*Ruth Ferrero-Turrión**

LAS MIGRACIONES INTRAEUROPEAS DEL ESTE DE EUROPA

La incorporación a la Unión Europea de los países de Europa central y oriental ha traído consigo muchos y variados cambios de todo tipo: institucionales, políticos, etcétera. Uno de ellos ha sido el replanteamiento por parte de algunos Estados miembros de la UE de uno de sus pilares básicos, la libertad de circulación. Así, durante las sucesivas ampliaciones hacia el Este, especialmente en 2004 y 2007, se incorporaron moratorias que restringían el derecho de los ciudadanos procedentes de estos países a esta libre circulación y, más concretamente, a la libertad de trabajo en otro país comunitario. Una vez finalizada esta restricción, algunos Estados miembros han optado por poner nuevas trabas utilizando sus maquinarias legislativas estatales y publicando leyes que efectivamente ponen en entredicho este principio y que, además, han sido ratificadas por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Palabras clave: ampliación, inmigración, Schengen, movilidad intracomunitaria.

Clasificación JEL: F22, K33, N34.

1. Introducción

Los movimientos migratorios procedentes de la Europa del Este hacia la UE-15 de la Unión Europea no comenzaron a tener un impacto político real hasta la ampliación de 2004. Esta ampliación no trajo sólo la reunificación del continente europeo en su mayor parte, también supuso un replanteamiento generalizado del concepto de movilidad intra-europea hasta ese momento desconocido. Tal es así, que nunca hasta entonces se planteó la posibilidad de restringir una de las cuatro libertades sobre las que pivotan todas las políticas de la Unión. Con la llegada de los nuevos socios, la libertad de circulación de los ciudadanos europeos se comenzaba a bloquear mediante las sucesivas moratorias que se implantaron a los ciudadanos recién

incorporados al espacio comunitario. Pero, sin duda, el miedo a una avalancha masiva de ciudadanos procedentes del este europeo y, sobre todo, del posible acceso de otros ciudadanos de países colindantes, se produjo a nivel político y, como consecuencia, en la opinión pública, con la incorporación de Rumanía y Bulgaria. A partir de ese momento, las cuestiones en torno a la movilidad interior dentro de las fronteras Schengen, así como la preocupación por cómo actuar ante los nuevos países candidatos de los Balcanes Occidentales, no cesaron de tener eco mediático, pero sobre todo político. Y esto fue especialmente evidente desde el comienzo de la crisis económica que ha llegado a frenar en seco próximas ampliaciones.

Asimismo, además de las miradas desconfiadas hacia los Balcanes Occidentales, la Unión Europea nunca ha perdido de vista su frontera oriental. La puesta en marcha de la Agencia Frontex, con sede en Polonia, las negociaciones de Acuerdos de ▷

* Profesora de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid.

Versión de abril de 2015.

Asociación con el este cercano, Moldavia, Georgia y, sobre todo Ucrania, uno de cuyos principales capítulos son las liberalizaciones de visados, demuestran cómo la preocupación europea en la frontera oriental va más allá de la ampliación de su presencia global y la protección de determinados valores como la democracia o los derechos humanos, en este caso, la consolidación de un cinturón de seguridad es esencial para la consecución de los objetivos de la Unión, y ese cinturón se comienza construyendo a partir del control y gestión de los flujos migratorios.

Lo que a grandes rasgos podemos observar es cómo el fin de los regímenes de tipo soviético de la frontera este de la Unión, además de traer la reunificación de gran parte del continente en el ámbito de lo político, lo económico y lo institucional, también ha abierto la puerta a nuevos debates que han afectado, y todavía afectan de manera directa, a la hoja de ruta de la UE. Así, los recientes replanteamientos acerca de la vigencia de Schengen como zona segura, e incluso la posibilidad de plantear el fin de la libre circulación de personas dentro de dicho espacio, haría caer uno de los pilares básicos sobre los que se ha construido el sistema institucional de la UE. A la luz de la aparición de nuevas formas de movilidad intraeuropea también se ha tenido que comenzar a plantear la reconfiguración de los mercados de trabajo europeos, así como de todas las relaciones sociales y económicas que emanan de él.

