

Los nuevos trabajadores migrantes en Europa. El surgimiento de una política común de inmigración laboral.

New migrant workers in Europe. The emergence of a common labour migration policy.

Sonia Gsir<sup>1</sup>,  
Universidad de Liège, Bélgica  
sonia.gsir@ulg.ac.be

Recibido 26-06-2013

Aceptado 9-12-2013

Abstract:

Since the zero-immigration discourse dominated, the European cooperation on labour immigration did not develop as one of free movement of Community workers. Discussing about a common policy on new labour immigration in Europe has not been an easy process. A policy plan was finally adopted six years after the implementation of the Amsterdam Treaty in 1999 to reach a first law in 2009. The first aim of this paper is to understand the policy-making process of a common labour immigration policy. Based on the theoretical framework of discursive institutionalism, this paper aims to explain the policy process carried out by the European actors, particularly the European Commission. Using the concept of discourse defined as ideas and interactions, it examines the ideas about new labour migration in Europe. It shows how the European actors reached step by step an agreement on the so-called Blue Card Directive. The migrant workers categories emerging from the process range from the new economic migrant to the emblematic highly skilled worker. The common labour migration policy that was finally adopted leaves the Community door ajar. It is characterized by a differentiated approach and a preference for temporary immigration.

Keywords: labour immigration, European Commission, discursive institutionalism, European Blue Card, migrant worker

Resumen:

Dominada por una lógica de "inmigración cero", la cooperación europea en materia de inmigración de trabajadores no comunitarios se ha desarrollado más lentamente que en el caso del régimen de circulación de los trabajadores comunitarios. Las discusiones sobre una nueva migración laboral en Europa normada por una política común fueron complejas. Una estrategia política se aprobó finalmente seis años después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999, para lograr una primera legislación en 2009. El primer objetivo de este artículo es examinar el proceso de configuración de una política común de inmigración laboral. El segundo examina qué tipo de política se configuró y cómo se construyen categorías de trabajadores migrantes. Con un enfoque teórico inspirado en el institucionalismo discursivo, en este artículo explica el proceso político implementado por los actores europeos, en particular la Comisión Europea. Utilizando el concepto de discurso concebido como ideas e interacciones, se aclaran las ideas en torno a una nueva inmigración laboral y se muestra cómo los actores europeos llegan poco a poco a un acuerdo sobre una primera ley de inmigración laboral: la Directiva llamada tarjeta azul-UE. Las categorías de trabajadores migrantes que emergen de dicho proceso van del nuevo migrante económico a la figura

emblemática del altamente cualificado. Finalmente la política europea de inmigración laboral adoptada es una política de mediana apertura. Se caracteriza por un enfoque diferenciado para los

trabajadores migrantes y una preferencia por la inmigración temporal.

Palabras clave: inmigración laboral, Comisión Europea, institucionalismo discursivo, tarjeta azul europea, trabajador migrante.

## 1.- Introducción

Durante mucho tiempo, las políticas de inmigración laboral se han desarrollado a nivel nacional. Los Estados soberanos trataron de determinar las condiciones bajo las cuales se permitían las entradas y estancias de trabajadores extranjeros en sus territorios. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, muchos países del norte de Europa implementaron políticas permisivas a la inmigración de mano de obra (Castles 1986). Desde la primera crisis del petróleo, países como Alemania, Francia o Bélgica decidieron poner fin al reclutamiento organizado de los trabajadores extranjeros y optaron por una política de cierre de fronteras también llamada de "inmigración cero". Freeman describe las características de esta tendencia del siguiente modo: suprimir el reclutamiento activo de trabajadores, reducir la inmigración secundaria como el reagrupamiento familiar y luchar contra la inmigración clandestina (Freeman 1998).

La cooperación europea en cuanto al control de la inmigración empezó en un marco intergubernamental donde los Estados perseguían unos objetivos de restricción de la inmigración continua acordes con la doctrina de la inmigración cero. Una vez que entró en vigor el Tratado de Maastricht en noviembre de 1993, la política europea de inmigración que se ha desarrollado ha sido fundamentalmente restrictiva. Por medio de acuerdos intergubernamentales, varios Estados fuera del marco europeo, crearon el espacio Schengen, sin fronteras interiores. Sin embargo, como consecuencia del establecimiento de este espacio de libre circulación, se implementaron medidas de seguridad en el área del control de las fronteras exteriores (Callovi 2004). Estas medidas incluyen: la definición de reglas comunes para el control de dichas fronteras, la cooperación entre las policías, la creación del sistema de información Schengen (SIS), medidas comunes sobre el asilo, etc. El Tratado de Amsterdam, firmado el 1 de octubre de 1997, incluyó dichas medidas integrando el Acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (UE). Por lo tanto, la inmigración fue incluida desde una perspectiva esencialmente defensiva. Así se pretendió limitar la inmigración hasta el punto de que es tratada, en el peor de los casos como una amenaza para la seguridad, y en el mejor de los casos como un problema a resolver (Bigo 2001).

Al mismo tiempo, otra tendencia se desarrolló en Europa, con la promoción de la libre circulación de los trabajadores comunitarios dentro de la Comunidad Económica Europea (Collinson 1993). La integración europea permitió la libre circulación de ciudadanos europeos y la libre elección del Estado miembro de la Unión Europea donde quieren residir y trabajar. En Europa coexisten de este modo las dos tendencias: una de total apertura a la inmigración comunitaria (con el objetivo de desarrollar el mercado interior) y otra que restringe la inmigración de trabajadores no comunitarios. Sin embargo, desde finales de la década de los

90, algunos Estados como Alemania o el Reino Unido empiezan a operar una relativa apertura modificando su legislación para permitir o facilitar la migración laboral a ciertos trabajadores extracomunitarios (Boswell 2003), sin por ello cuestionar su discurso sobre el cierre de las fronteras. A nivel europeo, especialmente desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999, comenzó a surgir un discurso favorable a una nueva inmigración de mano de obra, con las propuestas políticas necesarias, lo que ha sido interpretado como una ruptura con la inmigración cero.

Mientras que las políticas de inmigración se desarrollaron principalmente en el marco estricto de los Estados nación, la integración europea ha cambiado poco a poco la situación y ha desafiado el monopolio de control político de los Estados en cuestiones de inmigración, (Favell 2001). La integración europea, permitió la intervención de nuevos actores diferentes a las autoridades nacionales en el control de la inmigración, especialmente desde la firma del Tratado de Amsterdam el 1 de octubre de 1997. Estos actores son autoridades supranacionales como la Comisión Europea, que fue la encargada por el Consejo de Ministros de los Estados miembros de la UE para desarrollar una política europea de inmigración. La elaboración de una política común puede promover los intereses de algunos actores y legitimar otros, como las ideas y los discursos (Thielemann 2001: 3). Por lo tanto, es un proceso institucional y también "ideacional" (Lavenex 2001). El primer objetivo de este artículo es examinar el proceso de configuración de una política común de inmigración laboral.

El proceso comunitario de regulación de la inmigración fue gradual y encontró la resistencia de los Estados nacionales a la hora de la toma de decisiones en temas de inmigración (Givens y Luedtke 2004). La cooperación europea ha dado lugar especialmente a varias disposiciones legales sobre el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular. La investigación académica se ha enfocado esencialmente en la dimensión restrictiva del proceso europeo en desmedro de la dimensión de apertura hacia los trabajadores extranjeros (Bigo 2001; Brochmann 1999; Doomernik y Jandl 2008; Guiraudon y Joppke 2001; Lavenex y Uçarer 2002). Por lo tanto, este artículo tiene como segundo objetivo llenar un vacío en la literatura, centrándose en el desarrollo de una política europea de apertura hacia la inmigración laboral, en un contexto dominado por casi treinta años de cierre declarado a este tipo de inmigración. Además el artículo examina el tipo de política europea que se configuró, y muestra la manera en la que se percibe la inmigración de trabajadores a nivel europeo.

La primera parte explica el marco conceptual basado en el institucionalismo discursivo, donde el discurso se define a la vez como vehículo de ideas y formas de interacción (Schmidt 2008a). Este enfoque considera que el discurso, bajo determinadas condiciones, puede explicar los cambios en las políticas públicas. De hecho, la hipótesis central de este artículo es que se realizó posiblemente un cambio en la política europea como consecuencia de un cambio de discurso inscrito en un marco institucional nuevo y evolutivo (el Tratado de Amsterdam). En la segunda parte, se examinan las diferentes etapas del proceso político que desembocan en una primera legislación y que constituyen una especie de baliza a la política europea de migración laboral. Se destacan las ideas y las interacciones de los actores europeos. La tercera parte analiza las ideas imperantes con respecto a la migración laboral analizando las categorías de trabajador migrante que surgieron en el proceso. En la conclusión, se ponen de relieve los desafíos encontrados en el proceso.

