la letra y espíritu de la normativa comunitaria vigente (acción número 22: 7).

Lo hasta aquí planteado respecto de la libre movilidad del trabajo dentro del proyecto de integración de la Unión Europea permite concluir que, pese al amplio significado del hecho de que a nivel institucional se haya acordado la libre movilidad del trabajo entre los países que la integran, lo cierto es que los avances en esa dirección son mínimos, revelando una importante contradicción entre el proyecto declarativo en su planteamiento general y lo que en el terreno de la instrumentación y condiciones que lo permitan se ha generado, dando lugar a que el porcen-

taje de europeos residentes en un país de la Unión que no es el suyo, de acuerdo con la información presentada por Vladimir Sipdla, comisario de Empleo, no supera el 1.5 por ciento, y apenas ha tenido modificación en los últimos treinta años, es decir, históricamente se ha mantenido constante; en conclusión, muy pocos europeos trabajan en un país distinto del propio.

De acuerdo con información proporcionada por la Comisión (2001: 116 final), la movilidad en el territorio de la Unión Europea afecta anualmente a casi el 0.75 por ciento de la población residente, un cuarto de este porcentaje corresponde a nacionales que regresan a su país de origen, y un quinto, a ciudadanos de otros Estados miembros, de ello se desprende que la tasa anual de movilidad de los ciudadanos comunitarios en el territorio de la Unión Europea no llega al 0.4 por ciento de la población residente, es decir, alrededor de un millón y medio de personas.

La proporción de trabajadores nacidos en otro Estado miembro de la Unión Europea representan, por término medio, el 1.2 por ciento, en lo que respecta a los ciudadanos de la UE-15 y 0.3 por ciento de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros (Businesseurope, 2007; Valdés Dal-Ré, 2006: 21). Cabe destacar que, mientras que la movilidad de trabajadores en la Unión Europea en los años sesenta y setenta, la gran mayoría eran trabajadores con muy bajo nivel de calificación, a partir de los noventa, se aprecia una mayor proporción de trabajadores con mayor preparación. Así lo destaca Zufiaur Narvaiza (2006: 5), cuando recupera del Informe Pioneur que el emigrante europeo típico es actualmente de clase media, calificado y de formación superior. Destaca el hecho de que en los países nórdicos se presenta el nivel de movilidad más elevado dentro de la Unión Europea; particularmente los trabajadores suecos, británicos, finlandeses y franceses se encuentran por encima de la media, mientras que los griegos y los españoles apenas se desplazan (Krieger y Fernández, 2006: 5).

La hipótesis señalada al inicio de este documento se confirma. Las disposiciones formales de la Unión Europea que garantizan la libre movilidad del trabajo a través de las fronteras de los ciudadanos procedentes de los países miembros han resultado insuficientes por la falta de incentivos reales, para que estas poblaciones migren. Por el contrario, todo parece indicar que este proyecto de integración se ha propuesto generar, a través de las políticas comunitarias, las condiciones que refuerzan la tendencia a que la mayoría de la población permanezca en sus países, tal como lo ha demostrado la experiencia española, italiana y portuguesa, corroborando que al existir ciertas condiciones de crecimiento económico y garantizar diversos aspectos de seguridad social, los trabajadores reconsideraron la emigración como una alternativa económica. A lo anterior se suma el hecho de que los problemas lingüísticos y culturales, el desempleo y la escasa correlación entre la libre circulación de personas y las políticas sociales comunes (pensiones, asistencia sanitaria, educación), dificultan la movilidad laboral y revelan ciertos niveles de disfuncionalidad en cuanto al libre tránsito y la formación de un mercado de trabajo común.

Los actuales proyectos que impulsan la movilidad del trabajo dentro de la Unión Europea, como resultado de las necesidades del mercado, revelan una reorienta-

ción respecto del proyecto original y el significado del derecho a la libre movilidad del trabajo como un concepto igualitario frente a la libertad de movimiento del capital y las mercancías. En las condiciones actuales, la movilidad del trabajo es igual a flexibilidad, es decir, al apuntalamiento de la desregulación en cuanto a los derechos laborales. Modelo que, al menos en el plano comunitario, se limita a directivas que no son de carácter vinculante y que plantea contradicciones diversas, ya sea a nivel legislativo, con las condiciones específicas de los mercados laborales de cada uno de los países miembros, así como con las expresiones sociales, que ante los fenómenos de desempleo y crisis económicas manifiestan profunda preocupación ante la inmigración.

La libre circulación laboral entre los Estados miembros, a partir de la incorporación de Grecia, España y Portugal y los tratados de adhesión de 2004 y 2007

El proyecto de integración europea no sólo se ha caracterizado por ser un proceso en constante ampliación, transformación y actualización de sus competencias, sino que, paralelamente, ha ido construyendo un trazado de expansión territorial de gran envergadura. Seis momentos han vivido estas acciones:

- a) Con la retirada del veto francés, se realiza el Tratado de Adhesión de Gran Bretaña, que incluyó a Dinamarca e Irlanda, firmado el 3 de enero de 1972 y que entró en vigor el 1 de enero de 1973.
- b) El 24 de marzo de 1979, la mirada se dirigió hacia el sur y se firmó el Tratado de Adhesión de Grecia, tras la caída de la dictadura, el cual entraría en vigor el 1 de enero de 1981.
- c) La consolidación de la democracia en España y Portugal fue su pasaporte para firmar su Tratado de Adhesión el 12 de junio de 1985, el cual pasó a ser efectivo el 1 de enero de 1986.
- d) En el norte de Europa, se fijaría la atención de la siguiente ampliación, con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, tratado que se suscribió en junio de 1994 y entró en vigor el 1 de enero de 1995.
- e) La incorporación de ocho países del ex bloque soviético adquirió un gran significado en cuanto a la expansión no sólo de la Unión Europea, sino del sistema capitalista occidental que finalmente terminaba por recuperar territorios que durante cuarenta años habían salido de su competencia, de ahí la connotación ideológica y política de estas incorporaciones: República Checa, Estonia, Letonia, Malta, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovenia, Chipre y Eslovaquia. En este bloque de incorporaciones también se encuentra Chipre y Malta, el 16 de abril de 2003 se firmó el Tratado de Adhesión y entró en vigor el 1 de mayo de 2004, que significó la ampliación hacia el centro, este y sudeste del continente europeo.

- f) De la anterior ampliación, se excluyó a Rumania y Bulgaria, en virtud de que los progresos en las negociaciones habían sido más lentos por no cumplir con los requisitos económicos que se exigen, de tal manera que el último proceso de adhesión fue el que se realizó con estos países, y que concluyó en enero de 2007.

El fundamento legal, que en la actualidad especifica las ampliaciones, se localiza en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, en el cual se alude a las condiciones políticas, económicas, jurídicas, institucionales y geográficas que se deberán cumplimentar para lograr la inclusión. Asimismo, se exige que los nuevos países incorporen el acervo comunitario, que ronda en más de veinte mil normas obligatorias y casi ochenta mil páginas de legislación comunitaria (Gosalbo, 2003). Atendiendo otros criterios, destaca que se han planteado dos tipos de condiciones para el ingreso, las cuales se han aplicado indistintamente: por un lado, la posibilidad que se le confiere a los nuevos Estados miembros de diferir, durante un determinado plazo, la aplicación del acervo comunitario para facilitar su incorporación (supresión de tarifas, adaptación a la política agrícola, de pesca, para la adaptación de la normativa ambiental y fitosanitaria, o tránsito de vehículos); por el otro lado, con una expresión totalmente distinta, los Estados miembros establecen periodos transitorios a los nuevos, en los que no podrán gozar de los mismos derechos, como es el de la libre circulación de trabajadores, en el cual nos detendremos, dada la temática de esta investigación.

Se distinguen diferencias entre los procesos de adhesión de Grecia, España y Portugal en los años ochenta y los que recientemente han enfrentado los países que pertenecieron al bloque soviético, sólo mencionaré dos de las más importantes: la primera es que mientras en aquellos años los fondos europeos duplicaron su presupuesto, en el último caso el presupuesto europeo ha disminuido; la segunda se refiere a las diferencias de renta de los países meridionales, que representaba casi dos tercios de la renta per cápita de los antiguos Estados miembros, mientras que en el caso de los países del ex bloque soviético su renta per cápita representaba menos de la mitad respecto de muchos de los Estados miembros de la UE-10 y menos de un tercio en el caso de Bulgaria y Rumania (CE, 2009: 166). Tienen en común las condiciones que se han aplicado, para limitar la movilidad del trabajo. En ambos contextos, ha estado presente el “temor” a un posible alud de trabajadores emigrantes procedentes de estos trece países, que en su momento fueron o son señalados por tener mercados laborales con fuertes irregularidades. Se consideraba que los flujos migratorios son una de las principales vías por las que se podrían ver afectados los salarios y el empleo de la UE-15, al provocarse una convergencia a la baja.