Antes de la «gran ampliación» del 2004, la filosofía en relación a los primeros movimientos de personas dentro de la Unión había sido la de «esperar y ver», siempre confiando en que, aunque en los primeros momentos de acomodación se podrían dar estos flujos, pasado el tiempo todo volvería a su curso natural y de nuevo se lograría el equilibrio. Sin embargo, esa filosofía ya no sirve. Los estudios empíricos demuestran que las migraciones de retorno no están teniendo lugar, y que, además, a lo que estamos asistiendo es a un solapamiento de diversos y variados flujos migratorios en todo el continente. Migrantes jóvenes altamente cualificados que van de sur a norte de la UE, se mezclan con la migración este-oeste y a la vez con la búsqueda en muchos

de los Estados miembros de mano de obra altamente cualificada en terceros países al estilo de los «trabajadores invitados» de los setenta, todos ellos con distintas estrategias migratorias en términos de temporalidad y cualificación y, además, cambiantes en sí mismos, lo que Baumann denomina «migraciones líquidas» y que, por tanto, son difíciles de categorizar de manera estanca y no dinámica.

A lo anterior deberíamos añadir algunos factores coyunturales que son esenciales para tener una completa comprensión de los debates que comenzaron con los primeros años de la ampliación, pero que se han ido agudizando entre los Estados miembros a medida que la crisis económica e institucional de la UE se iba asentando en todo el continente. El primero de ellos, la puesta en cuestión de los Acuerdos de Schengen por parte de algunos Estados miembros. El segundo, la falta de respuesta de la Unión ante la llegada de «nuevos refugiados» procedentes de la crisis ucraniana, pero también de la crisis económica de países que plantean su adhesión en el medio plazo, como es el caso de Kosovo.

Estas y no otras serán las cuestiones que se plantearán a lo largo de estas líneas. Así, este texto se desarrolla en varias partes. En primer lugar, analizaremos el impacto político de los movimientos migratorios durante los primeros años de las ampliaciones de 2004 y 2007, así como los distintos discursos europeos en torno a cómo afectaría la entrada de estos nuevos trabajadores en los distintos mercados de trabajo. A continuación veremos cómo se está planteando en la UE el debate en torno al espacio Schengen, e intentaremos establecer las razones en contra de la libre circulación, así como la incidencia que la ampliación al Este ha tenido en las mismas.

2. La ampliación de la UE y el comienzo de los movimientos migratorios este-oeste

En la UE-15 la cuestión de una nueva reconstrucción de Europa, en la que entrasen ya todos los países considerados como tales, se comenzó ▷

a plantear tras la caída del Muro de Berlín, la posterior unificación alemana y la disolución de las antiguas federaciones socialistas. Las guerras que asolaron los Balcanes durante la década de los noventa del siglo pasado fueron, quizás, las que despertaron, de manera brusca, la conciencia de Europa y, sobre todo, de los europeos.

En aquellos años, los países de la Europa central y del norte comenzaron a recibir grandes cantidades de personas que huían de los conflictos y que se asentaron en esos países en calidad de asilados y refugiados. A ellos se unían de manera paulatina otras personas procedentes de antiguos países de la órbita soviética cuyas razones eran meramente de índole económica. Si bien antes de la década de los noventa este tipo de flujos ya había hecho su aparición, en aquel momento se intensificaron de manera muy significativa (Chesnais, 1992).

Los continuos aplazamientos en el proceso de negociación de la ampliación hicieron que esos flujos fueran tomando un mayor calado. Además, el proceso de transformación de economías y sociedades puesto en marcha para poder converger con la UE-15 provocó, en los primeros momentos, un empobrecimiento de amplios sectores de la población y un aumento considerable de las desigualdades, todo ello unido a unos importantes costes sociales que se materializaron en el desmantelamiento de los programas de cobertura social que existían durante la época anterior y que, aunque ya estaban muy degradados y burocratizados, todavía podían cumplir su función (Ferrero, 2005). A esto hay que añadir que, debido a la reorganización del mercado de trabajo para poder homologarlo a los criterios exigidos por las instituciones comunitarias, había tenido lugar un importante incremento del desempleo, un descenso en la tasa de participación de mujeres en el mismo, y una notable precarización de los contratos, así como la reducción de los salarios mínimos.

A lo anterior habría que añadir la disminución del papel del Estado y del sector social público, junto con la liberalización de los mercados de trabajo.

La consecuencia directa fue la entrada de los grandes intereses económicos europeos asociados al capitalismo de baja intensidad, que provocaron importantes relocalizaciones de oeste a este, allí donde el control y la supervisión institucional es mínima (Ferrero, 2005). Todo ello ha provocado que las reformas que se produjeron en estos países durante más de una década quedaran vinculadas a intereses corporativos de empresas y organizaciones económicas, los grandes beneficiados de los cambios, hecho que produjo una mayor exclusión social y un efecto salida como consecuencia inevitable de las políticas del libre mercado. Este era el contexto que teníamos en los países de la ampliación. Pero, ¿cuál era la posición de la UE-15 respecto a dichos países?