## 2. Ideas e interacciones

Este artículo se basa en mi investigación doctoral que se centró en el desarrollo de una política europea de inmigración laboral para tratar de comprender de qué forma una política de

inmigración laboral en Europa podría tomar forma en el plano comunitario y qué tipo de política emergía. Para ello se adoptó un punto de vista histórico o longitudinal, analizando los documentos y debates europeos sobre la inmigración de los trabajadores extracomunitarios. Se buscó la aparición de esta temática antes del cierre oficial de la inmigración por parte de los Estados miembros que desde inicios de los años setenta tenían programas para reclutar trabajadores extranjeros. Sin embargo, el estudio se centró específicamente en el periodo comprendido entre 1999 y 2009. La fecha del 1 de mayo 1999 corresponde a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que sentó las bases legales posibles para desarrollar una política común de inmigración. Diez años más tarde, el 25 de mayo de 2009, se aprobó la primera legislación europea que autoriza la inmigración de los trabajadores. Se trata de la *Directiva 2009/50/CE, del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado*, también llamada la Directiva tarjeta azul europea.

Esta investigación se enfocó en el análisis del discurso de los actores involucrados en el proceso de formulación de políticas de la UE. Se trata principalmente de la Comisión Europea (en particular la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior) y de los Estados miembros en el Consejo Europeo. También se consideraron otros actores en función de su participación en el desarrollo de la política de la UE (otras instituciones europeas y la sociedad civil europea). El estudio cualitativo se basó en un análisis exhaustivo de cerca de 400 documentos producidos por los actores europeos, así como de 37 entrevistas semi-estructuradas y de una observación participante con funcionarios de la UE y varias personas involucradas en el proceso político.<sup>2</sup>

Opté por la definición del discurso que propone el institucionalismo discursivo. Los discursos se entienden como un término amplio que incluye no sólo las ideas expresadas (el contenido substantivo del discurso), sino también las interacciones mediante las cuales las ideas se comunican (la enunciación). « *Discourse is not just ideas or 'text' (what is said) but also context (where, when, how, and why it is said). The term refers not only to structure (what is said, or where and how) but also to agency (who said what to whom)* » (Schmidt 2008a: 305). Esta perspectiva de investigación se caracteriza por considerar las ideas y los discursos registrados en su contexto institucional. Las primeras se analizan en el contexto de su significado y los segundos, en su lógica de comunicación (Schmidt 2008a: 304). Además de concentrarse en las ideas y en el discurso, este enfoque también se centra en los actores que producen y reciben las distintas ideas. El institucionalismo discursivo tiene en cuenta no solo los cambios que pueden ocurrir en el plano de las ideas, sino también las circunstancias en las que se producen dichos cambios e intenta explicar las consecuencias que ello conlleva en términos de política pública.

Las ideas se identifican a partir de tres niveles de generalidad (Schmidt 2008a: 307). Los dos primeros se encuentran en la vanguardia del discurso y son más directamente identificables. Son "soluciones políticas" a los problemas identificados y definidos por las "ideas programáticas" o argumentos (Schmidt 2008a: 306). El tercer nivel, que es el nivel de fondo, se refiere a las visiones del mundo o principios indicadores de la concepción de la sociedad (ibid.). Estos tres niveles se encuentran en el análisis cognitivo de las políticas públicas (Muller 2000; Palier y Surel 2005). La "disociación" en tres niveles es apropiada para fines analíticos, pero "[e]n el funcionamiento 'real' del campo estudiado, estos componentes se unen, se mezclan e interactúan de una forma más o menos extensa" (Surel 1995: 131). En mi investigación, analicé con precaución las ideas transmitidas por los actores. ¿Cuáles fueron las ideas clave en el ámbito de la migración laboral y cuáles se prescribieron como una solución política

significativa para el problema identificado? ¿Cómo se percibe la inmigración laboral? ¿Cuáles fueron las razones que explican la solución propuesta?

Considerar el discurso como interacción también significa prestar atención a cómo se transmiten las ideas: "quién dijo qué, a quién, dónde y por qué" (Schmidt 2008b: 13). En mi investigación pude observar las interacciones que surgían entre los diferentes actores europeos, sus relaciones de poder, las posiciones institucionales y así tratar de comprender el marco institucional en el que surgieron y se desarrollaron las ideas. Además, desde esta perspectiva fue posible identificar los factores que permitieron a las ideas lograr su objetivo y volverse operacionales bajo la forma de legislación europea. En resumen, la piedra angular de mi investigación fue el enfoque del institucionalismo discursivo: "los discursos determinan cómo los actores construyen o reconfiguran sus intereses estratégicos" (Crespy, 2009:). Por lo tanto, teniendo en cuenta los discursos, no sólo como portadores de ideas, sino como formas de interacciones entre los actores en la formulación de políticas, traté de comprender el sentido de dichas interacciones y de discernir su influencia en la construcción de la política pública europea de inmigración laboral.

### 3. Comunitarización de la migración laboral: los pasos del proceso

En el transcurso de la década de los años noventa, las orientaciones políticas del Consejo fueron claras y reflejaron la doctrina elegida por varios Estados miembros desde los años 1973-1974: la doctrina de la inmigración cero.<sup>3</sup> En la víspera de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el principal argumento para el desarrollo de una política común de inmigración es la abolición de las fronteras interiores como corolario de la necesidad de cooperar en el control de las fronteras exteriores.<sup>4</sup>

#### 3.1. Ruptura en el discurso europeo: facilitar la admisión de nuevos trabajadores migrantes

En noviembre de 2000, la Comisión Europea publica la comunicación *Política comunitaria de migración*.<sup>5</sup> Desde la entrada en vigor del nuevo tratado es la primera vez que la cuestión de una política común de inmigración laboral se discute abiertamente. La Comisión recuerda que, en términos cuantitativos, los dos primeros canales de inmigración son el asilo y la reunificación familiar. Sin embargo, hace hincapié en la necesidad de desarrollar una política de inmigración destinada a admitir a inmigrantes, principalmente por razones económicas, pero también demográficas y la necesidad de luchar contra la inmigración ilegal.

Presentada como el documento fundacional de los principios de la política común actual, esta primera comunicación sobre la política de inmigración anuncia la visión de la Comisión. Los objetivos de esta comunicación son diferentes a los de las orientaciones políticas adoptadas por el Consejo durante la década de 1990 y que hasta ese momento no habían sido impugnadas de manera formal. "La Comisión opina que deben ponerse a disposición de los trabajadores emigrantes vías para la inmigración legal a la Unión."<sup>6</sup> De este modo, aboga por una nueva solución política:

[...] un sistema global flexible basado en un número limitado de situaciones diseñadas para facilitar el acceso de los emigrantes económicos, en vez de crear obstáculos a su admisión [...] debe facilitarse la admisión a una amplia gama de trabajadores, tanto cualificados como no cualificados [...] (*Política comunitaria de migración*).<sup>7</sup>

Esto marca una ruptura con el discurso de inmigración cero que había dominado hasta entonces. Varios factores contribuyen a esta ruptura discursiva. Los dos primeros son la nueva situación institucional creada por el Tratado de Amsterdam y las perspectivas que ofrece el