Quizás no con la misma fuerza, pero también se han externado voces que exigían una perspectiva más ecuánime y que sostenían que la movilidad de los trabajadores de los nuevos Estados miembros no iba a rebasar el 1 por ciento de su población activa (Krieger, 2004), y que dado el nivel educativo y lingüístico existente en estos países, su migración hacia los países de la UE-15 les sería altamente benéfica. Todavía más, en el Informe presentado por el Consejo Económico y Social de Espa-

ña sobre los *Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la economía española* (2004: 144), se señala que no necesariamente estos flujos migratorios serían negativos para el empleo y los salarios, si los nuevos trabajadores se incorporan a regiones prósperas y sectores dinámicos que generen suficiente demanda de trabajo.

Los países a los que se les ha limitado el derecho a la libre circulación de trabajadores han sido Grecia, España y Portugal (Gosalbo, 2003: 10) y en las dos últimas ampliaciones, en las que se les aplicó a diez de los doce nuevos Estados miembros: a Rumania y Bulgaria y a los UE-8 (República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia), de esta disposición quedaron fuera Malta y Chipre. El caso de Malta también contó con una institucionalidad muy particular, ya que gozó de la prerrogativa de establecer restricciones al resto de los ciudadanos europeos a su mercado laboral (incluidos los de la UE-15), en caso de que se advirtiera un flujo considerable de trabajadores a su mercado; facultad que será válida hasta por siete años, tras su adhesión a la Unión Europea.

Los Estados que plantearon el libre acceso desde que entró en vigor el Tratado de Adhesión de 2004 fueron Irlanda, Grecia, España, Francia, Suecia y Reino Unido; mientras que Bélgica, Dinamarca, Alemania, Austria, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Finlandia aplicaron las restricciones. En el caso de Irlanda y Reino Unido, aceptaron la movilidad, pero condicionando las prestaciones sociales básicas. En sentido inverso, de parte de los nuevos Estados miembros, no se han establecido restricciones similares a los trabajadores de la UE-15, salvo en los casos de Polonia, que las mantuvo hasta 2007, Hungría las retiró en 2008 y Eslovenia las sostuvo hasta 2006.

En cuanto a Rumania y Bulgaria, prácticamente todos los Estados miembros les aplicaron restricciones a la libre circulación de sus trabajadores, salvo Suecia y Finlandia (sólo exigió el registro subsiguiente con fines de control), en sentido inverso, ninguno de estos dos países impuso medidas recíprocas. El periodo transitorio que limita la libre circulación de trabajadores también se puede prolongar hasta por siete años, organizados en tres fases, la primera de éstas concluyó el 1 de enero de 2009. Las disposiciones transitorias en ambos procesos son idénticas en lo referente a su establecimiento y mecanismos. El periodo que comprende esta transición es de siete años y se divide en tres fases diferentes (fórmula: 2+3+2); para el caso de los países de la UE-8, las disposiciones transitorias dejarán de aplicarse, irrevocablemente, el 30 de abril de 2011 y en lo que se refiere a la UE-2 será el 31 de diciembre de 2013. En el Informe de la Comisión, sobre las repercusiones de la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación de la Unión Europea, se sintetizan estas condiciones (COM, 2008: 765 final, 2):

- ✧ En el periodo inicial (dos años), la legislación nacional de los otros Estados miembros es la que regulará el acceso de los trabajadores procedentes de la UE-8 y de la UE-2. Al término de esta primera fase, la Comisión debe presentar un informe, a fin de que el Consejo pueda examinar la aplicación de las disposiciones de transición en este periodo.

- ✧ En la segunda fase (tres años), los Estados miembros pueden prolongar la aplicación de sus medidas mediante previa notificación a la comisión antes de que termine la primera fase. De no hacerlo, se procederá a aplicar el derecho comunitario que garantiza la libre circulación de trabajadores.
- ✧ Se considera que estas restricciones terminan con la segunda fase. Pero, en caso de que algún Estado miembro haya sostenido sus políticas nacionales hasta el final de la segunda fase, puede, si existen “perturbaciones graves” o el “riesgo de perturbación grave de su mercado de trabajo”, y previa notificación a la Comisión, seguir aplicando estas medidas hasta que finalice este tercer periodo (dos años).

Como se observa, en el 2004 y 2007, se retomaron las condiciones aplicadas a Grecia, Portugal y España, y fueron de amplia libertad a los Estados nacionales para que ellos establecieran las características de las medidas transitorias que limitan la movilidad laboral de los nuevos Estados miembros. En la mayoría de los países (Bélgica, Finlandia, Alemania, Grecia, Francia, Luxemburgo y España), se aplicó el criterio de que la posibilidad de que algún ciudadano de la UE-8 y la UE-2 pueda obtener una autorización de trabajo, estará en función de que ningún ciudadano del Estado receptor esté interesado en dicho puesto de trabajo, recordemos que éste era el principio que estuvo planteado en el Reglamento 1612/68. Mientras que en Italia, Austria, Holanda y Portugal se aplicó el criterio de cuotas. Las restricciones a la movilidad laboral sólo se utilizan para los trabajadores por cuenta ajena y no a los trabajadores por cuenta propia; asimismo, se estipuló que los miembros de la UE-15 deben dar siempre preferencia a los trabajadores de la UE-8, frente a los nacionales de terceros países, cuando se trate del primer acceso a ese mercado de trabajo.

Actualmente sólo tres de los quince Estados miembros mantienen restricciones a los trabajadores de la UE-8, Alemania, Austria y Dinamarca. En el primer caso, sólo podrán ejercer una ocupación si gozan de un permiso de trabajo emitido por la Bundesagentur für Arbeit (Agencia Federal de Empleo), la cual, ante una solicitud, debe verificar si no existe ningún nacional interesado en el empleo solicitado por algún ciudadano de la UE-8 y UE-2; de igual manera, los nuevos ciudadanos de la Unión Europea que deseen trabajar en Austria necesitarán, sin excepción, un permiso de trabajo que será restringido a un año y será emitido por la Beschäftigungsbewilligung; en el caso de Dinamarca, los trabajadores procedentes de estos países requerirán de un permiso de trabajo cuando la contratación no se rija por un convenio colectivo de trabajo y en caso de que ese empleo sí esté regido por un convenio, deberá solicitar un certificado de registro a la administración danesa. En cuanto a la situación de Rumania y Bulgaria, sólo España, Portugal, Grecia y Hungría, en enero de 2009, levantaron las restricciones a la libre circulación de sus trabajadores (Eurostat). Todo este conjunto de disposiciones temporales dejarán de aplicarse irrevocablemente (para Bulgaria y Rumania) el 31 de diciembre de 2013 y en el caso de los países de la UE-8, el 30 de abril de 2011.

Pero, a más de cuatro años de la ampliación del primer bloque y a poco más de dos del segundo, ¿cuál ha sido el volumen de movilidad intracomunitaria de los nuevos

miembros?, ¿se confirman los pronósticos de una gran avalancha migratoria que está afectando negativamente el empleo y salarios de los países de destino? Pese a la dificultad de precisar los volúmenes exactos de los ciudadanos de los nuevos Estados miembros que han optado por la inmigración económica, en el Informe de la Comisión Europea, titulado *El empleo en Europa 2008*, se señala que el número total de ciudadanos de la UE-10, que viven en un Estado miembro de la UE-15 ha aumentado en alrededor de un millón cien mil desde la ampliación en 2004; a finales de 2003, eran más de novecientos mil y actualmente es casi dos millones (2009: 168).

La Comisión emitió un informe, publicado a finales de 2008, titulado “Repercusiones de la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación de la Unión Europea” (COM, 2008: 765 final, 4), con estadísticas sobre población y los datos de la encuesta de población activa de la Unión Europea. Dada la actualidad e institucionalidad de los datos de dicho informe, a continuación presento los más destacados. En cuanto a los ciudadanos rumanos y búlgaros residentes en la UE-15, se señala que han aumentado aproximadamente de 690 000 a finales de 2003, a cerca de 1 600 000 millones a finales de 2007, “una tendencia que comenzó bastante antes de la adhesión de ambos países a la Unión Europea en enero de 2007”.