Mientras la Unión, al tiempo que negociaba los criterios de la ampliación, procedía a la elaboración del Tratado Constitucional, en otra parte del mundo se producían los atentados terroristas del 11 de septiembre, preludio de la guerra de Irak. Este último acontecimiento no es banal. No debemos olvidar aquí que, durante el proceso de cambio político en los países de la región, Estados Unidos mostró mucho más interés inversor por estos países que la UE. Una de las muestras más importantes de esta influencia fue la elaboración de las nuevas constituciones por los constitucionalistas de la Escuela de Chicago. Otra muestra de esta influencia sería la alineación de estos países con Estados Unidos en la guerra de Irak. Este apoyo, por parte de los países del centro y este europeo a la potencia americana, sin embargo, no fue gratuito para ellos, puesto que condicionó sobremanera su incorporación a la UE (Avery, 2004). Por tanto, es en este contexto donde se han producido las últimas ampliaciones de la Unión Europea hacia el Este y, precisamente, ello ha condicionado la manera en la que se han desarrollado.

2.1. La ampliación de mayo de 2004: el grupo de los ocho

La primera de estas ampliaciones, como ya hemos apuntado, tuvo lugar en mayo de 2004. ▷

En esta fecha se incorporaron Hungría, la República Checa, Eslovaquia, Polonia, Lituania, Letonia, Estonia y Eslovenia (a partir de ahora UE-8) junto con Malta y Chipre. Si a los primeros se les impuso una moratoria a la libre circulación de personas, que no de capitales, contra lo establecido en el Tratado de Maastricht, los dos últimos entraron como miembros de pleno derecho en la Europa de los 25. Las razones: el temor a una invasión inmigratoria procedente del Este (Chiodi, 2005).

Y esto es lo que hizo distinta esta ampliación a otras realizadas con anterioridad. De un lado, las transiciones económicas de los países de Europa central y oriental tuvieron que llevar a cabo la liberalización de sus mercados internos para poder alcanzar los estándares de occidentales. Por otro lado, la «emigración educativa» tradicionalmente utilizada como uno de los mecanismos utilizados para los europeos del Este de ir hacia Occidente. Por tanto, la tradición junto con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades fueron el motor impulsor de la emigración de estudiantes. Los potenciales inmigrantes, como en otros países de origen, también son propensos a seguir a sus compatriotas con los que les unen lazos culturales, étnicos e históricos (Ferrero, 2009).

Sin embargo, gracias a la presión ejercida por las opiniones públicas europeas se llevó a cabo la modificación de la legislación que regulaba el proceso de ampliación estableciendo un periodo de transición inicial de dos años. Además existía la posibilidad de ampliar esta cláusula tres años más dejándolo a la discreción de cada uno de los Estados miembros. En el peor de los escenarios posibles, con unos flujos migratorios masivos, existía la posibilidad de extender ese periodo de transición dos años más, alcanzando un total de siete años (Arango, 2003).

Por tanto, en concordancia con los acuerdos de adhesión alcanzados, dos años después de la incorporación a la UE, en mayo de 2006, la Comisión informó de los niveles de inmigración de los ocho nuevos Estados y su impacto en las economías

y mercados de trabajo de la UE-15 (COM 2006/48 final). En función de este informe, los Estados miembros tuvieron la opción de elegir entre mantener o eliminar los requisitos de permiso de trabajo y las limitaciones establecidas. Durante los primeros años, de los países que habían puesto la cláusula transitoria de dos años, toda la UE-15 con la excepción de Reino Unido, Irlanda y Suecia, sólo España, Portugal y Grecia decidieron suprimirla. Durante esta primera ampliación, la fecha prevista para la apertura a la libre circulación era mayo de 2009, con la posibilidad de mantener la restricción si se podía demostrar alteración o amenaza sustantiva en los mercados de trabajo de los Estados miembros que lo solicitaran. En todo caso, desde mayo de 2011, todos los ciudadanos de la UE-8 no tienen ninguna restricción a su movilidad en el espacio UE-28.

Las primeras conclusiones que podemos extraer de este proceso son, en primer lugar, que todos los miedos relativos a un masivo flujo de inmigrantes procedentes de los nuevos países de la ampliación (A-8) y que fueron los que provocaron el debate y la posterior decisión de restringir la libre circulación a cuatro quintas partes de la UE-15, eran infundados.