Programa de Tampere.<sup>8</sup> El nuevo tratado transfiere del tercer pilar al primer pilar, que es el referido al método comunitario (Título IV, titulado "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas") parte de los temas de interés común (Título VI). En otros términos, el asunto de la inmigración deja de ser exclusivamente un asunto nacional y pasa a ser un asunto europeo. La comunitarización del control de la inmigración se hace posible. Sin embargo, y ahí radica su debilidad, es una comunitarización parcial y gradual que mantiene la regla de la unanimidad en la toma de decisiones. Los estados miembros conservan un poder en la toma de decisiones. Este cambio institucional va de la mano de la creación de una Dirección General (DG) encargada de desarrollar una política común de inmigración y asilo: la Dirección General de Justicia y Asuntos de Interior (DG JAI). Este cambio en la organización es importante no solo simbólicamente, sino también en lo institucional y político. En efecto, se reunieron en una DG todos los asuntos relacionados con la inmigración. A pesar de su pequeño tamaño, con un personal limitado a menos de un centenar de personas, tiene su propio presupuesto, un director experimentado (Adrian Fortescue) y un comisionado con el mandato único de JAI (Vitorino). Por último, el Programa de Tampere adoptado por el Consejo Europeo proporciona un contenido operativo en el Título IV del Tratado, y se considera prometedor en términos de logro político: presagia el rápido desarrollo de la política de inmigración y asilo de la UE. Sin embargo, no contiene ninguna orientación política sobre la estrategia a adoptar en cuanto a la apertura o restricción de la migración laboral. El tercer elemento es a nivel nacional. En vista del aumento de la escasez de empleo en el área de la tecnología de la información, algunos Estados se mostraron a favor de la inmigración de los trabajadores (cualificados y no cualificados). En julio de 2000, Alemania pone en marcha un sistema de tarjetas verdes para facilitar la contratación de analistas informáticos extranjeros. Un año más tarde, el *Informe Süßmuth* para reformar la ley de inmigración alemana, indica que Alemania necesita la inmigración de mano de obra calificada y no calificada (Wihtol de Wenden 2008).

Finalmente, el último elemento es internacional, con la publicación del informe sobre la disminución de la población intitulado: *Migración de reemplazo: ¿Es una solución para la disminución y envejecimiento de la población?* (División de Población de las Naciones Unidas 2000). En él se destacan dos fenómenos considerados críticos y sostenibles: en primer lugar, la disminución y el envejecimiento de la población, es decir, la reducción del tamaño de la población, especialmente en Europa y, como corolario, la edad de trabajar; y en segundo lugar, el cambio en la pirámide de población, con el aumento de la proporción de la población envejecida en comparación con la población más joven. El informe sostiene que Europa debería atraer una significativa nueva migración, incluyendo la migración laboral, para hacer frente a su declive demográfico y su envejecimiento. Para la UE, el informe pide la recepción de 13.489.000 inmigrantes entre 2000 y 2050, un promedio de 270.000 inmigrantes por año (División de Población de las Naciones Unidas 2000: 91). Los temas de problemas demográficos, e incluso los de la inmigración presentada como una solución, no son nuevos. Varios informes anteriores de la década de 1990 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico demuestran un cuestionamiento parecido sobre el tema (Wattelar y Roumans 1991). Aunque en aquel momento la idea de una disminución de la población no era necesariamente compartida por todos los expertos<sup>9</sup>. Sin embargo, la publicación internacional del informe sobre migración de reemplazo hace que el problema demográfico de la población y la necesidad de nueva migración sean inevitables.

Así, todos estos elementos forman un marco favorable para la introducción de las diferentes opciones políticas con respecto a los discursos hasta entonces reconocidos. En lugar de

considerar la migración laboral como un problema que debe ser refrenado con una política restrictiva o cerrando las fronteras, la nueva idea política la presenta como un fenómeno positivo, como una solución que puede resolver los problemas de órdenes demográficos y económicos. De esta manera, la Comisión se basa en las siguientes ideas cognitivas. En primer lugar, la inmigración es percibida por la Comisión como un hecho ineluctable y perenne, y los flujos migratorios son vistos como multidimensionales. En segundo lugar, la Comisión reconoce que la mayoría de los Estados miembros son países de inmigración. Por lo tanto, la migración laboral se presenta como una solución a los problemas demográficos, a la escasez de mano de obra, a la competencia global y el enfoque comunitario se presenta como respuesta a las múltiples fallas de las políticas restrictivas de los Estados miembros. Las campañas de regularización, la persistencia de la inmigración ilegal y del trabajo clandestino, las tragedias y las presiones migratorias, demuestran la inconsistencia y la falta de efectividad de estas políticas, que son calificadas también como irrealistas por la Comisión Europea. El método que propuso la Comisión al problema es una inmigración ordenada que debe ir acompañada de un discurso que pone énfasis en los beneficios de la inmigración y la diversidad cultural.

En este contexto y para facilitar la inmigración de trabajadores cualificados y no cualificados, la solución propuesta es a través de una política abierta, transparente y clara, una política proactiva con metas indicativas. En definitiva, "una política común para la admisión controlada de los emigrantes económicos".<sup>10</sup> Los instrumentos propuestos para poner en práctica esta solución política son, en primer lugar, una Directiva (*Propuesta de 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*)<sup>11</sup> y la cooperación política de tipo *soft* (sin una ley apremiante), pero que incluirían la definición de directrices comunes (*Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración*).<sup>12</sup> Esta solución no crea un derecho de admisión, pero sí pretende facilitar la admisión de todos los migrantes potenciales. La primera propuesta de la Comisión con respecto a la organización comunitaria de inmigración laboral defiende la admisión de trabajadores (asalariados o autónomos) mediante la emisión de un permiso combinado estancia-trabajo con dos principios básicos: la preferencia comunitaria y la necesidad económica (admisión sujeta las demandas del mercado de trabajo), mientras que proporciona una serie de excepciones (los temporeros, los trabajadores fronterizos, los "au pairs" y los aprendices).

### 3.2. Crónica de un cambio fallido

La propuesta de directiva y la sugerencia de una coordinación más informal no estuvieron avalados por los gobiernos de los Estados miembros representados en el Consejo. Varios factores convergen para explicar el bloqueo de las negociaciones. En primer lugar, los Estados miembros en el seno del Consejo pusieron en duda la necesidad de una política común para la admisión de los trabajadores y les faltó voluntad política en este ámbito. Estuvieron divididos sobre la necesidad de mano de obra inmigrante. Los menos opuestos a la propuesta fueron los Estados del sur de Europa interesados en reducir la inmigración ilegal mediante la apertura de los canales de inmigración legal. A continuación, la agenda europea pasó a la lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal tras los ataques del 11 de septiembre de 2001. A esto se añadieron elementos organizacionales, tal como se destacó por los entrevistados, como los bajos recursos económicos de la DG Justicia y Asuntos Interiores, su relativa falta de experiencia y el número inconsistente de empleados para administrar una apretada agenda. A la nueva DG todavía le faltaba credibilidad frente a otros actores.

Aparentemente no importó tanto la ruptura pública con el discurso de inmigración cero, como la idea de que sea el nivel supranacional el encargado de dirigir una nueva política de migración laboral. Se trata de reacciones de evasión y bloqueo, que indican que estos actores políticos no están dispuestos a transferir sus poderes en materia de inmigración y en particular en temas de inmigración laboral a instituciones supranacionales incluso en el marco flexible de un método abierto de coordinación. Los Estados miembros ni si quiera quieren coordinarse para intercambiar información sobre sus políticas nacionales de inmigración como se propone en el método abierto de coordinación.

Además, la cuestión relativa a la admisión de los trabajadores migrantes fue propiciada por las proyecciones impresionantes del informe sobre migración de reemplazo de la ONU. Este informe contaminó de alguna manera el debate. Parece que hubo una confusión en cuanto al número de personas que deberían ser admitidas en el caso de una política de acogida a migrantes y el número de migrantes que deberían autorizarse en el marco de una política de migración laboral. En otras palabras, el aspecto cuantitativo de la migración laboral preocupó inmediatamente a quienes debían decidir. Esta obsesión por el volumen de la migración no es nueva. Recuerda al miedo a una invasión migratoria aunque los hechos hayan confirmado su ausencia de fundamentos. Sin embargo persiste, subyace e influye de manera significativa en las políticas nacionales y europeas en materia de inmigración.