Su principal país de destino dentro de la Unión Europea ha sido España, donde se ha dirigido alrededor del 50 por ciento; los inmigrantes rumanos significan alrededor del 12 por ciento del total de inmigrantes que recibe este país y fundamentalmente se localizan en las comunidades de Madrid, Cataluña, Valencia y Andalucía (Cachón, 2007: 73); el segundo país que más rumanos ha recibido es Italia (cerca del 25 por ciento) y en el caso de los procedentes de Bulgaria, ha sido Alemania (15 por ciento). El resto de esta inmigración se ha dirigido a Grecia, Francia, Reino Unido y Chipre, en donde ninguno de estos países ha recibido a más del 2 por ciento. Estos datos, en términos absolutos, tienen un importante significado en el entendido de que la movilidad no se inició con el proceso de ampliación; sin embargo, en el informe se señala que, en términos relativos, frente a la población total de los países de acogida, el fenómeno adquiere otra connotación.

Entre 2003 y 2007, en cuanto a los rumanos y búlgaros, su proporción en la Unión Europea aumentó del 0.2 al 0.5 por ciento; en cuanto al caso de España e Italia, donde se han concentrado, su proporción respecto de estas poblaciones, hacia 2007, era del 1.9 por ciento y el 1.1 por ciento, respectivamente. En cuanto al flujo procedente de la UE-10, el destino principal, en términos proporcionales al tamaño de su población, ha sido Irlanda, con casi el 5 por ciento de su población actual; el Reino Unido con 1.2 por ciento y Austria y Luxemburgo, que también han recibido a trabajadores de la UE-10, aunque en porcentajes muy inferiores a los de Irlanda y el Reino Unido.

En cuanto al impacto de la ampliación de 2004 en la UE-15, significó un aumento de novecientos mil personas en 2003, a dos millones en 2007. En opinión de la Comisión, el número de ciudadanos de la UE-10 que reside en otro Estado miembro “es, por lo general, insignificante”. Los datos revelan que, el número de ciudadanos extracomunitarios que residen en la UE-15 continúa siendo muy superior al

de ciudadanos de la UE-10 y la UE-2, incluso cuatro años después de la ampliación, salvo en el caso de Irlanda y Luxemburgo. Todavía más, el Informe también destaca que es mayor la movilidad de los países miembros de la UE-15 a su interior, que el número de migrantes recientes de los miembros de la UE-10 y la UE-2.

Otro aspecto que vale la pena señalar, de la información proporcionada por este informe, es que la movilidad procedente de los países de la UE-10 y la UE-2, tiene marcadas diferencias. Pues mientras en términos absolutos destacan las procedentes de Rumania, Polonia y Bulgaria, proporcionalmente significan el 2.5, 2 y 1.7 por ciento, respectivamente; mientras que en los casos de Lituania y Chipre, sus tasas de movilidad han sido más altas (3.1 y 3 por ciento, respectivamente). Los países de más baja movilidad, como la República Checa y Hungría, presentan porcentajes de movilidad intracomunitaria, por debajo o equivalente a la de muchos Estados miembros de la UE-15. “En una perspectiva a largo plazo, que incluye a los emigrantes que abandonaron su país hace más de cuatro años, a Portugal e Irlanda les corresponde el porcentaje más elevado de ciudadanos residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea (9 y 8.2 por ciento, respectivamente)”. De igual manera, su impacto es muy diferente, en cuanto a los rumanos, representan en torno al 19 por ciento del conjunto de migrantes recientes dentro de la Unión Europea que han trasladado su residencia a otro Estado miembro, en los últimos cuatro años, mientras que los ciudadanos búlgaros significan aproximadamente el 4 por ciento.

Las tendencias de la movilidad de los trabajadores del ex bloque soviético han contribuido a un planteamiento que suaviza, de forma directa, la alarma frente a este fenómeno. En el caso de los flujos desde la UE-10 hacia Reino Unido e Irlanda, parecen haber alcanzado su pico más alto en 2006, con una disminución significativa en 2007 y el primer trimestre de 2008, fenómeno que se asocia a que estos flujos son temporales, durante unos meses o años, pero sin la intención de instalarse de forma definitiva o a la desaceleración económica de estos países. Proceso que es posible que se repita en el caso de los procedentes de Rumania y Bulgaria, pues la emigración desde estos países tiene una trayectoria previa a la ampliación, de tal manera que es posible que la mayoría que tenía la intención de migrar ya lo han hecho. No podemos perder de vista que cerca del 80 por ciento de los trabajadores recientemente llegados de la UE-10 y cerca del 70 por ciento de los que proceden de la UE-2 tienen menos de 35 años, lo cual ha provocado una disminución sustancial de la población joven, de tal manera que se observa una reducción del grupo de trabajadores de la UE-10-2 que estará en condiciones de moverse laboralmente a otros países.

Se insiste en el hecho de que los trabajadores llegan cuando hay demanda de trabajo y que muchos regresarán a sus países de origen cuando las ofertas de trabajo disminuyan. Un argumento muy consistente que apoya la anterior hipótesis se halla en el hecho de que países como Suecia, Finlandia, Grecia y Portugal, que han planteado el libre acceso a sus mercados de trabajo, han contado con limitados flujos migratorios; mientras que Alemania y Austria, que impusieron medidas restrictivas a estos flujos, sí han observado mayores ingresos. “En definitiva [señala la

Comisión: 7], los flujos de movilidad se rigen por otros factores, como la demanda general de mano de obra, los efectos de red por la existencia previa de población extranjera o el idioma”.

En cuanto al impacto en los salarios y el empleo de la movilidad de los trabajadores procedentes de la UE-10-2, se señala que casi todos los estudios disponibles sobre este tema coinciden en que su impacto ha sido mínimo. Los salarios, en el corto plazo, son sólo un 0.08 por ciento inferiores a lo que serían sin la movilidad procedente de los países de la UE-10; en cuanto a la incidencia en el desempleo, la tasa media sólo aumenta 0.04 por ciento en el corto plazo, mientras que, en el largo plazo no tiene ninguna incidencia en el mercado laboral, con la llegada de estos trabajadores. En el Informe de la Comisión Europea (2009: 167), se afirma que “por otra parte, los flujos de trabajadores observados después de la ampliación no han producido ningún efecto negativo en el mercado de trabajo de los países de destino”.

Por el contrario, en lo referente al crecimiento económico, se señala que esta movilidad laboral, entre 2004-2007 de la UE-10, ha incrementado el PIB total de la Unión Europea ampliada en casi el 0.17 por ciento a corto plazo y del 0.28 en el largo plazo; en cuanto al impacto en el PIB de la movilidad desde la UE-2, también ha sido positivo en un 0.15 por ciento a corto plazo y un 0.27 a largo plazo, durante el mismo periodo.

La anterior información estadística le permite concluir a la Comisión —opinión que comparto ampliamente— que la movilidad de los trabajadores resultante desde la ampliación de la Unión Europea, ocurrida en 2004, ha sido un factor de apoyo a las necesidades de mano de obra de los países receptores, además de que no han producido, “y no es probable que lo hagan”, graves perturbaciones de los mercados de trabajo.

Lo presentado hasta aquí permite concluir que las medidas transitorias aplicadas en algunos procesos de la ampliación europea, que no en todos, como se puede observar en las adhesiones de Austria, Finlandia, Suecia, Malta y Chipre, mantienen una estrecha relación con el debate que ha existido sobre el fenómeno de la inmigración, sus causas y efectos. Sin restarle importancia al significado de la aplicación de estas restricciones a Grecia, Portugal y España, en cuanto al agravio para estos países, así como para el derecho estipulado en el Tratado de Roma, tampoco podemos perder de vista que hasta ese momento este derecho se encontraba regulado en el Reglamento 1612/68, con criterios que revelaban todavía una importante incompreensión de su real contenido. A partir de 1992, aparentemente, esas contradicciones encontraron solución, ante una perspectiva que rescató el principio y tuvo connotaciones que no dejaban lugar a dudas sobre su contenido.

La hipótesis sugerida en cuanto a que las incorporaciones de nuevos países al entorno comunitario se han realizado en condiciones de limitar la libre movilidad del trabajo, lo cual revela las ambivalencias presentes respecto del proyecto de integrar un mercado europeo de empleo, se ve ampliamente confirmada. De tal manera que difícilmente escaparía al análisis de las características y condiciones de la institucionalidad relativa a la movilidad de los trabajadores en la Unión Europea la

consideración de que se ha tratado de excepciones que violentan una libertad fundamental, consagrada en el derecho comunitario.

Situación que resulta absolutamente contradictoria con el tratado lisboeta del año 2000, en el cual, institucionalmente, se reconsidera y se adjudica a la movilidad laboral un papel esencial para la integración de un mercado europeo del trabajo. Igualmente incompatible resulta el hecho de que se declare el 2006 el “Año europeo de la movilidad de los trabajadores” y que ese mismo año se refrenden, por casi todos los países, las restricciones a la libre movilidad de los trabajadores de la UE-8 y, que al año siguiente, en 2007, se firme el Tratado de Adhesión en el cual se limita la circulación de los trabajadores de Rumania y Bulgaria.