En el caso británico, irlandés y sueco, la decisión de no poner en marcha la medida transitoria se debió a que las previsiones estimaban que los flujos procedentes de los A-8 concluían que oscilarían entre las 5.000 y las 13.000 personas al año entre 2004 y 2010. Además, en el caso del Reino Unido existía una urgente necesidad de cubrir puestos de trabajo de mano de obra poco cualificada en una época de bajas tasas de paro. Sin embargo, una vez más, ante el temor de un abuso del sistema del bienestar británico, se obligó a estos nuevos ciudadanos europeos a registrarse para poder trabajar de manera legal.

La experiencia recogida durante estos años es que el impacto de los flujos migratorios procedentes de los nuevos Estados miembros varía de un Estado a otro independientemente de los niveles de restricción impuestos. Por ejemplo, en Suecia, ▷

donde estaba permitida la libre circulación, sólo se expidieron 4.500 permisos de trabajo a ciudadanos de los países A-8 en 2005. De hecho, todavía desde los países nórdicos se plantean la ausencia de atracción de mano de obra de su mercado de trabajo procedente de la UE-8, como queda reflejado en diversos estudios realizados con las cualificaciones necesarias. En el caso alemán, por el contrario, muchas de estas personas llegaron con permisos de trabajo temporal o permanente (en torno a los 900.000 durante el primer año), aunque se incrementaron los niveles de irregularidad, tal y como ha quedado reflejado en el informe de la Comisión de 2006.

Otra de las cuestiones que hay que destacar en este punto ha sido el efecto que han tenido las políticas restrictivas en la creación de lo que daremos en llamar «efecto desviación» de la dirección de los flujos hacia los mercados de trabajo del Reino Unido e Irlanda. Por ejemplo, entre mayo de 2004 y septiembre de 2006, cerca de 500.000 ciudadanos de los nuevos Estados miembros se registraron para trabajar en el Reino Unido, muchos de los cuales, por cierto, habían entrado de manera irregular en el país antes de la adhesión. Estos flujos han tenido un muy beneficioso impacto en las economías de ambos países, que han quedado demostradas en diversos estudios, como el realizado por French y Portes en 2005. En este trabajo se evidenciaba la mejora en la tasa de empleo de los trabajadores de la A-8 desde la apertura de fronteras, pasando del 60 al 70 por 100 aproximadamente, sin ser, y esto es muy importante, a costa del empleo de los trabajadores británicos donde se han mantenido las tasas en el 75 por 100 desde la ampliación. Estudios posteriores sobre el mismo tema, como los realizados en el trabajo colectivo coordinado por Eldring y Schulten sobre el impacto que los nuevos migrantes de UE-8 tenían en el mercado de trabajo británico, o el de Dustmann y Frattini de 2013 sobre el impacto fiscal de este mismo colectivo, mostraban sin ningún género de dudas que la presencia de estos trabajadores en el Reino Unido había sido

beneficiosa para la economía, han pagado más impuestos de lo que han recibido a cambio, son jóvenes y están bien formados, y además es probable que realicen trabajos de menor cualificación para su formación que los británicos.

Las conclusiones que se extraen de estos estudios son que, de un lado los trabajadores de la UE-8 están ocupando empleos que tenían escasez de mano de obra, de otro queda muy claro que debido a las características de la mano de obra de estos trabajadores se adapta al mercado de trabajo de la sociedad de acogida, lo que le otorga una característica de complementariedad y no de sustitución respecto de la mano de obra local (Estudios de La Caixa, 2006; Eldring y Schulten, 2012). Así, ha sido beneficioso para los empresarios porque cubren los puestos que antes no conseguían cubrir; al sistema de bienestar, puesto que al trabajar de manera regular, ayudan a mantenerlo; y a la economía en general, ya que gracias a la emergencia de esos trabajos antes no cubiertos, se incrementa el PIB (Portes, 2005). Por último, un dato que no podemos obviar es que en estos países la disparidad entre los flujos brutos y netos en ambos países indica que en torno a la mitad de los dos tercios de los inmigrantes de la A-8 han regresado a sus países de origen (Drew, 2007).

Como hemos podido ir observando en los últimos años todas estas medidas de «precaución», frente a una potencial opinión pública hostil, no han tenido los frutos deseados. Las cortapisas a la libre circulación de trabajadores en el entorno comunitario, no sólo han impedido el ejercicio de un derecho reconocido por los tratados europeos, sino que se ha continuado utilizando la figura del «fontanero polaco» como imagen de la amenaza de la pérdida de identidad, provocando un repliegue identitario y soberanista en muchos países de la UE-15, cuyo ejemplo más significativo fue el referéndum francés sobre el Tratado Constitucional de 2005 y en la campaña electoral francesa que dio el triunfo a Nicolás Sarkozy.