Este temor se pudo ver en las ampliaciones europeas tras la aplicación de la doctrina de la inmigración cero. Los gobiernos europeos trataron de limitar o reducir el supuesto riesgo de invasión de inmigrantes, es decir, intentaron responder a esta inquietud instaurando medidas transitorias que limitaran el acceso de los nuevos trabajadores comunitarios a sus mercados laborales. Así, en vísperas de la mayor ampliación de la historia de la integración europea, la mayoría de los Estados decidieron limitar el acceso de nuevos europeos a sus mercados nacionales (a excepción de los malteses y los nacionales de Chipre). Las ampliaciones de 2004 y 2007 fueron, en muchos aspectos, una causa importante de la lentitud y de los obstáculos al desarrollo de una política europea de inmigración laboral. En primer lugar, en el plano institucional, el aumento del número de Estados y por lo tanto del número de votos en el Consejo, hizo aún más complejo el proceso de negociación y de toma de decisiones por consenso. En segundo lugar, los nuevos países europeos tienen historias de migración específicas y no necesariamente las mismas necesidades con respecto a trabajadores migrantes. Las ampliaciones aumentaron por tanto la complejidad del debate de fondo. Por último, el hecho de que la mayoría de los Estados hubieran limitado el acceso de los trabajadores de los nuevos países miembros de la comunidad a sus propios mercados de trabajo, impidió un debate sereno y equilibrado. Esto se debe a que infirió una sensación de injusticia o discriminación por parte de los nuevos Estados miembros. En términos más simples, nos podríamos preguntar, ¿cómo conceder acceso al mercado de trabajo a los nacionales de terceros países a través de una política de admisión para la inmigración económica, mientras que el mismo acceso se restringe a los ciudadanos europeos que, en principio, se deberían beneficiar del libre movimiento, un derecho fundamental de la ciudadanía europea?

Por lo tanto, cuando la Comisión propuso una política común de inmigración laboral más abierta, los Estados miembros, a través del Consejo, casi rechazaron cualquier discusión. Requerieron primero que se les asegurase su control discrecional. Antes de discutir el papel de la política comunitaria de inmigración, los Estados miembros quisieron estar seguros de que mantuvieran su control en cuanto al volumen migratorio. Por lo tanto, en el marco de los trabajos de la Convención sobre el Futuro de Europa, convocada en 2001 (Declaración de



Laeken), la cuestión de una política común de inmigración verdadera estuvo en la agenda del grupo de trabajo Libertad, Seguridad y Justicia. Las conclusiones de este grupo también reclamaron la jurisdicción nacional de determinar el número de personas para su admisión e integración.

Se señaló que, de acuerdo con una amplia percepción distribuida, y sin perjuicio del posible alcance de la bases jurídicas, los Estados miembros siguen teniendo, en la práctica, su competencia para decidir sobre el número de ingresos de terceros países y su integración en el país de acogida. (Convención Europea)<sup>13</sup>

Por último, la respuesta a esta preocupación de volumen de migrantes decidido a nivel europeo se formalizó, en primer lugar, en el proyecto de Constitución elaborado por la Convención en 2003, y se repitió literalmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

### 3.3. Solución comunitaria: un enfoque diferenciado

En 2003, la Comisión relacionó la inmigración y los objetivos de la Estrategia de Lisboa, con el tema del envejecimiento como telón de fondo (*Comunicación sobre inmigración, integración y empleo*).<sup>14</sup> Dicha comunicación analizó y profundizó las ideas programáticas descritas en la *Política comunitaria de inmigración*. Reafirmando su compromiso de pensar más allá del corto plazo, se basó en el supuesto siguiente:

Serán probables y necesarios flujos migratorios más intensos, y es importante anticipar estos cambios (*Comunicación sobre inmigración, integración y empleo*)

En primer lugar, se aclaró la relación entre la inmigración y la demografía. La Comisión afirmó que buscar la compensación total de los efectos del envejecimiento con la migración no constituye una opción realista. De esta manera se recalca que no se aboga por la inmigración como un recurso para una solución total a los problemas demográficos. En segundo lugar, en cuanto a la relación con las necesidades del mercado de trabajo en una economía globalizada, la Comisión hizo hincapié en los migrantes apropiados, es decir los que tuvieran las cualificaciones necesarias para la UE. El beneficio de la migración laboral para la economía europea y su competitividad en el mapa mundial se condicionó a las cualificaciones de los migrantes. Es decir, se propone una interrupción a la necesidad de trabajadores no cualificados, en contra de lo afirmado en la *Política comunitaria de inmigración*. En tercer lugar, la Comisión constató que los gobiernos habían reconocido la necesidad de una "política de inmigración más proactiva y prospectiva", esencial para reducir las presiones migratorias y tanto la inmigración ilegal. En cuanto al reto de una política donde la oferta y la demanda coincidieran perfectamente, la Comisión indicó que habría que tener la capacidad de seleccionar y atraer a los inmigrantes potencialmente adaptables a causa de sus cualificaciones, experiencia y habilidades personales.

El Programa de La Haya adoptado por el Consejo constituyó una nueva etapa en el desarrollo de una política común de inmigración laboral. Demostró la existencia de un debate a escala europea y por lo tanto la existencia de discursos europeos sobre la migración laboral y también mostró la existencia de un flujo de ideas que aún carecían de legislación europea.<sup>15</sup> Incluyó oficialmente la participación de los trabajadores migrantes en la estrategia de crecimiento y empleo en Europa. También recordó el papel de la economía europea informal como un factor de atracción para la inmigración ilegal e insistió en la necesidad de reducirlo. Se afirmó otra idea programática, hasta ahora ignorada en el argumento del discurso sobre la política europea de inmigración: la apertura de vías de inmigración legal para reducir la inmigración ilegal no es

suficiente. También hay que luchar contra uno de los factores de atracción, y que sobre todo mantienen este tipo de inmigración: el mercado de trabajo informal.

En junio de 2004, la Comisión consideró que, tal y como quedaron los debates relativos a la labor de control de la inmigración a nivel europeo, era necesario aclarar el alcance de una propuesta legislativa, así como el principio de preferencia comunitaria en el mercado laboral nacional. A pesar del rechazo de la propuesta, la Comisión consideró que el proyecto de Tratado Constitucional confirmaba la competencia comunitaria en materia de política de inmigración, incluso si la determinación del número de migrantes a aceptar fuera la responsabilidad de la competencia nacional y que por lo tanto, era necesario contar con el principio de valor agregado a nivel europeo. De esta manera, se pudo justificar la organización de un amplio proceso consultivo con las partes interesadas (institucionales, económicas y no gubernamentales)<sup>16</sup>. Por lo tanto, publicó a principios de 2005 el *Libro verde* sobre un enfoque comunitario de la gestión de la inmigración económica recogiendo argumentos claves ya enunciados anteriormente para justificar una nueva inmigración laboral.<sup>17</sup> Bajo el pretexto de abrir un debate sobre la migración laboral, el tema central del *Libro Verde* se centró específicamente sobre los medios a implementar para atraer mano de obra útil hacia Europa. Al final de la consulta, prevaleció un enfoque de categorización de trabajadores, mientras que una mayoría de Estados miembros y parte de la sociedad civil estuvieran a favor de una solución política que optase por un enfoque global de la migración laboral, correspondiente con la propuesta de Directiva realizada en 2001 que proponía reglas comunes para los trabajadores en general haciendo una distinción únicamente entre empleados e independientes.<sup>18</sup> A finales de 2005, la Comisión desarrolló y defendió este enfoque en el *Plan de política en materia de migración legal*.<sup>19</sup>

A pesar de su amplio título, el *Plan* se centró exclusivamente en las medidas legislativas de inmigración laboral en la comunidad. Se confirmó la necesidad de trabajadores migrantes de todas las categorías de cualificación a nivel europeo para el presente y el futuro.

En lo que respecta a la inmigración económica, puede describirse la situación actual y las perspectivas de los mercados laborales de la UE como una situación de "necesidad". Algunos Estados miembros ya experimentan, en determinados sectores económicos, escasez de mano de obra y de cualificaciones que no pueden remediar con los recursos de los mercados de trabajo nacionales. El fenómeno afecta a toda la escala de cualificaciones: desde los trabajadores no cualificados hasta los profesionales de nivel universitario. (*Plan de política en materia de migración legal*)

También se reconoció que la población de la UE no era suficiente para cubrir esta necesidad. La disminución y el envejecimiento de la población son repetidas y se ilustran en las proyecciones de Eurostat para los próximos veinte años, destacando la tendencia sustancial a la disminución en términos de población en edad de trabajar. Por último, se estableció un vínculo con los objetivos de la nueva Estrategia de Lisboa y las nuevas directrices de empleo. La directriz N ° 20 para mejorar la respuesta a las necesidades del mercado de trabajo prevé, entre otras cosas, la "gestión adecuada de la migración económica".<sup>20</sup> Los resultados de estas observaciones y estos cambios determinaron el objetivo de la política comunitaria de inmigración para atraer mano de obra extranjera.