Al margen de que, finalmente, en 2011 y 2013 tendrán que eliminarse las barreras para la libre movilidad, la experiencia de estos últimos procesos de adhesión revela que en el tema de la libre movilidad del trabajo continúan presentes los “temores” frente a la inmigración económica por su posible competencia por empleos, los cuales siguen siendo un gran obstáculo para la libre movilidad y no discriminación con base en la nacionalidad. Entre otras cosas esto es altamente revelador de que la inmigración económica se dirige hacia economías preñadas de múltiples contradicciones, particularmente referidas al empleo, salarios y condiciones sociales, las cuales se convierten en un poderoso dique para el avance holístico de este proceso de integración económica.

Las políticas y condiciones de la movilidad laboral desde terceros países: ¿hacia una política común de inmigración?

Una tercera exploración que nos sugiere la integración regional en Europa y las características de la movilidad laboral en su interior, es la referente a la inmigración de trabajadores que, atendiendo a criterios geográficos o del proyecto de integración, no proceden de países miembros. Desde esta perspectiva de análisis, lo que se intenta retomar son las particularidades que asume la inmigración desde terceros países, a partir de que se firma el Tratado de Roma (1958).

Como punto de partida, esta fecha no pretende olvidar que las características actuales de este fenómeno se perfilan desde finales del siglo XIX y principios del XX, con la inmigración laboral hacia algunos países europeos, procedente de países europeos y de las colonias; como en el caso de la inmigración irlandesa, italiana, polaca, judía, belga y holandesa, hacia Gran Bretaña, Alemania y Francia; así como la inmigración laboral que resultó de las colonias del norte de África e Indochina. Como tampoco se pierde de vista que esos procesos tuvieron expresiones institucionales sin lugar a dudas muy interesantes. Sin embargo, en virtud de los objetivos de esta investigación, sólo nos proponemos abordar los vínculos de este fenómeno con el surgimiento y disposiciones emanados de lo que hoy conocemos como Unión Europea.

La obiedad del hecho no se traduce en su inadvertencia. Por ello es importante retomar que, en el Tratado de Roma, no se perfiló el trazado de una política común en el tema de la inmigración laboral. Lo contradictorio de esta omisión es que, pa-

ralelamente al proceso de integración, en la Europa de esos años los requerimientos de trabajadores, desde los países más industrializados, habían dado lugar a un importante flujo migratorio desde países miembros, pero con un nivel de desarrollo menor, así como flujos procedentes desde terceros países; con o sin programas de reclutamiento, denominados “sistemas de trabajadores huéspedes”, así como a través de la migración de “trabajadores coloniales” (Castles y Kosack, 1973; Castles y Miller, 2004). El nacimiento de la Comunidad estuvo acompañado de un fuerte impulso de la migración documentada y, fundamentalmente, de indocumentada, que no sólo se originaba en países miembros de la Comunidad y que se podían amparar en el principio de la libre circulación, como era el caso de Italia, sino también la que procedía de España, Portugal e Irlanda, así como de las antiguas colonias británicas, francesas y holandesas.

La reconstrucción de una Europa semidestruida por la guerra, así como el acelerado crecimiento de las economías capitalistas industrializadas, se enfrentaron a fuertes déficit en la población económicamente activa, condiciones que se expresaron en una acelerada demanda de trabajadores, que sus mercados laborales internos no podían proveer. Castles y Miller corroboran cómo a partir de 1945, prácticamente todo el norte y el oeste de Europa se convirtió en una región receptora de inmigración laboral, que paulatinamente fue teniendo un mayor origen extracomunitario (turcos, marroquíes, yugoslavos, españoles, portugueses, así como algunas inmigraciones de Senegal, Mali y Mauritania). A finales de los setenta, se calculaba que cerca de once millones de inmigrantes vivían en los países de Europa Occidental, alrededor del 5 por ciento de la población total. El mayor número de inmigrantes se localizaba en Francia, Alemania, Gran Bretaña y Suiza (Castles y Kosack, 1973: 33). Particularmente, en cuanto al número de trabajadores, Sandra Gil Araújo (2005: 52) señala que para mediados de los años setenta era de 6 600 000, alrededor del 6 por ciento de la fuerza de trabajo.

Se trata de un periodo en que no fueron pocas las voces que expresaron su preocupación porque el “auge de la reconstrucción” no sería sostenible durante muchos años, de tal manera que se insistía en la necesidad de limitar el establecimiento de los inmigrantes con acciones xenófobas, políticas antimigratorias y lograr contener su flujo. Los “temores” ante la inmigración también se intentaban atemperar con la consideración de que se trataba de una migración circular. Predominó la idea de que en el proyecto de creación de un mercado europeo de trabajo, la inmigración desde terceros países no ocuparía un lugar importante. En este periodo, la postura utilitarista de los inmigrantes económicos procedente de terceros países resultó evidente dentro de la comunidad europea, no sólo por su no inclusión en la libre circulación del trabajo; o por las condiciones de discriminación en las que se incorporaron a los mercados laborales, sino también porque las tendencias de las políticas migratorias aplicadas en esos años por los Estados nacionales, fueron hacia una considerable vigilancia y estrictas restricciones hacia estos flujos migratorios, propiciando el incremento de la movilidad indocumentada.

Una larga etapa de indefinición caracterizó a la Unión Europea en cuanto a plantear la necesidad de proyectar una política común de inmigración. La ausencia

de definiciones institucionales no significó un freno para este fenómeno, la inmigración procedente de terceros países hacia la región europea tuvo un fuerte impulso y, en la actualidad, representa alrededor del 5.6 por ciento del total de la población de la Unión Europea y, en términos absolutos, se calculan en alrededor de 27 000 000 de personas (CE, 2009: 80).

Desde 2002, se ha producido el ingreso de dos millones de llegadas netas por año. El 1 de enero de 2006 había 18 500 000 nacionales documentados, procedentes desde terceros países (COM, 2008: 359 final, 4). Pese a las dificultades de obtener información precisa sobre el número de inmigrantes indocumentados, se considera que actualmente su número oscila entre cuatro millones y medio y ocho millones, con un incremento entre 350 000 y 500 000 por año. Las aportaciones de la economía sumergida, que buena parte se sostiene con el trabajo de los inmigrantes indocumentados, aporta entre un 7 y 16 por ciento del PIB europeo.

Esta realidad no ha logrado remontar dos tendencias: 1) las crecientes contradicciones en las condiciones en las que se desenvuelven los mercados laborales europeos, así como las dificultades para instrumentar políticas de integración exitosas han sido utilizadas políticamente por las posturas más conservadoras, que han logrado altos beneficios políticos al promover políticas xenófobas, racistas y nacionalistas, que consideran la inmigración como una “amenaza a la seguridad”; 2) las dificultades para construir una política común europea sobre inmigración se sustentan en consideraciones que le atribuyen a este fenómeno una gran cercanía a la línea divisoria entre las decisiones que se consideran soberanas de los Estados miembros y los de competencia comunitaria; los Estados miembros de este proyecto de integración han planteado una postura muy renuente a conferir competencias en materia de gestión y regulación de sus mercados laborales, a decisiones comunitarias, de ahí que en la Unión Europea existan 27 sistemas de admisión de inmigrantes diferentes (INI, 2006/2251).

En los años ochenta se presentó la propuesta del que posteriormente sería conocido como el Acuerdo Schengen, en la que se abordó uno de los aspectos esenciales de una política migratoria comunitaria: los controles en las fronteras internas, con normas comunes en materia de visado, derechos de asilo y control en las fronteras externas, con la meta de asegurar la libre circulación de ciudadanos europeos y reglamentar la entrada de nacionales de terceros países, mediante la separación en las terminales de aeropuertos y puertos de los viajeros procedentes del exterior, su obligación de declaración cuando circulan de un país a otro y la instauración de derechos de observación y persecución transfronteriza para los agentes de policía de los Estados miembros del espacio Schengen. Así fue como la libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea estuvo acompañada de medidas “compensatorias” que garantizaran la seguridad, ya que se proponen mejorar la cooperación y coordinación entre los servicios de policía y autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros, bajo estos principios se creó el Sistema de Información Schengen (SIS), que cuenta con una base de datos de gran complejidad, en la que se intercambia información sobre categorías de personas y de bienes.