A pesar de estas evidencias empíricas, sin embargo, tenemos que mencionar que todos los líderes ▷

políticos británicos, tanto conservadores como laboristas, continúan vinculando las migraciones intraeuropeas con las bajadas salariales y el desempleo haciendo un uso populista de la cuestión que parece obvio. Incluso cuando las propias estadísticas reflejan que si bien los migrantes procedentes de la UE-8 se incrementaron de manera sustantiva después de 2004, comenzaron a descender y estabilizarse a partir de diciembre de 2007 (Gráfico 1).

2.2. La incorporación de Rumanía y Bulgaria a la UE

Si con la ampliación de 2004 surgieron dudas acerca de conceder la libre circulación de personas, en la de 2007 no hubo ninguna. Todos los países de la UE-25 de manera unánime se sumaron al período transitorio, con la excepción de Finlandia y Suecia. Como hemos visto, lejos de ser una carga para la economía y los servicios sociales, el permitir la libre residencia y el trabajo ha sido beneficioso

para aquellos países que no adoptaron la moratoria en 2004. Entonces, ¿por qué en este caso sí hubo una mayor unanimidad en la restricción de la movilidad? Una de las razones que podrían argumentarse en este caso sería la peor percepción que se tenía de rumanos y búlgaros. La creación de estereotipos tales como que eran más proclives al crimen organizado, a la corrupción, a asaltar casas de forma violenta, a la mendicidad o a la explotación de niños, se vio en parte confirmada debido a los sucesivos retrasos de la Comisión para confirmar su adhesión (Pajares, 2007). Sin embargo, las razones varían también en función de cada país y de su situación política interna.

Para los UE-15, que han restringido la entrada en ambas rondas de adhesión, han estado presentes los mismos temores, la presión en los mercados de trabajo y los sistemas sociales. Las economías búlgara y rumana son mucho más débiles que las de los A-8, lo que significaría *a priori* un mayor incentivo para inmigrar hacia donde los ingresos fueran más elevados. A esto hay que sumar el temor del «efecto desviación» (Ferrero, 2005 ▷

y 2007) según el cual ningún país quería asumir el riesgo de abrir sus fronteras para todos aquellos que cerrasen las suyas. Estas preocupaciones unidas, una vez a razones de opinión pública y cuestiones de política interior, como en el caso español, se ocultaron detrás de justificaciones acerca de la elaboración de una política migratoria sólida o del diplomático «juego limpio» con el resto.

De este modo, la decisión tomada en aquellos países que en la ampliación de 2004 optaron por la vía liberal fue, con la excepción de Suecia, el cambio de política en lugar de la continuidad. Los cambios de política en el Reino Unido e Irlanda, desde una posición liberal en 2004 hacia una restrictiva en 2007, sirvieron para confirmar las preocupaciones sobre las potenciales repercusiones negativas de la incorporación de mano de obra poco cualificada (Drew, 2007).

Puesto que los números y resultados de la anterior ampliación evidencian una conclusión muy diferente ¿cuáles fueron los motivos de esta nueva posición? Los números han jugado un papel central en el proceso de toma de decisiones en relación con la cuestión de rumanos y búlgaros. Las estadísticas británicas sobre el impacto que la inmigración procedente de los países A-8, elaboradas con la intención de conquistar a la opinión pública, tuvieron justamente el efecto contrario al deseado. Efectivamente, el número de ciudadanos procedentes de la ampliación de 2004 superó todas las previsiones, pero el modo en que los medios de comunicación y la clase política utilizaron los datos sacándolos de su contexto alarmó a la opinión pública y se comenzó a criticar la ausencia de control de la inmigración por parte del Gobierno.

Estas críticas llegaron precisamente cuando el Gobierno británico estaba en el proceso de cambio de las políticas migratorias y atravesando un año repleto de escándalos y dimisiones ministeriales. Una política europea abierta hacia rumanos y búlgaros no ayudaba, en ningún caso, a poner en marcha normas que pretendían ser de

extrema dureza respecto a la inmigración, de acuerdo con la ola reaccionaria que en materia migratoria se estaba viviendo en otros países del entorno europeo, como Holanda con la inefable Rita Verdonk, o como Francia con Sarkozy y las *banlieus* como punta de lanza.