El *Plan de política en materia de migración legal* indicó que la Comisión debería proponer cuatro directivas para categorías determinadas de trabajadores migrantes: los trabajadores cualificados (2007), los trabajadores temporeros (en 2008) y los traslados dentro de una misma empresa y aprendices remunerados (en 2009).<sup>21</sup> La primera categoría se basa en la calificación,

la segunda en la duración del trabajo y las últimas en el estatuto del trabajador. También anunció, para el año 2008, una directiva marco con el enfoque transversal de garantizar un marco común de derechos a todos los inmigrantes autorizados a trabajar.<sup>22</sup> Las cuatro categorías seleccionadas se presintieron como un reflejo de "las necesidades y de los intereses comunes".<sup>23</sup> Sin embargo, los argumentos presentados fueron específicos y diferentes para cada categoría. La Comisión logró que la mayoría de los Estados miembros reconocieran: que había escasez de trabajadores altamente cualificados, que en algunos sectores (agricultura, construcción y turismo) se empleaban a trabajadores migrantes en situación irregular y que por lo tanto se necesitaba de manera recurrente a los trabajadores temporeros, que convenía llenar un vacío legal en cuanto a los aprendices remunerados, y que una legislación europea constituiría un valor agregado en términos de movilidad en el seno de la Unión para las personas transferidas por sus mismas empresas.

La Comisión Europea propuso una serie de medidas que estuvieron lejos de componer una política comunitaria de inmigración laboral cubriendo a todos los trabajadores migrantes potenciales como en su propuesta de directiva de 2001. Más bien se dirigieron a algunas categorías bien diferenciadas y establecidas caso por caso, en función de las necesidades previstas y no de la migración laboral en su conjunto. De este modo, estableció una política de admisión diferenciada.

#### 3.4. Primera medida adoptada: la directiva sobre la tarjeta azul-UE

En octubre de 2007, se presentó la propuesta de directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.<sup>24</sup> El impulso vino de la Presidencia portuguesa del Consejo Europeo. Dicha presidencia puso la inmigración legal como una prioridad en su agenda. En la apertura de la Conferencia de Alto Nivel sobre Inmigración Legal (septiembre de 2007) el primer ministro portugués, José Sócrates, dijo que la inmigración era un reto que debería abordarse para que tanto el país de entrada, como el de origen y los inmigrantes mismos saliesen beneficiados. Sostuvo además, que la política común de inmigración debería basarse en un nuevo consenso europeo distinguiendo tres pilares: la migración legal y el control de flujos, la integración de los inmigrantes y la cooperación al desarrollo. Además, movilizó argumentos diferentes, incluyendo la responsabilidad de Europa en relación con su historia de la migración.<sup>25</sup>

Mientras se iniciaron las negociaciones de la propuesta de tarjeta azul, otra propuesta para una directiva sobre la lucha contra el empleo ilegal de migrantes estuvo en el orden del día de las discusiones durante algunos meses.<sup>26</sup> Se trató de una propuesta para una armonización mínima de las sanciones administrativas, financieras y penales contra los empleadores contratando a trabajadores migrantes sin residencia legal. Por consiguiente, la Comisión propuso un instrumento de la Comunidad para reducir las presiones migratorias, abordando lo que se considera como un factor importante para atraer a los inmigrantes no deseados: el trabajo informal. Se indicó que los empleadores estaban obligados a verificar la legalidad de la residencia antes de contratar a trabajadores extranjeros y que los Estados miembros deberían llevar a cabo un número mínimo de inspecciones anuales de los mismos, en función de los riesgos inherentes a los sectores económicos.<sup>27</sup> Esta directiva de sanciones se adoptó el 19 de junio 2009 en codecisión entre el Consejo y el Parlamento. A los pocos días, el 25 de mayo, la tarjeta azul europea fue aprobada por unanimidad por el Consejo. Sus fechas de adopción formal no coincidieron exactamente porque cada una de ellas fue seguida de un procedimiento de decisión específica.

¿Por qué mencionar aquí esta propuesta que toca a los trabajadores migrantes pero no a su admisión? Las discusiones de las dos propuestas se realizaron en parte de manera conjunta teniendo en cuenta que esta proximidad contribuiría a la apertura de un discurso de inmigración más convincente. Hubo una especie de equilibrio entre los intereses de los que querían un instrumento comunitario para atraer a los trabajadores migrantes deseados y aquellos que querían sobre todo frenar a los inmigrantes no deseados y reducir la inmigración ilegal (discurso de inmigración cero). Por otra parte, el tema de la migración laboral fue, por primera vez en la UE, discutido conjuntamente por los ministros de Empleo y los de la Inmigración. Esto demostró una conexión entre los dos ámbitos analizados y citados antes con la Estrategia de Lisboa.

La *Directiva 2009/50 relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado* fue la primera legislación comunitaria para la admisión de trabajadores de países terceros.<sup>28</sup> La Directiva estableció reglas comunes con respecto a la admisión y la residencia de los trabajadores altamente cualificados y los miembros de sus familias. Se estableció que los trabajadores que cumplieran con ciertos criterios pudieran ser admitidos en el territorio de la Unión Europea, para residir y trabajar, inicialmente por un periodo comprendido entre 1 año y 4 años. Los tres criterios de admisión son la existencia de un contrato o de una propuesta de trabajo siguiendo la legislación del Estado miembro, una cualificación profesional superior<sup>29</sup> y el cumplimiento de un límite salarial. El salario especificado en el contrato o la oferta debe ser al menos 1,5 veces el salario bruto anual medio del Estado (el límite se reduce a 1.2 para profesiones determinadas con escasez crítica).<sup>30</sup> La Directiva determina los criterios comunes que los Estados miembros exigirán a los solicitantes de la tarjeta azul-UE y ello sin perjuicio de las condiciones más ventajosas previstas por la legislación nacional. El trabajador admitido bajo este esquema recibe una tarjeta azul-UE. Es decir un permiso de residencia y trabajo que le da derecho a múltiples entradas y permanecer en el Estado que lo haya expedido. Con la tarjeta azul-UE, el migrante puede trabajar. Durante los dos primeros años, no puede cambiar de empleador excepto si el Estado lo autoriza. Después de un año y medio, puede irse a trabajar a otro país de la UE con los miembros de su familia si este país se lo permite.

La Directiva tiene como objetivo ofrecer a los trabajadores migrantes unas condiciones de vida y de movilidad atractivas. Para esto deroga dos instrumentos comunitarios anteriores, a saber, la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (2003/86) y la del estatuto de residentes de larga duración (2003/109). Proporciona al trabajador altamente cualificado disposiciones más favorables. Sin embargo, la Directiva va mucho más allá del alcance de la propuesta original que tenía el objetivo de establecer una política de inmigración competitiva con otras políticas extranjeras, tales como las del sistema americano. Por lo tanto, incluso si la Directiva pretende facilitar la admisión, su capacidad potencial para atraer a los trabajadores se reduce sustancialmente. Las condiciones de seguridad de residencia son más bajas para el trabajador, y su movilidad está condicionada. Además, el sistema europeo no se sustituye a los programas ya existentes en algunos Estados miembros para atraer a los migrantes altamente cualificados. La tarjeta azul-UE coexistirá con ellos. Esta tarjeta no puede competir con la tarjeta verde de los Estados Unidos, que otorga al titular el estatuto de residente permanente, que tiene una validez de 10 años y con la cual el titular puede viajar y trabajar en los cincuenta Estados.

Por último, la Comisión adaptó su discurso. Esto le dio un potencial más amplio para el cambio político. Los argumentos y las ideas presentadas en el discurso original estuvieron incluidos, pero destacados diferentemente. Las ideas del *Plan en materia de inmigración legal*

fueron la necesidad de mano de obra de todo tipo de cualificaciones, la falta de trabajadores altamente cualificados (reconocida por la mayoría de los Estados miembros) y la persistencia de los trabajadores en situación irregular en algunos sectores laborales demostrando la necesidad de temporeros, como ya he indicado anteriormente. Con base a esta evaluación, la Comisión consideró que era necesario llevar a cabo una inmigración diferenciada. En las ideas programáticas, el argumento demográfico se reutilizó pero la inmigración fue reducida a una solución parcial a los problemas demográficos. El argumento de necesidad de trabajadores se redujo también, en el sentido de que la Comisión identificó cuatro categorías de trabajadores, representando las "necesidades e intereses comunes." Además, la cuestión de la integración de los inmigrantes se tomó más en cuenta en sintonía con las preocupaciones de los Estados en esta materia. El argumento relativo a la reducción de la presión migratoria es conservado pero completado con la inclusión de una solución política dirigida también a otro factor a estas presiones, es decir, el uso del trabajo informal inmigrante por los empleadores (a través de la Propuesta de Directiva que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países).