El proyecto en su conjunto abordó uno de los aspectos más polémicos, en esos años en el espacio de la Unión Europea, situación que se manifestó en un largo y difícil proceso de discusión. Ante el desacuerdo de muchos países, se trasladó a un ámbito que quedó fuera del comunitario y, aún fuera del derecho de la Unión, el proceso de firma de este acuerdo (1985) no logró traducirse en acciones inmediatas. El debate retomaba el tema sobre el significado del concepto de “libre circulación de personas”, cuestionando si este principio sólo es de aplicación a los ciudadanos europeos y, de lo contrario, en qué condiciones se puede establecer una libre circulación para todos. Las dificultades para llegar a un acuerdo que incluyera a todos los países miembros se tradujo en que Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos pactaron la elaboración de este acuerdo, lo cual tardó cinco años, logrando su conclusión en 1990 y entró en vigor diez años después de que se tomó el acuerdo (en 1995). Esta cooperación intergubernamental se amplió a trece Estados más de la Unión, en 1997. En esta fecha, el Tratado de Ámsterdam integró dicho acuerdo al derecho de este supraestado; su incorporación al Acervo de la Unión Europea se formalizó el 1 de mayo de 1999. Con la ampliación de la Unión Europea en 2004, el espacio Schengen sólo acoge a nueve de ellos, a partir del 21 de diciembre de 2007 (Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa), en cuanto a las fronteras terrestres y marítimas. Las aéreas se suprimieron hasta el 30 de marzo de 2008, salvo Chipre, que decidió mantener el control de sus fronteras. Mientras que Dinamarca, Irlanda y Reino Unido sólo participan en algunas de las disposiciones del Acuerdo Schengen.

Cabe destacar que la primera referencia a la posibilidad de acciones genéricas, de carácter vinculante, se localiza en el Tratado de Ámsterdam (1997), la cual se introdujo en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, con la figura de un nuevo título, el IV, que incluye: “Visado, asilo, inmigración y otras políticas relativas a la libre circulación de personas”, encuadradas en el Primer Pilar. De tal manera que en el artículo 63 del Tratado de la CE se establece que el Consejo adoptará, en el plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del mencionado Tratado de Ámsterdam (en vigor a partir de noviembre de 1999), medidas sobre política de inmigración en los siguientes ámbitos:

- ✧ Condiciones de entrada y residencia, así como normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar.
- ✧ La inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales.
- ✧ Medidas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países puedan viajar libremente en el territorio de los Estados miembros durante un periodo no superior a tres meses.

Sin menospreciar la importancia de la construcción del espacio Schengen, así como las consideraciones al Tratado de Maastrich (1992), en el Tercer Pilar, o sea en el ámbito intergubernamental, en cuanto al tema referente al cruce de fronteras,

un aspecto que debe contener toda política migratoria, sin embargo, su abordaje se limitó a buscar mecanismos de colaboración entre Estados soberanos, pero no a construir una política migratoria común. Decía que, sin subestimar esos avances, en diversas investigaciones se considera, lo cual nos parece acertado, que sería hasta el Tratado de Ámsterdam y la realización, en Finlandia, del Consejo Europeo de Tampere (1999), cuando en la Unión Europea, se empieza a considerar la necesidad de tomar decisiones vinculantes, en cuanto a políticas migratorias.

En ese entonces se estableció un programa que abarcó el periodo de 1999-2004, en el que se proponía construir una política común de inmigración: “la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos” (PE, 1999).

Este programa se desarrolló dentro de la Comisión de Asuntos de Justicia e Interior (mejor conocida por la terminología comunitaria como el Consejo JAI), y consolidó la perspectiva de la inmigración como un asunto de “amenaza a la seguridad”, basada en acciones de índole policiaco y de protección frente al “extranjero”. Sin embargo, ante la imposibilidad de integrar en uno solo los diversos enfoques sobre el contenido de una política común en materia migratoria, se abandonó la posibilidad de integrar una sola directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores extranjeros. Por ello, en este periodo, la Comisión avanzó con la aprobación de tres directivas en cierto modo relacionadas con el tema de la inmigración, pero sin que de ahí se derive el bosquejo de un proyecto integral de política migratoria común:

- ◇ Directiva 2003/86/EC sobre la Reunificación Familiar.
- ◇ Directiva 2003/109/EC sobre Estatuto de los Residentes de Largo Tiempo.
- ◇ Directiva 2004/113, relativa a los requisitos de admisión de estudiantes, intercambios de alumnos, prácticas no remuneradas.

En el Programa de Tampere se consideraba urgente la convergencia de las legislaciones nacionales en lo referente a las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países, tal como se expresa en el párrafo 20 de las conclusiones de este Consejo Europeo:

El Consejo Europeo reconoce la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen. Para ello pide que el Consejo adopte decisiones con rapidez, basándose en propuestas de la Comisión. Dichas decisiones deberán tener en cuenta no sólo la capacidad de acogida de cada Estado miembro, sino también sus vínculos históricos y culturales con los países de origen (PE, 1999: 20).

Con base en la anterior conclusión, la Comisión Europea presentó una propuesta de directiva sobre las condiciones de ingreso de inmigrantes por razones

de trabajo (COM, 2001: 386 final). Esta directiva fue rechazada en el Consejo, por la falta de acuerdo en aspectos como aprobar un permiso que integraba residencia y trabajador por cuenta ajena en un solo documento, lo cual contraviene diversas prácticas administrativas nacionales. No debemos perder de vista que el campo de la “inmigración legal y laboral” está sujeto a la regla de la unanimidad, es decir, queda fuera del proceso de codecisión; este procedimiento de decisión ha imposibilitado llegar a un acuerdo sobre políticas comunes en la Unión Europea en el tema migratorio, como se corroboró con la propuesta de esta directiva. En este caso, las demás instituciones europeas, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, habían emitido dictámenes favorables, pero el debate en el Consejo se limitó a la primera lectura del texto y se procedió a su desaprobación.

En este complicado proceso de búsqueda de una política migratoria común y ante los tropiezos que culminarían en el fracaso de lo proyectado en Tampere, se continuaron haciendo declaraciones de buenas intenciones en Niza (2000), Laeken (2001) y Sevilla (2002). El siguiente paso, que sí logró un mayor impacto, se localiza en el Programa de La Haya (2004), adoptado por el Consejo Europeo y denominado *Diez prioridades para los próximos cinco años (2005-2009)*. *Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, seguridad y justicia*, en la que se encuadra la inmigración y se definió que las materias en el área de migraciones son asilo, inmigración legal, dimensión exterior y gestión de los flujos. Este programa resultó menos ambicioso que el de Tampere, pues en dicho documento se resalta e insiste que las decisiones sobre el número de inmigrantes económicos son de competencia exclusiva de los Estados miembros.

De los resultados obtenidos en el marco de este programa, cabe destacar un primer producto: la directiva 2005/71/CE, referente a los requisitos de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica. En ambas agendas (Tampere y La Haya), ronda la reflexión de que para alcanzar un espacio de justicia y seguridad dentro de la Unión Europea es indispensable el control del flujo migratorio, particularmente el de los “sin papeles”. Se trazaron dos grandes líneas de intervención, con sus correspondientes paquetes de acciones: la primera se propone impermeabilizar sus fronteras, para lograrlo se instrumentan diversos programas técnicos y policíacos encaminados a dar garantías en esa dirección; la segunda línea gira en torno a prevenir este flujo y se infiere que existe una asociación entre la migración y pobreza, así como las problemáticas sociales y civiles de los países de origen de los inmigrantes.

El segundo producto del Programa de La Haya fue la presentación, en 2005, por parte de la Comisión Europea, del *Libro verde. El planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica* (COM, 2004: 811 final). Con este Libro verde, la Comisión convocó a un “debate [a] profundidad” argumentando que la falta de criterios comunes de admisión de inmigrantes económicos “hará que aumente el número de ciudadanos de terceros países que entran a la Unión Europea de forma ilegal”, sin ninguna garantía de empleo declarado y sin posibilidad de integración en las sociedades europeas; lo anterior no significa que se deje de con-

siderar que las decisiones sobre el número de inmigrantes económicos que deben admitirse para buscar trabajo, corresponden a los Estados miembros.