Del mismo modo, en Irlanda el «efecto desviación» y, por tanto, el incremento de sus flujos, influyó notablemente en el hecho de optar esta vez por una posición también restrictiva en relación con rumanos y búlgaros. A esto habría que sumar la pertenencia de Irlanda a la Common Travel Area junto con el Reino Unido, lo que prácticamente la obligaba a tomar la misma decisión que su vecino insular (Drew, 2007). Al mismo tiempo también existieron algunas preocupaciones de tipo social que acompañaban los beneficios de la inmigración del A-8. A pesar de que existía muy poca evidencia que confirmara que los inmigrantes estaban desplazando a los trabajadores autóctonos y causando el descenso salarial, algunos miembros de la clase política escucharon estas alegaciones, en lugar de confiar en los datos que les estaban siendo proporcionados por sus estudios estadísticos. Al contrario que el Reino Unido e Irlanda, la menor recepción de flujos experimentada por suecos y fineses (incluso tras finalizar la restricción en mayo de 2006) pudiera ser la principal causa de su decisión de abrir las fronteras a rumanos y búlgaros.

Pero ¿y España? España se ha situado en un término medio, entre la posición más liberal de la libre circulación y la posición más reaccionaria de imposición de la moratoria. En la primera ronda de negociaciones optó por la vía de puesta en marcha de la moratoria, pero ya en 2006 fue de los primeros Estados miembros en retirarla. La decisión adoptada para la ampliación de 2007 consistió en la aplicación de la moratoria, si bien ésta se retiró a principios del año 2009. Sin embargo, en el verano de 2011 se volvió a introducir hasta el 2013, esta vez sólo para ciudadanos rumanos en el verano de 2011. Muchos de los factores que se han expuesto para el caso británico sirven para ▷

analizar el desarrollo de la decisión tomada por el Gobierno a la hora de restringir la entrada de rumanos y búlgaros. La presión de los sindicatos, de la oposición y de la opinión pública, junto con la aparición de los efectos devastadores de la crisis económica hizo que la moratoria se impusiera, incluso cuando las autoridades sabían de antemano el poco efecto que ésta tendría numéricamente. De nuevo, una decisión política y no estrictamente técnica fue lo que movió a aplicar la excepción a la libre circulación de trabajadores.

El resultado de la unanimidad en la adopción de políticas restrictivas en la UE-15 es que finalmente rumanos y búlgaros han tenido limitados sus flujos hasta el fin de la moratoria, esto es 2013. A pesar de lo anterior, algunas rutas de acceso permanecieron accesibles. Por ejemplo, el Reino Unido permitió un ilimitado número de trabajadores altamente cualificados y una cuota anual de 19.750 trabajadores poco cualificados para sectores específicos. Italia también impuso un esquema migratorio sectorial similar. Búlgaros y rumanos, por tanto, han podido trabajar hasta 2013 con contratos de trabajo suscritos desde el país de origen.

3. La libre circulación dentro del espacio Schengen en cuestión

Si bien el principio de libertad de movimiento lleva vigente en la UE más de 60 años, es ahora cuando realmente los europeos nos hemos comenzado a dar cuenta de lo que eso significa. Y ha sido a raíz de la incorporación de los países del centro y este europeo al espacio Schengen. Si en 2000 el 5,1 por 100 de la población de la UE-15 vivía en un país que no era el suyo, un total de 19 millones; en 2009 era el 6,4 por 100, lo que suponía 31,9 millones de personas. Los efectos de las últimas ampliaciones están muy presentes, especialmente a la luz de los datos. Rumanos con 2 millones de personas y polacos con 1,5 componen el 11 por 100 de la población europea que reside en un país distinto al suyo.

El hecho de una mayor movilidad intraeuropea, junto con el contexto de crisis institucional y económica por el que atraviesa la UE desde hace años, ha hecho que la cuestión del control de esta movilidad se haya puesto en sucesivas ocasiones en entredicho. La primera señal en este sentido fue lanzada allá por el año 2005 en pleno debate sobre el Tratado Constitucional en Francia, en el que contra dicho texto se presentaba un discurso de repliegue identitario y nacionalista que cargaba de manera extemporánea contra el «fontanero polaco», una campaña que fue el principio de la gran potencia política que ha terminado adquiriendo el Frente Nacional en dicho país.