Durante todo el proceso, la Comisión trató de definir el nuevo trabajador migrante visto por la nueva política común de inmigración en curso de elaboración. Sin vinculación con los "trabajadores invitados" de los años 1950 y 1960, se le denomina "migrante económico". Un término amplio que incluye a los trabajadores migrantes, independientemente de su cualificación. Sin embargo, limitada por otros actores europeos y la dinámica del proceso político, la Comisión pretendió definir mejor los contornos de este nuevo migrante y sus características ideales. Diferentes categorías de trabajadores migrantes se perfilan.

#### 4. Las categorías de trabajadores migrantes

##### 4.1. Esbozo del migrante deseado: el nuevo migrante económico

Desde el principio, la Comisión Europea se diferenció del discurso defendiendo una política de inmigración cero, la cual estuvo designada como poco realista e incoherente. Cuando la Comisión estuvo a favor de la apertura de la Unión a los trabajadores migrantes (*Política comunitaria de inmigración*) y además a todos los trabajadores migrantes (sin categorías específicas), no defendió un derecho de admisión ni tampoco una política de fronteras abiertas para los migrantes. Mientras que el Consejo había tomado posiciones para limitar la migración, la Comisión, al contrario, sugirió una política común para aumentar la migración y en particular la migración laboral (tema tabú desde el final de los programas de trabajadores invitados). Una ruptura en el discurso fue de hecho necesaria para construir la inmigración deseada que será posteriormente el tema de la política comunitaria.

En cuanto a las categorías de inmigración consideradas legítimas o ilegítimas, hay una ruptura con algunas de las figuras de la inmigración que habían dominado anteriormente (el trabajador invitado alrededor de los años cincuenta y sesenta, y el refugiado económico en la década de los años ochenta y en adelante). El nuevo "migrante económico", al que se refiere de manera abstracta en la comunicación *Política comunitaria de inmigración*, no se perfila con relación al trabajador migrante de los años 1950 y 1960. Es la categoría de "migrante invitado" la que finalmente se retuvo. Tampoco se menciona en el discurso la idea de recurrir de nuevo a trabajadores invitados. Esta categoría pertenece de alguna manera a otra historia de la migración. Una historia donde estos "antiguos" trabajadores están en una fase post-migratoria. Y por lo tanto, sobre este ex inmigrante, se centran los temas de la integración, la cohesión social, la lucha contra la xenofobia y el racismo, la segunda generación, etc. El tema de admisión no concierne más a los trabajadores invitados. Estos ya se instalaron y de alguna

manera son parte del paisaje. Sobre todo porque una parte de estos inmigrantes se convirtieron en ciudadanos de la UE. Su presencia es, en cierta medida, considerada como legítima por su antigüedad y también por la naturalización y por la presencia de una segunda, tercera o cuarta generación.

La ruptura es más bien en contra de la categoría contemporánea del migrante. Los recientemente llegados, que aún están considerados como el "flujo" y no como parte del "stock". Se trata principalmente de los solicitantes de asilo que llegaron a finales de los años 1980 y 1990. Sin embargo, como sabemos, la crisis del asilo, es decir los picos sin precedentes en los números de solicitantes, contribuyó a la creación de una categoría que se construye como una escapatoria. Para gestionar la llegada de los exiliados, se creó una nueva categoría: la del refugiado falso (*bogus asylum seeker*) o refugiado económico. El 21 de noviembre de 1991, los Ministros de la Comunidad Económica Europea encargados de la inmigración se reunieron en La Haya y decidieron acordarse para distinguir los "refugiados genuinos" de otros migrantes. Tratar de distinguir a los refugiados políticos de los supuestamente económicos fue una escapatoria para resolver, de manera indirecta, la crisis del asilo mediante la introducción de la duda sistemática sobre los motivos de entrada de los migrantes. De este modo se estableció la categoría del "extranjero sospechoso" (Sayad 2006). Frente a este refugiado, dicho económico y considerado como usurpador, oportunista, ilegítimo, inadecuado y por tanto intempestivo, se pudieron implementar los mecanismos de detección y control para prevenir el *asylum shopping* y la solicitud abusiva de asilo (Convenio de Dublín). Como consecuencia de esta amalgama entre refugiados y refugiados económicos, una parte de la sociedad civil se movilizó a nivel europeo para que se hiciese la distinción entre los solicitantes de asilo y los otros inmigrantes (ECRE *et al.* 1999). Con la categoría migrante económico reconocida, la Comisión Europea opera una ruptura con respecto a la de refugiado económico. Se perfila una nueva categoría, una quasi antítesis: el nuevo migrante económico, que en cierta medida va a salvar a Europa de las consecuencias del declive demográfico, será un beneficio para la economía. Esta nueva categoría del migrante diseñada por la Comisión, es la de un migrante económico que es deseado, y al que, por consiguiente, hay que atraer.

#### 4.2. El trabajador migrante temido: el nuevo ciudadano de la UE

Sin embargo, el temor de una invasión migratoria sigue existiendo y es expresada en los medios de comunicación y en la opinión pública en Europa. Se manifiesta en el contexto de las relaciones internacionales y en el de la integración europea. Esto refleja una percepción de la inmigración como un fenómeno intrusivo y peligroso. El migrante es visto como un usurpador, que toma el espacio del ciudadano nacional y en particular su empleo, o sus privilegios (el derecho a la seguridad social) (Castles 1986:776). Este miedo se ve agravado por la doctrina de la inmigración cero, lo que significa en la práctica que un inmigrante, y posiblemente una multitud de inmigrantes, son vistos como un fenómeno indeseable. Esto se utiliza regularmente con fines electorales o demagógicos. Se manifiesta en relación a los factores estructurales, como la presión migratoria, la creciente población del Sur y los desequilibrios socioeconómicos Norte / Sur. El "pobre africano hambriento" es el migrante típico que encarna este miedo. El miedo a la invasión también es impulsado por eventos puntuales cuyo clímax se alcanzó con la caída del Muro de Berlín. Pero todos los conflictos políticos y, más recientemente, las crisis ambientales, alimentan potencialmente este temor. Temor no fundado ya que estudios demuestran que la mayoría de los migrantes dichos « climáticos » lo harán dentro de sus fronteras (EACH FOR 2009, Foresight 2011).

El miedo a la invasión migratoria no es solamente un miedo focalizado sobre extranjeros de otras partes del mundo. El miedo de invasión de migrantes europeos también existe y resurge durante las ampliaciones. Las restricciones también se aplican a los nuevos ciudadanos de la UE. Dichos ciudadanos deberían, en teoría, ser tratados de manera no discriminatoria con respecto a los antiguos ciudadanos europeos. El migrante invasor se materializa en el nuevo ciudadano europeo percibido como más competitivo sobre los mercados laborales de los otros países europeos. En la sexta ampliación, este tipo de migrante tenía aún una figura icónica, la del "fontanero polaco".

#### 4.3. El nuevo migrante ideal: el trabajador altamente cualificado

El enfoque diferenciado de la migración que fue finalmente promovido por actores europeos se acompaña de un discurso que construye una nueva categoría del trabajador migrante: se trata del trabajador migrante altamente cualificado. Este perfil de migrante cualificado es requerido por los actores políticos europeos porque está dotado de características objetivas y subjetivas que lo distinguen del trabajador migrante sin papeles o del trabajador migrante de antaño. Los trabajadores altamente cualificados son descritos y considerados como manejables y fácilmente integrables. La integración parece automática y por lo tanto no hay necesidad de preocuparse (ya sea en relación a la opinión pública o en términos de costes). Parece que la necesidad ampliamente reconocida de estos trabajadores por los empleadores y los actores políticos - haciéndolos necesarios - hace que se presuma de su "integrabilidad", sobre la base de sus buenas posibilidades de integración laboral y económica (tendrán un empleo), así como social o socio-cultural, no problemáticas, debido seguramente a su nivel alto de estudios. En todo caso, por la capacidad de integrarse que se presume han adquirido, también se cree que es más fácil que sean aceptados y que es más sencillo legitimar su inmigración en la Unión europea.