Del Libro verde es importante rescatar algunos de los cuestionamientos más importantes que propone, alrededor del tema del que se ocupa. Son preguntas que continúan vigentes, en la medida que la diversidad de las respuestas son una clara expresión de las diferencias que existen en la región y que continúan permeando la posibilidad de construir acciones comunes: ¿en qué medida debe desarrollarse una política europea de migración laboral?, ¿cuál debe ser el nivel de intervención comunitaria en la materia?, ¿cuáles son los grupos de inmigrantes a los que se dará preferencia y por qué?, ¿cómo se garantizaría la aplicación eficaz del principio de “preferencia comunitaria”?; el fomento de la movilidad de los trabajadores de terceros países entre los Estados miembros ¿será beneficioso para la economía de la Unión Europea y los mercados nacionales?, la admisión de nacionales de terceros países en el mercado laboral de la Unión Europea ¿debe estar condicionada a la existencia de un empleo vacante concreto?, ¿de qué manera se demuestra eficazmente que se necesita un trabajador de un tercer país?

La Comisión sometió el Libro verde a una audición pública y, posteriormente, a finales del 2005, presentó el Plan de Política en Materia de Migración Legal. Ambas acciones no tienen un carácter jurídico vinculante, su propósito, insisto, se limitaba a abrir la discusión detallada sobre los aspectos principales que motiva el tema de la inmigración laboral, centrando la atención en que las características y condiciones de la admisión de inmigrantes económicos es la piedra angular de toda política de inmigración comunitaria. En este Libro verde se reconoce el impacto del envejecimiento y la disminución de la población activa en la economía europea, como un fenómeno que ha establecido una estrecha relación con la inmigración económica. Ahí se destaca que, entre 2010 y 2030, con los flujos migratorios actuales, la disminución de la población de la UE-25 en edad de trabajar supondrá una disminución de unos veinte millones de empleados (COM, 2004: 811 final, 3]; así como el hecho de que esta tendencia establece un estrecho vínculo con la migración.

En Eurostat, se han realizado proyecciones que señalan que, hasta 2025, el crecimiento de la población se deberá, principalmente, a la migración neta, pues el número total de fallecimientos será superior al número total de nacimientos a partir de 2010. Se sostiene que el efecto de la migración neta dejará de superar el decrecimiento natural a partir de 2025. Bajo estas condiciones, se prevén graves consecuencias, particularmente en cuanto al porcentaje de población en edad de trabajar respecto de la población total, el cual disminuirá del 67.2 por ciento que representaba en 2004, al 56.7 por ciento en 2050, lo cual significa una disminución de 52 000 000 trabajadores. Es importante precisar que este fenómeno no afecta por igual a los países de la Unión Europea, países como Alemania, Hungría, Italia y Letonia ya experimentan una disminución de la población en edad de trabajar, mientras que en el caso de Irlanda se proyecta que estará presente a partir del año 2035.

La necesidad de asumir normas y criterios comunes en materia migratoria, también la sustenta (en el Libro verde) como un requerimiento para garantizar la prosperidad de Europa y de que no se pierda de vista que las principales regiones del

mundo ya compiten en atraer inmigrantes y, finalmente, los anteriores argumentos se refuerzan por el hecho de que la ausencia de una política migratoria común provoca el aumento del número de ciudadanos de terceros países que entran a la Unión Europea ilegalmente.

En cuanto al *Plan de política en materia de migración legal* que presentó la Comisión (diciembre de 2005), su principal característica es que replanteó su consideración sobre la elaboración de una sola directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores inmigrantes y adoptó una postura menos ambiciosa, como resultado de las críticas emanadas del Parlamento Europeo y de las instancias gubernamentales. El nuevo plan no contempla el proyecto de construcción de un sistema regulado desde la Unión Europea para la admisión de los inmigrantes económicos procedentes de terceros países, se limitó a presentar mecanismos comunes de admisión para cuatro clases determinadas de inmigrantes y una directiva marco:

- ✧ En cuanto a las condiciones de entrada y residencia de trabajadores muy cualificados.
- ✧ Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores estacionales.
- ✧ Acerca de las condiciones de entrada, estancia temporal y residencia de las personas trasladadas al espacio europeo, dentro de una empresa.
- ✧ Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de aprendices remunerados.

En 2005, la Unión Europea atendió otra arista del fenómeno de la migración, la posibilidad de influir en políticas y acciones de terceros Estados, particularmente con los países de la Unión Africana, condicionando los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo, con la meta de que mejoren su capacidad en la gestión migratoria, particularmente en lo concerniente a las fronteras y los acuerdos de readmisión. También se establece la conexión entre migración y desarrollo, la cual se sustenta en la consideración de que la promoción de los derechos económicos en los países de origen tiene un efecto desincentivador. En junio de 2006; la Comisión Europea adoptó una comunicación en la que, además de plantear la lucha contra la inmigración ilegal, incluyó la cooperación con terceros Estados. En esta dirección se encaminó la conferencia ministerial euroafricana sobre migraciones en Rabat (2006); los programas MEDA, con fondos para la gestión y el control migratorio, el principal instrumento de la Asociación Euromediterránea, fueron aprobados en la Conferencia Ministerial de Valencia y, posteriormente, adoptados por el reglamento de la CE 2698/2000, la primera Conferencia Ministerial sobre Migración y Desarrollo realizada en Trípoli (2006), la reunión Ministerial Euromediterránea sobre Migraciones, en Albufeira (2007), la segunda Cumbre Unión Europea-África de Lisboa (2007) y la segunda Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Migración y Desarrollo, realizada en París (2008). Los Consejos Europeos han insistido en que las relaciones con terceros países deben promover (Abad, 2008: 215):

- ✧ La readmisión/repatriación de sus nacionales y de los de terceros Estados.
- ✧ Control de fronteras e interceptación de ilegales.
- ✧ Lucha contra el tráfico de seres humanos.
- ✧ Cooperación en materia de visados.
- ✧ Creación de regímenes de asilo.
- ✧ Redocumentación de nacionales.

El énfasis que adquirió el control de las fronteras a partir del 2006 impulsó los operativos realizados por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex), la cual fue creada por el Reglamento CE núm. 2007/2004 del Consejo, del 26 de octubre de 2004 y en el que se establece que mantendrá cooperación con la Oficina Europea de Policía (Europol), el primer proyecto conjunto que instrumentaron fue el *Angelaus* (2007), cuyo objetivo era detectar la llegada de menores no acompañados por vía aérea. Uno de los ejes del sistema Frontex es la cooperación en operaciones conjuntas con terceros países, particularmente con los vecinos, que son territorio de origen y tránsito de la inmigración tipificada como “ilegal”, pero también con otros Estados. Fue el caso de la operación *Amazon I y II* (2006 y 2007), cuya meta era controlar el ingreso de inmigrantes procedentes de América del Sur (Bolivia, Brasil y Paraguay), en los principales aeropuertos de la Unión Europea. Las acciones marítimas y terrestres en el Mediterráneo oriental se realizaron a través de dos etapas de la Operación *Poseidón*; en el Mediterráneo central y Malta se aplicó el Plan *Nautilus*; en cuanto a las Islas Canarias, zona de gran importancia, se operó con *Hera III*. Otros operativos han sido el *Niris* (en el Mar Báltico), el *Hydra* (para mantener el control aéreo de la inmigración procedente de China) y la operación *Indalo* en España, con el fin de controlar a la inmigración procedente de Argelia y Marruecos.

Una misión técnica que llama la atención por su extraterritorialidad es la que realizó Frontex en Libia (2007), sobre migración ilegal, que le llevó a presentar un informe sobre los flujos migratorios que afectan a ese país, además de ciertas recomendaciones para enfrentar esta problemática. En la vigilancia marítima, además de la participación de España, se incorporaron Portugal, Malta, Alemania, Francia, Italia, Chipre y Rumania con patrullas costeras y aviones; a esta coordinación se le denomina *European Patrols Networks*. La importancia asignada al control de las fronteras se revela nítidamente al observar el crecimiento vertiginoso del presupuesto de Frontex: en 2005, fue de 6 200 000 euros; al año siguiente se disparó a 19 200 000 euros y en 2007 ya alcanzaba la cifra de 22 200 000 euros, más un adicional de trece millones de reserva (<www.frontex.europa.eu>).

Las acciones para combatir la inmigración “ilegal” han tenido un importante refuerzo con la aprobación de la *Directiva de Retorno*, de los indocumentados. En el segundo semestre de 2008, se aprobó la propuesta presentada por la Comisión (COM, 2005: 391 final). Después de casi tres años de debate, en su primera lectura en el pleno de la Eurocámara, con 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones, fue aprobada una directiva que ha generado una fuerte oposición.