Más adelante, ya en 2011 en plena crisis económica, Berlusconi y Sarkozy pidieron la renacionalización de las fronteras interiores, poniendo en cuestión, de paso, el Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia. La razón de esta petición era la ingente llegada de un gran número de refugiados procedentes de las primaveras árabes. Sin embargo, a estas primeras manifestaciones, no tardaría en sumarse Cameron y también el Gobierno alemán que, a principios del año 2014 y a la luz del fin de la moratoria impuesta a los ciudadanos rumanos y búlgaros, comenzaron a plantear la posibilidad de cerrar el espacio Schengen o, por lo menos, establecer medidas correctoras de la misma. No podemos dejar de mencionar en este punto a aquellos Estados miembros en los cuales los ciudadanos procedentes de estos países superan el millón de miembros, como son los casos de España e Italia, mientras que en el Reino Unido no alcanzan los 150.000 y en Alemania se sitúan en torno a 300.000.

A pesar de los distintos informes publicados por la Comisión Europea sobre el potencial impacto que tendría el fin de la moratoria entre los que se lee que rumanos y búlgaros aportan al crecimiento del PIB un 0,3 por 100, o que apenas el 2,6 por 100 de la población europea está afectada por movilidad intracomunitaria, los detractores continúan planteando la posibilidad de adoptar medidas que restrinjan esta libertad en la medida ▷

en que lo consideran un ataque a sus sistemas de bienestar.

Tanto las autoridades alemanas como las británicas ya han comenzado a legislar en este sentido. Así, en el caso alemán en agosto de 2014, Alemania adoptó una normativa según la cual las autoridades podrían expulsar del sistema, es decir, borrar de los registros oficiales y dejar sin opción a ayudas, a los ciudadanos europeos que después de estar meses sin trabajar no pudieran demostrar sus posibilidades de encontrar un trabajo. El objetivo último de estas normativas es cerrar el acceso a lo que denominan «turismo de prestaciones». Y el Tribunal de Justicia de Luxemburgo certificó esta norma a través de una sentencia que, apoyándose en la Directiva 2004/38, establece que se condiciona el derecho de residencia al ejercicio de una actividad económica o a disponer de recursos suficientes. El caso británico es mucho más espinoso ya que plantea la posibilidad de extremar las trabas en el acceso al mercado de trabajo y, por supuesto, a las prestaciones. Así, no se concederían beneficios laborales de manera inmediata (sólo después de tres meses), sólo los podrían percibir durante un máximo de seis meses y también se introducirían medidas en materia de ayudas de acceso a la vivienda. Por último se plantea la posibilidad de deportar a aquellos que duerman y mendiguen en la calle.

Las razones de estas duras medidas, a pesar de ser norma general para todos los ciudadanos comunitarios, tienen dos objetivos claros. El primero, contener a las fuerzas de extrema derecha que claman contra los inmigrantes, de ahí que observemos que a mayor fuerza política de estas posiciones radicales (Reino Unido), más duras son las medidas a adoptar. El segundo, materializar el racismo institucional que se está llevando a cabo contra los ciudadanos de etnia gitana que son los que se van a ver más afectados por estas medidas. De acuerdo con las estadísticas alemanas, apenas el 7 por 100 de los rumanos está en el desempleo por lo que el colectivo de personas afectadas es bastante reducido. Los

Gobiernos europeos prefieren plantear medidas restrictivas que atacan a uno de sus pilares básicos, la libre circulación de personas, que lanzar un programa de acción integradora hacia el colectivo más afectado por estas medidas. De nuevo la solidaridad europea está ausente.

4. Conclusiones

La ampliación de la Unión Europea hacia Europa central y oriental ha supuesto, además de cumplir el sueño de sus padres fundadores de unificar al continente, abrir muchos debates al mismo tiempo. Uno de ellos, ha sido, y sigue siendo, la cuestión de la libre circulación de personas y trabajadores dentro del espacio Schengen. Cuando esta libertad comenzó a operar en el seno de la Unión, esta estaba compuesta por 15 Estados, ahora veinte años más tarde, son 28. Esta situación vinculada a los cambios institucionales que han tenido que producirse para que la maquinaria comunitaria continuara funcionando, junto con la situación de crisis económica en la que está sumida Europa, ha hecho que los Estados recién incorporados sufran, de manera más cruda si cabe que otros, la ausencia de una hoja de ruta de la Unión en cuanto hacia dónde quiere dirigirse.

La cuestión de la movilidad intracomunitaria no se comenzó a plantear entre los Estados miembros hasta que se planteó la posibilidad de una adhesión de estos países a las instituciones. El temor a una avalancha migratoria sin precedentes a través de la frontera oriental hizo que se adoptaran medidas paliativas que permitieran una adaptación progresiva, en la esperanza que con el tiempo las capacidades económicas de la UE-8 y UE-2 se equilibraran con el resto. Pero esto es algo que no sólo no ha sucedido, sino que es bastante improbable que suceda.