El migrante altamente cualificado se describe en términos positivos. Tanto es así que al final ya no se le llama migrante, como si también se incorporara previamente de forma semántica. Este cambio hacia migrantes altamente cualificados que son vistos como "expatriados", o "trabajadores altamente cualificados", "personas altamente calificadas" o simplemente "altamente cualificados", indica una voluntad de distinguirlos del resto de inmigrantes y de los migrantes sin papeles para quienes se utiliza otro idioma como "migrantes económicos" o "stock de migrantes en situación irregular" (Von Weizsäcker 2008: 167-8). Este distanciamiento del trabajador migrante común, fue constatado con los propios encuestados (por lo menos con algunos funcionarios extranjeros) que se identifican con el trabajador altamente cualificado.

Esta construcción positiva de los migrantes se corresponde con las concesiones que les da la Directiva tarjeta azul-UE, pues ésta permite condiciones para la reagrupación familiar, especialmente favorables en términos de respetar el derecho de las personas a vivir con la familia. Al mismo tiempo, estas condiciones están destinadas también, y tal vez más, a hacer atractiva la inmigración hacia Europa y por lo tanto a cumplir con los objetivos de competitividad más amplia y sobre todo con la búsqueda de talentos. Por último, existe una tendencia más general a considerar la integración como un requisito previo a la inmigración, para la admisión. En este contexto, la admisión de inmigrantes que sean de alguna manera pre-integrados se convierte en la norma para lograr la solución política preferida. Esta pre-integración puede verse de manera simbólica en el nivel semántico, con la presunción de integración para los inmigrantes altamente cualificados, o práctica con la introducción de condiciones de admisión que son en realidad condiciones de integración.

## 5. Conclusión.

En este artículo, he mostrado que a nivel del discurso, la Comisión Europea evidencia un cambio de perspectiva. A nivel europeo, la inmigración se define de una manera negativa, tanto en sentido propio como en sentido figurado. El término de inmigración se definió por primera vez negativamente, de modo que el control europeo de la inmigración fue visto como una manera de proteger el espacio sin fronteras interiores de la UE. Después del Tratado de Ámsterdam, la inmigración es vista desde una perspectiva diferente. Ya no principalmente desde una perspectiva de protección de fronteras, sino también como un modo de sostener a la sociedad europea desde un punto de vista demográfico y económico. A nivel discursivo, la inmigración pasa de ser un fenómeno esencialmente connotado negativamente a un fenómeno visto positivamente, en especial en lo referido a los nuevos inmigrantes o migrantes económicos. Dichos migrantes económicos son presentados como una solución a los problemas de Europa. Se produce un cambio de significado, de la inmigración como una amenaza, a la inmigración como una oportunidad. La política de inmigración deseada implica un cambio de enfoque desde uno esencialmente defensivo y restrictivo a otro, más activo. En hecho, se trata de admitir a ciertas categorías de migrantes (equivalente a una activación de la política de inmigración) a nivel europeo, pero no necesariamente para los Estados miembros. Sin embargo, desde la construcción de ideas a la implementación de políticas, el camino es largo y puede incluso ser curvilíneo.

La legislación que se aprueba en primer lugar es para una categoría específica: los trabajadores altamente cualificados que pueden beneficiarse de un permiso único, la tarjeta azul-UE, adoptada en mayo de 2009. Este primer paso permite que los migrantes trabajen y residan en la Unión Europea sin por ello concederles de inmediato la movilidad intra-europea o la residencia permanente. Otros proyectos de ley se están negociando para los temporeros, los trabajadores trasladados dentro de su empresa y los aprendices remunerados.

El papel de la Comisión se limita a la formulación de propuestas, que por muy abiertas que sean, tendrán que ser aprobadas por el Consejo. En el marco del Tratado de Ámsterdam, los Estados miembros en el Consejo decidían por unanimidad. Para conseguir una política comunitaria de inmigración laboral, la Comisión tuvo que cambiar significativamente sus ideas y sobre todo las soluciones políticas. Desde una posición relativamente abierta hacia una inmigración de mano de obra con un proyecto de directiva dirigida a trabajadores migrantes independientemente de su cualificación (2001), se cambió a una estrategia política (2005) con un enfoque diferenciado que no concernió a todos los trabajadores migrantes. Esta política común de inmigración divide a la inmigración laboral en algunas categorías de trabajadores que se presentan como correspondiendo exclusivamente a las necesidades de los Estados miembros de la Unión Europea. Los nuevos trabajadores a admitir son los trabajadores altamente cualificados. Sin embargo, la Comisión Europea y otras partes interesadas reconocieron la necesidad, a nivel europeo, de nuevos trabajadores independientemente de su cualificación. Las bases de la política común de inmigración laboral fueron establecidas en un marco institucional, en el que los Estados miembros aún tenían la última palabra en el seno del Consejo (con la regla de unanimidad en la toma de decisión). La Comisión Europea intentó adoptar propuestas en favor de una política proactiva de inmigración pero finalmente prefirió modificar sus ideas políticas y programáticas para aumentar las posibilidades de lograr acuerdos y así una legislación a nivel comunitario que sea diferente de su ámbito inicial. De este modo he mostrado que el discurso europeo sobre la migración laboral induce un cambio en la política pública que se traduce en una cierta apertura de la comunidad hacia la inmigración laboral. La política comunitaria de inmigración laboral se basa en las ideas e



instituciones que han cambiado. La varianza de la política de inmigración en términos de apertura y de restricción a la inmigración laboral se basa en un cambio de discurso que puede variar en los diferentes niveles de las ideas.

Por lo tanto, aunque la era de los trabajadores invitados a Europa haya terminado (Castles 1986), podemos ver la continuidad en el enfoque del trato a la inmigración de los trabajadores en Europa. En 2006, Stephen Castles observó un resurgimiento de los programas de trabajadores migratorios temporarios, que aunque eran diferentes a los de los trabajadores invitados, conservaban las mismas características y la misma visión para la importación de mano de obra (Castles 2006). En cuanto a la política comunitaria de inmigración laboral, la visión del mundo compartida por la Comisión Europea y los Estados miembros se basa en un cálculo económico donde los migrantes son medios para obtener beneficios (la Comisión). Los migrantes son ante todo proveedores de mano de obra en una economía de mercado. La inmigración que se analiza desde esta visión se puede describir como utilitaria. Finalmente, la lógica de permitir la inmigración limitada persiste e incluso tiene propensión a reafirmarse con la recesión económica en Europa desde finales de 2008. La política comunitaria lograda en materia de inmigración laboral, trata de atraer la inmigración de algunas categorías de trabajadores migrantes - hasta hoy solamente a los de alta cualificación -, y con derechos restringidos para que no se muevan rápidamente dentro de la UE, con el fin de limitar su establecimiento permanente. Así, los Estados miembros dejan una puerta entreabierta a la migración laboral en la Unión Europea.

## 6. Bibliografía

Bigo, Didier (2001). "Migrations and Security". In Virginie Guiraudon and Christian Joppke (Eds) *Controlling a New Migration World*. London and New York: Routledge, 121-149.

Boswell, Christina (2003). *European Migration Policies in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Blackwell.

Brochmann, Grete (1999b) « Controlling Immigration in Europe », in Brochmann, Grete and Hammar, Thomas (Eds) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford and New York: Berg, 297-334.

Callovi, Giuseppe (2004). L'Européanisation des politiques migratoires de l'Union européenne, Université de Liège, *Working Paper* de la Rencontre du CEDEM du 11 février 2001.

<http://www.cedem.ulg.ac.be/wp-content/uploads/workingpaper/6.pdf>. Acceso el 25 de abril de 2013.

Castles, Stephen (1986). "The Guest-Worker in Western Europe - an Obituary". *International Migration Review*. 20(4), 761-778.

Collinson, Sarah (1993). *Beyond Borders: West European Migration Policy towards the 21st Century*. London: Royal Institute of International Affairs.

Doomernik, Jeroen and Jandl, Michael (2008) (Eds) *Modes of migration regulation and control in Europe*. Amsterdam : Amsterdam University Press (serie « IMISCOE Reports »).

Duez, Denis (2008) *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles.

EACH FOR (2009) <http://www.each-for.eu/index.php?module=main>. Acceso el 3 de diciembre de 2013.

ECRE (European Council on Refugees and Exiles), ENAR (European Network on Racism) et MPG (Migration Policy group) (1999). *Garantie des droits. Elaboration de l'agenda politique*. Bruxelles, ECRE, ENAR et MPG.