Impulsada por los gobiernos francés y español, fue rápidamente aprobada, en virtud de que ya había sido negociada por el ponente parlamentario y la Presidencia del Consejo, además de que había recibido el respaldo de parte de los ministros del Interior de los Estados miembros. En ésta se prevé la repatriación al país de origen del inmigrante, a un país de tránsito con el que la Unión Europea tenga acuerdo de repatriación o a otro país al que el inmigrante decida ir, siempre que sea admitido; el retorno voluntario deberá realizarse entre siete y treinta días; en caso de no cumplirse, se realizará el internamiento en un centro de detención, el cual podrá ser hasta de seis meses y ampliable por doce meses más, es decir, hasta un total de año y medio. La directiva también contempla que, tras la expulsión, el inmigrante no podrá entrar a Europa en un plazo de cinco años o más, en caso de que se aprecie que supone una “amenaza grave” para el orden y la seguridad. En cuanto a los menores, éstos podrán ser expulsados a países donde no tengan un tutor o una familia, siempre que haya “una estructura adecuada de acogida”. Los Estados miembros tienen dos años para adaptarse a esta nueva legislación, aunque hay países como España, donde los cambios que tendrá que hacer son mínimos.

El enfrentamiento a la inmigración ilegal exige una política común, insistió la Comisión en un comunicado de diciembre de 2007, en el que se señala que esa política mantiene estrechas relaciones con la seguridad de las sociedades europeas y de los inmigrantes; en este comunicado también se comprometió a que, en 2008, presentaría un conjunto de principios, medidas e instrumentos complementarios al Programa de La Haya, en lo que respecta a la inmigración y el asilo. En la COM (2008: 359 final), se presentaron diez principios comunes en torno a los cuales se articulará la política europea de inmigración y que se encuentran distribuidos en tres secciones dedicadas a la prosperidad, seguridad y solidaridad.

Con base en esta Comunicación, el Consejo Europeo aprobó, en octubre de 2008, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo (PEMA), la aplicación de éste será objeto de un debate anual, a partir del Consejo Europeo de 2010, dentro del programa que sucederá al de La Haya. Este Pacto fue impulsado por el presidente Sarkozy y ampliamente promovido por Alemania y España, con un mensaje directo: la Unión debe fortalecer la lucha contra la inmigración irregular (el concepto utilizado en los documentos oficiales es *ilegal*, el cual es ampliamente rechazado en espacios académicos y de organismos no gubernamentales, porque tendenciosamente se criminaliza un fenómeno que sólo remite a una falla administrativa).

En este pacto también se prevén fuertes multas a quienes contraten a trabajadores irregulares, lo cual ha suscitado un fuerte rechazo de parte de los empresarios de los 27 países miembros, por las restricciones para contratar a inmigrantes, ellos señalan que su trabajo no consiste en informar al gobierno sobre la documentación que garantiza la estancia de los inmigrantes. Aunque cabe destacar que hasta la fecha sólo se comprueban los registros de los trabajadores en el 2 por ciento de las compañías europeas, de tal manera que la posibilidad de detectar estas anomalías es prácticamente inexistente (PE, 2009).

En cuanto a la propuesta que presentó la Comisión (diciembre de 2005) en su Plan de política en materia de migración legal, acerca de las condiciones de la inmi-

gración de trabajadores altamente calificados, se presentó como una propuesta de directiva en 2007, posteriormente se retomó en este pacto y, finalmente, en mayo de 2009, se aprobó la Directiva 2009/50/CE, la cual busca facilitar la contratación de trabajadores extranjeros altamente calificados, mediante la creación de la Tarjeta Azul. Se argumentó que, en la medida que no se ha podido instrumentar un *marco horizontal* que regule las condiciones de admisión de todas las categorías de los trabajadores de terceros países, se ha tenido que optar por poner en práctica un enfoque sectorial que se ocupa de categorías específicas. Selectivo en cuanto a que se ocupa de determinadas calificaciones, formación y experiencia para regular el ingreso de ciertas categorías de inmigrantes. Otro argumento señala, cautamente, que el 55 por ciento de los inmigrantes de primera generación, con títulos universitarios, reside en Estados Unidos y Canadá, y sólo el 5 por ciento se dirige a la Unión Europea. Por otro lado, el 87 por ciento de los inmigrantes con un nivel inferior a primaria y con nivel de primaria o secundaria, radican en Europa, la gran mayoría procedente de los Estados del Magreb.

Conclusiones

Tanto la abundante retórica, como las acciones que han estado presentes en la Unión Europea en los últimos cinco años, tienen su fundamento en un conjunto de acontecimientos que han cimbrado a la sociedad europea en sus raíces, al evidenciar el avance de una Europa que, por un lado, levanta muros frente a la inmigración y que difícilmente disimula las necesidades de su mercado laboral del flujo migratorio procedente de terceros países; que, por otro lado, promueve la libre movilidad del capital y las mercancías a nivel global, como necesidades del mercado, mientras que continúa levantando vallas a la movilidad laboral de trabajadores extracomunitarios y comunitarios, aun a costa de ejecutar acciones altamente discriminatorias (Tarjeta Azul) y violatorias de los derechos humanos (Directiva Retorno, Pacto Europeo sobre Inmigración), sin que se tracen acciones que realmente atiendan el fenómeno desde sus raíces.

Algunos de los más importantes sucesos son el cuestionamiento expresado en el Parlamento Europeo por países como Alemania, Holanda y Francia al proceso de regularización emprendido en 2005, por el gobierno español, por considerar que esto produciría un “efecto llamada” y provocaría una avalancha de inmigración; los dramáticos sucesos ocurridos en Ceuta y Melilla, en otoño de ese mismo año, que desembocaron en la muerte de inmigrantes subsaharianos que intentaban brincar las mallas de ambas ciudades, eventos que eran la punta del iceberg de las condiciones en las que el fenómeno migratorio se desenvuelve no sólo en esas ciudades sino también en Lampedusa, Malta y las islas griegas orientales; los descubrimientos, en 2006, de granjas situadas en la región de Apulia y Foggia, Italia, donde trabajaban inmigrantes polacos en situaciones laborales con claros matices de “esclavitud moderna”, ya que, entre otras cosas, se les castigaba con látigo si pretendían escapar de estas granjas.

En lo que va de la presente década, se han generalizado las políticas migratorias nacionales en las que predomina el control de las fronteras, así como la caza y expulsión de los indocumentados; de acuerdo con cálculos presentados por Fortress Europa, de 1998 a 2008 se han registrado 13 444 muertes de migrantes en las puertas de las fronteras europeas, que no incluyen a quienes desaparecieron en aguas del Mediterráneo; el fracaso de las políticas de integración en Gran Bretaña y Francia, de las que fueron clara muestra las revueltas en los suburbios franceses de 2005, por jóvenes que en su gran mayoría eran hijos de inmigrantes sin educación ni acceso a los mercados laborales; la llamada “crisis de los cayucos”, en el verano de 2006, cuando inmigrantes procedentes de Mauritania, Senegal y Gambia desbordaron los centros de detención de las Islas Canarias; la tragedia de Teguisse, Lanzarote, cuando se ahogaron 25 personas en su intento por alcanzar la costa de esta isla española, o los repetidos ataques xenófobos en contra de inmigrantes en diversas ciudades europeas.

Los programas, comunicaciones, directivas, reglamentos y pactos aquí destacados todavía no logran constituir una política común de migración, pues los aspectos centrales de una política de esa envergadura continúan siendo atribución exclusiva de los Estados miembros. Sin embargo, igualmente cierto es que los avances logrados sí son reveladores de que las principales tendencias de las políticas migratorias de los Estados miembros son cada vez más coincidentes, pero que la posibilidad de concretarlos en una política migratoria común, con criterios específicos y que abarquen al conjunto del fenómeno todavía tendrán que recorrer un largo trecho, en la medida en que afecta aspectos de las soberanías nacionales, que difícilmente se acepta, su trasposición a los planos comunitarios.

Los temas en los que existe una clara tendencia al consenso, lo cual ha permitido la generación de una arquitectura institucional profusa, mas no contundente, son la atención centrada *en la lucha contra la inmigración irregular*, en la cual adquiere particular importancia el control de las fronteras, con lo que se pierde de vista que el incremento de los “sin papeles” es un fenómeno que no es parte de la naturaleza de la movilidad del trabajo, sino el resultado de la ambivalencia entre los procesos económicos y las condiciones políticas.

El segundo gran tema es el acuerdo en cuanto a poner énfasis en la migración altamente calificada, postura que es una nítida expresión del pensamiento liberal ortodoxo, cuya consideración es que esta expresión de la movilidad laboral sí resulta positiva para las economías receptoras, con ello se pierde de vista la información proporcionada por diversas instancias comunitarias en cuanto a la demanda continua de los mercados laborales de inmigrantes poco calificados. Asimismo, se ha constatado que las políticas frente a la migración procedente de terceros países se contrasta sólo aparentemente con las que son consideradas abiertamente antimigrantes, pues en la práctica son convergentes con las instrumentadas por diversos países receptores de inmigrantes, como es el caso de Estados Unidos.