Quizás una de las principales conclusiones que podemos extraer de este caso es que la tendencia de las políticas migratorias nacionales en toda Europa parece que está ganando la partida contra la libre circulación. El instinto es restringir ▷

primero, abrir después. Este tipo de restricciones tomadas por la mayoría de los Estados europeos son el recordatorio del precario equilibrio existente entre la libertad de circulación, de capitales y personas, y la protección de los mercados de trabajo y, por tanto, la ausencia de políticas europeas comunes en la actualidad. La alarma social creada de manera artificial, en la mayoría de las ocasiones por medios de comunicación y actores políticos y sociales irresponsables, es lo que provoca el miedo a los extranjeros que son vistos como potenciales competidores laborales, y este hecho es lo que ha primado y, parece, seguirá primando en el futuro desarrollo de las políticas migratorias europeas.

El «derecho de fuga» hacia la búsqueda de un futuro mejor en el seno de la Unión todavía no se ha conseguido.

Bibliografía

- [1] AVERY, G. (2004). «The enlargement negotiations». En: Fraser Cameron (ed) *The Future of Europe. Integration and Enlargement*. Londres: Routledge. pp. 35-62.
- [2] CHESNAIS, J.C. (1991). «Immigrés: la rue vers l'ouest». *Politique Internationale*, nº 51.
- [3] CHESNAIS, J.C. (1992). «La emigración de Europa Central y Oriental: tendencias e intereses en juego». *Política Exterior*, vol. VI. nº. 27.
- [4] CHIOLDI, L. (2005). *The Borders of the Polity. Migration and Security across the EU and the Balkans*. Ravenna: Longo Editore.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2006). «Informe sobre el funcionamiento de las disposiciones transitorias contempladas en el Tratado de Adhesión de 2003 (período del 1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2006)». COM2006/48 final. Bruselas.
- [6] DIMINESCU, D. (dir) (2003). *Visibles mais peu nombreuses*. París: Maison des Sciences de l'Homme.
- [7] DREW, C. et al. (2007). «EU Enlargement in 2007: No Warm Welcome for Labour Migrants». Londres: Institute for Public Policy Research.
- [8] FERRERO TURRIÓN, R. (2005). «Nuevos Socios, Nuevas Fronteras. Los procesos migratorios desde Europa central y oriental». *Documentos CIDOB*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- [9] FERRERO TURRIÓN, R. (2007). «Del Este al Oeste. Ampliación y flujos migratorios». *Revista Migraciones*, nº 21 (junio), pp. 59-75.
- [10] FERRERO TURRIÓN, R. (2008). «La otra Europa que viene. Europeos del Este en España», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 84, pp 49-64.
- [11] FERRERO TURRIÓN, R. (2009). «La gestión de la diversidad en la nueva Europa», en Flores Juberías, C (ed.) *Europa, veinte años después del Muro*. Madrid: Plaza y Valdés Ed.
- [12] FRIBERG, J.H. y ELDRING, L. (2013). *Labour Migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic Countries*. Denmark: Nordic Council of Ministers.
- [13] JENDRISSEK, D. (2014). «What Is the Real Impact of Migration from Eastern Europe to the UK? A Look at the Evidence». Disponible en: [<http://sotonpolitics.org/2014/09/01/what-is-the-actual-impact-of-migration-from-eastern-europe-to-the-uk-a-look-at-the-evidence/>] [Consultado 03/ 05/2015].
- [14] MANSOOR, A. et al. (2007). *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington: World Bank.
- [15] PAJARES, M. (2007). «Inmigrantes del Este. Procesos migratorios de los rumanos». *Antrazyt*, nº 252. Barcelona: Icaria
- [16] PEDERSEN, P.J y PYTLIKOVA, M. (2008). «EU Enlargement: Migration Flows from Central and Eastern Europe into the Nordic Countries – exploiting a natural experiment». *Working Paper* 08-29. Denmark: Department of Economics University of Aarhus.
- [17] PINYOL-JIMENEZ, G. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. (2013). «¿Schengen en peligro?», *Opinión CIDOB* 203, septiembre.
- [18] PORTES, J. et al. (2005). «The impact of free movement of workers from Central and Eastern Europe on the UK labour market: early evidence». *Working Paper*, nº 18. Londres: Department of Work and Pensions.
- [19] VVAA (2006). «¿Dónde está el fontanero polaco? mito y realidad sobre el alud migratorio del Este». Barcelona: Informe Mensual de La Caixa. Servicio de Estudios, octubre, pp. 29 y ss.