Foresight (2011) *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and opportunities*. Final project report.

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.bis.gov.uk/foresight/our-work/projects/current-projects/global-migration>. Acceso el 3 de diciembre de 2013.

Freeman, Gary (1998) "The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States", in Joppke, Christian. (Ed.) *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United-States*. Oxford:Oxford University Press, 86-108.

Givens, Terri & Luedtke, Adam (2004). "The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization". *The Policy Studies Journal*. 32(1), 145-165.

Guiraudon, Virginie & Joppke, Christian (Eds) (2001) *Controlling a New Migration World*. London and New York: Routledge

Lavenex, Sandra and Uçarer, Emek (2002) *Migration and the Externalities of European Integration*. Lanham: Lexington Books.

Lavenex, Sandra (2001). "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies". *Journal of Common Market Studies*. 39(5), 851-874.

Muller, Pierre (2000). "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique". *Revue française de science politique*. 50(2), 189-208.

Palier Bruno et Surel Yves (2005). "Les 'trois i' et l'analyse de l'Etat en action". *Revue française de science politique*. 55(1), 7-32.

Sayad Abdelmalek (2006). *L'Immigration ou les paradoxes de l'altérité. Tome 1 : L'illusion du provisoire*. Paris : Editions Raisons d'agir (coll. « Cours et travaux) (1<sup>ère</sup> édition, 1991).

Schmidt, Vivien (2008a). "Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science*, 11: 303-326.

Schmidt, Vivien (2008b). "From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism: Explaining Change in Comparative Political Economy", papier présenté à l'Association Américaine de Science Politique, Boston (Massachusetts), 28-31 août 2008.

Surel, Yves (1995). "Les politiques publiques comme paradigmes. " in Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : L'Harmattan, 125-151.

Thielemann, Eiko (2001). "The 'soft' Europeanisation of Migration Policy: European integration and Domestic policy change". European Community Studies Association Seventh Biennial International Conference, Madison (Wisconsin), 31 May-2 June 2001.

United Nations Population Division (2000). *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing population ?* New York: United Nations.

Von Weizsäcker, Jakob (2008). *Divisions of labour: rethinking Europe's migration policy*. Brussels, Bruegel (series « *Bruegel Blueprint* », vol. 6).

Wattelar Christine et Roumans Guido (1991). « Objectifs démographiques et migrations : quelques simulations », *Les Migrations aspects démographiques*. Paris : OCDE, 61-72.

Wihtol de Wenden, Catherine (2008). "Démographie, immigration, intégration". *Questions d'Europe*. 111 (Paris et Bruxelles, Fondation Robert Schuman).

[http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-111-112-113-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-111-112-113-fr.pdf). Acceso el 5 de enero de 2011.

#### HOW TO CITE THIS ARTICLE IN BIBLIOGRAPHIES

Gsir, Sonia (2013): "Los nuevos trabajadores migrantes en Europa. El surgimiento de una política común de inmigración laboral". *Revista Latina de Sociología*, 3: 94-113, <http://revistalatinadesociologia.com>, ISSN 2253- 6469

---

<sup>1</sup> Centro de estudios de la etnicidad y de las migraciones (CEDEM), Universidad de Liège, Bélgica. La autora agradece a sus colegas Sara Vigil (CEDEM-Ulg) y Patricia María Ramos (CEDEM-Ulg y FLACSO-Ecuador) por su ayuda preciosa y su disponibilidad sin falla y a Lauranne Bernes (CEDEM) por sus comentarios juiciosos. Agradecimientos cordiales también a María Esther Aretxabala Santamaria (Universidad de Deusto), por su confianza.

<sup>2</sup> Los entrevistados fueron funcionarios de la Comisión Europea (principalmente la DG de Justicia y Asuntos de Interior / Justicia, Libertad y Seguridad, sino también de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades), funcionarios del Secretaría general del Consejo, asesores políticos de la Comisión de Libertades Civiles del Parlamento Europeo de cinco de los siete grupos principales representados en la legislatura (1999-2004 y 2004-2009), con funcionarios del Comité Económico y Social Europeo y por último, representantes de la sociedad civil europea (ONG, interlocutores sociales, expertos, centros de investigación) y de las organizaciones internacionales. 69 personas se pusieron en contacto por correo electrónico o teléfono, once de ellas se han negado formalmente. Las otras no responden. Se entrevistó a un total de 37 personas. Las entrevistas fueron realizadas en su mayoría en Bruselas de marzo a octubre 2009. Varias observaciones participantes llevaron a cabo en 2004, 2006, 2007 y 2009.

<sup>3</sup> Resolución del Consejo, del 20 de junio de 1994, sobre las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros, Diario Oficial C 274 de 19.9.1996, p. 3. Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia., Diario Oficial C 274, 19.9.1996, p. 7.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión, Hacia un espacio de libertad, seguridad y justicia, COM(1998) 459 final, 14.07.1998.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

<sup>6</sup> Ibidem

<sup>7</sup> En negrita en el texto original.

<sup>8</sup> Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la presidencia, 15 y 16 de octubre de 1999.

<sup>9</sup> El informe de los expertos elaborado a petición de la Comunidad Económica Europea sobre las políticas de inmigración y de integración denuncia "el discurso alarmista sobre la debilidad demográfica en Europa" (SEC(90) 1813 final, 28.9.1990, p. 34).

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, COM(2000) 757 final, 22.11.2000.

<sup>11</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Propuesta de 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, 11.07.2001.

<sup>12</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, COM(2001) 387 final, 11.07.2001.

<sup>13</sup> Informe del Presidente del grupo de trabajo Libertad, Seguridad, Justicia a la Convención, 2.12.2002, CONV 426/02, p.5

<sup>14</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo COM(2003) 336 final, 3.6.2003.

---

<sup>15</sup> Consejo Europeo de Bruselas, Conclusiones de la presidencia. Anexo 1: El Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, 4 y 5 de noviembre de 2004.

<sup>16</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal, COM(2004) 412 final, 4.6.2004, p.19.

<sup>17</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Libro verde el planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica, COM(2004) 811 final, 11.1.2005.

<sup>18</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Propuesta de 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, 11.07.2001.

<sup>19</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión - Plan de política en materia de migración legal, COM(2005) 669 final, 21.12.2005, p.7.

<sup>20</sup> Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

<sup>21</sup> Sólo se respetará la agenda programada de la primera propuesta. Otras propuestas de directivas llegan más tarde de lo esperado: 2010 para los trabajadores temporeros y los trabajadores trasladados y finalmente 2013 para la última categoría.

<sup>22</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión - Plan de política en materia de migración legal, COM(2005) 669 final, 21.12.2005.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Propuesta de Directiva del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, COM(2007)637 final, 23.10.2007.

<sup>25</sup> [http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/CA8BAD53-F243-4F9A-82D9-599EC09F1F4B/0/fr\\_PMimigrLegal13sept07Fr.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/CA8BAD53-F243-4F9A-82D9-599EC09F1F4B/0/fr_PMimigrLegal13sept07Fr.pdf) (acceso el 21 de julio de 2010).

<sup>26</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes ilegales nacionales de terceros países, COM(2007)249 final, 16.5.2007.

<sup>27</sup> Consejo de la Unión Europea, Comunicado de prensa, 2887 sesión del Consejo Justicia y Asuntos Interiores, Bruselas, 24-25.7. 2008, 11653/08

<sup>28</sup> Se podría argumentar que esta directiva no es la primera porque hubo otra propuesta anteriormente. Es la Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica. Pero fue en adoptada en otro marco, fuera del Plan de Acción 2005. Sin embargo, esta es el mismo enfoque que consiste a diferenciar la inmigración en diferentes categorías de trabajadores migrantes.

<sup>29</sup> El artículo 2 punto g) de la Directiva define como "cualificación profesional superior": la cualificación avalada por cualificaciones de enseñanza superior o, con carácter excepcional y si así lo establece el Derecho nacional, por un mínimo de cinco años de experiencia profesional de nivel comparable a las cualificaciones de enseñanza superior y que es pertinente en la profesión o el sector especificado en el contrato de trabajo o en la oferta firme de empleo;" Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009 , relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, Diario Oficial L 155, 18.6.2009, p. 17-29.

<sup>30</sup> En la propuesta inicial, el salario tenía que ser 3 veces más que el salario medio del Estado miembro.