Se concluye que no existe una política común de migración, pero sí una política común de control de fronteras. De las novedosas condiciones generadas por el regionalismo europeo, se considera que ha dado lugar o se acompaña de *un nuevo*

escenario para la movilidad del trabajo extracomunitario, caracterizado por una mayor inflexibilidad.

De lo hasta aquí planteado, también se concluye que con el proceso de integración regional europeo sí se ha generado un sinnúmero de instrumentos y condiciones necesarias que apoyan el trazo y construcción de un mercado europeo de empleo, pero que hasta ahora pervive un conjunto de tendencias que se han constituido en fuertes trabas para su concreción, tanto en el plano comunitario como en el extracomunitario, las cuales cuestionan la posibilidad de que hoy se pueda hablar de la existencia de un mercado europeo de empleo, abierto y accesible.

Fuentes

ABAD, GRACIA

2008 “Migración y seguridad en España: seguridad humana y el control de fronteras. El caso de Fronte, UNISCI”, *Discussion Papers*, núm. 17.

AGENCIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA EN LAS FRONTERAS EXTERNAS

s.a. <www.frontex.europa.eu>.

AHIJADO, M.

1998 *La unión económica y monetaria europea. Mitos y realidades*. Madrid: Pirámide.

ARRIZABALO, XABIER

1998 “Crisis, ajuste y regresión social en la Unión Europea: el papel de las privatizaciones”, en *La Unión Europea y la crisis del Estado del bienestar*. Madrid: Síntesis.

BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP y CES

2007 “Los grandes desafíos de los mercados de trabajo europeos: un análisis conjunto de los interlocutores sociales europeos”, en <<http://www.business-europe.eu>>.

CACHÓN RODRÍGUEZ, LORENZO

2007 “El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010”, en E. Aja y J. Arango, eds., *La inmigración en España en 2006. Anuario de la inmigración y políticas de inmigración*. Barcelona: CIDOB, 246-266.

CASTLES, STEPHEN y MARK MILLER

2004 *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Porrúa-Universidad Autónoma de Zacatecas.

CASTLES, STEPHEN y GODULA KOSACK

1973 *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Londres: Oxford University Press.

CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES

1989 “Los aspectos sociales de la construcción europea”, en <<http://inacipe.org>>.

COMUNIDADES EUROPEAS

1997a Tratado de Ámsterdam: Tratados Consolidados. Luxemburgo: OPOCE.

1997b Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea: Tratados Consolidados, Luxemburgo, OPOCE.

1992 Reglamento (CEE) núm. 2434/92 del Consejo, por el que se modifica la segunda parte del Reglamento (CEE) núm. 1612/68 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, España, Ministerio de Trabajo e Inmigración: Leyes.

1968 Reglamento (CEE) núm. 1612/68 del Consejo de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la comunidad, R1612-ES-30.04.2006-002.001-1, en <<http://eur-lex.europa.eu>>.

CINANNI, P.

1968 *Emigrazione e Imperialismo*. Roma: Riuniti.

COMISIÓN EUROPEA (CE)

2009 *El empleo en Europa 2008. Informes y estudios empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

2008a Comunicación de la Comisión sobre las Repercusiones de la libre circulación de trabajadores en el contexto de la ampliación de la Unión Europea (COM, 2008: 765 final), Bruselas, en <<http://eur-lex.europa.eu>>.

2008b *Directiva de Retorno de los sin papeles* (COM, 2005: 391 final), Bruselas, en <<http://europa.eu>>.

2007a “Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad” (COM, 2007: 359 final), en <<http://www.europa.eu>>.

2007b *La movilidad, un instrumento para más y mejor empleo: el Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010)* (COM, 2007: 773 final), Bruselas, en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>>>.

2006a *Libro verde. Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (COM, 2006: 708 final), Bruselas, en <<http://www.ec.europa.eu>>.

2006b *Libro verde. Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI* (COM, 2006: 708 final), en <http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_es.htm>.

2005a “La agenda social europea para el periodo 2005-2010. Una Europa social en la economía global. Empleo y oportunidades para todos”, en <<http://www.ec.europa.eu>>.

- 2005b *Libro verde. El planteamiento de la Unión Europea sobre la gestión de la inmigración económica* (COM, 2004: 811 final), en <<http://europa.eu>>.
- 2002a “Informe final sobre la realización del plan de acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad” (COM, 2002: 24 final), Bruselas.
- 2002b “Plan de Acción de la Comisión sobre las capacidades y la movilidad” (COM, 2002: 72 final), Bruselas, en <<http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/99999/31274.pdf>>.
- 2001a “Directiva del Consejo. Relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países por razones de trabajo por cuenta ajena y de actividades económicas por cuenta propia” (COM, 2001: 386 final), en <<http://www.europa.eu>>.
- 2001b “Nuevos mercados de trabajo europeos abiertos a todos y accesibles para todos” (COM, 2001: 0116 final), Bruselas, en <<http://www.europa.eu>>.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA AL PARLAMENTO

- 2008 “Plan de Acción Europeo de Movilidad Laboral (2007-2010), (COM, 2007: 773 final), en <<http://europa.eu>>.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES)

- 2004 *Efectos de la ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*. Madrid: CES (Informes CES).

CONSEJO EUROPEO

- 2009 Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, Bruselas, en <<http://www.europa.eu>>.
- 2008 Pacto europeo sobre inmigración y asilo, 2008 (07.10), 13189/08 ASIM 68, en <<http://www.europa.eu>>.
- 2001 Comunicación del Consejo Europeo de Tampere, Relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración” (COM, 2001: 0387 final), Bruselas, en <<http://europa.eu>>.
- 2000 Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, Bruselas, en <<http://www.europa.es>>.

EUROBARÓMETRO

- 2006 Encuesta Europea de Población Activa.

GIL ARAÚJO, SANDRA

- 2005 “Cartografías migratorias: migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur”, Centro de Investigación para la Paz, en <<http://www.futhem.es/media/ecosocial/file/Cohesi%C3%B3n%20Social/Inmigraci%C3%B3n/GIL%20ARA%C3%9CJO,%20Sandra,%20Cartograd%C3%ADas%20migratorias.pdf>>.

GOSALBO, RICARDO

2003 “La ampliación. El estado de la cuestión”. Conferencia inaugural de los cursos de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

KRIEGER, H.

2004 *Migration Trends in an Enlarged Europe*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

KRIEGER, H. y E. FERNÁNDEZ

2006 “Too Much or too Little Long-Distance Mobility in Europe. EU Policies to Promote and Restrict Mobility”, Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

KÖHLER, HOLM-DETLEV

2008 “La ‘flexibilidad’. ¿Una salida del dilema del empleo?”, *Empleo Activo*, núm. 3/2008. Revista de Información del Servicio Público del Empleo del Principado de Asturias.

LAHERA, JESÚS y JUAN CARLOS GARCÍA

2006 “Portabilidad de pensiones y movilidad europea de los trabajadores”, en Fernando Valdés Dal-Re y José María Zufiaur Narvaiza, dirs., *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 168-196.

NIETO, JOSÉ ANTONIO

2001 *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Madrid: Pirámide.

PALACIO, JUAN IGNACIO y CARLOS ÁLVAREZ

2004 *El mercado de trabajo: análisis y políticas*. Madrid: Akal.

PARLAMENTO EUROPEO (PE)

2009 “Report on a Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools (A6-0251/2009)”. Estrasburgo: PE.

2004 “Directiva 2004/38/CE, Relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento CEE no. 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CCE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE, 93/961/CEE.

1999 Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia (SN 200/99).

RED EURES

2004 “Hacia un único mercado de trabajo europeo: la contribución de Eures, 2002-2003”.

s.a.

1967 *L'immigration Portugaise, Homme et Migrations*, ESNA, núm. 105.

SOBRINO, GEMMA

2006 “La Red Eures: un instrumento para la movilidad europea”, en Fernando Valdés Dal-Re y José María Zufiaur Narvaiza, dirs., *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 198-232.

TAMAMES, R.

1999 *La Unión Europea*. Madrid: Alianza.

VALDÉS DAL-RE, FERNANDO

2006 “Movilidad laboral y estrategia europea de empleo”, en Fernando Valdés Dal-Re y José María Zufiaur Narvaiza, dirs., *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 13-40.

ZUFIAUR NARVAIZA, JOSÉ MARÍA

2006 “La movilidad geográfica del empleo en la Unión Europea: Hacia un mercado europeo de trabajo”, en Fernando Valdés Dal-Re y José María Zufiaur Narvaiza, dirs., *Hacia un mercado europeo de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 41-72.