



LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Joaquín Arango*

INTRODUCCIÓN

Entre las múltiples implicaciones de la próxima ampliación de la Unión Europea, una de las que más interés suscitan es la que, a falta de mejor expresión, podemos calificar de *migratoria*, esto es, las repercusiones que aquélla puede tener sobre el volumen de los movimientos migratorios que tienen por destino a la Unión Europea y sobre la capacidad de regular y controlar los mismos.

En la Unión Europea, tal interés se tiñe, en no pequeña medida, de preocupación. Ello es especialmente cierto de Alemania, destino preferente, actual y potencial, de los flujos procedentes de Europa central y oriental, y de Austria, por obvias razones de proximidad; y, en menor medida, de Escandinavia. Pero ese estado de ánimo no es exclusivo de éstos: en el conjunto de la Unión Europea la dimensión migratoria de la ampliación tiende a verse con desconfianza, y a despertar actitudes defensivas. No hace falta decir que tales temores conectan con una de las principales preocupaciones de todos o la mayor parte de los actuales gobiernos de la Unión Europea, y de sus correspondientes sociedades: la inmigración.

Dos son las principales preocupaciones observables al respecto. La primera es la posible intensificación de las migraciones Este-Oeste derivada de la libertad de circulación de personas que, antes o después, seguirá a la ampliación. La segunda tiene que ver con las consecuencias que para el control de los flujos migratorios extracomunitarios tenga el desplazamiento hacia el Este de las fronteras exteriores de la Unión, o, en otras palabras, la capacidad de los nuevos estados miembros para controlar adecuadamente sus fronteras orientales, que habrán devenido las comunes de la Unión.

* Universidad Complutense.

Tales preocupaciones ya han tenido importantes implicaciones: la decisión de establecer una moratoria para la entrada en vigor de la libre circulación y la exigencia de aplicación anticipada del *acquis communautaire* en materia de control de fronteras.

Preocupaciones similares a las actuales ya se manifestaron con ocasión de anteriores ampliaciones, las que condujeron a la incorporación de Grecia, España y Portugal, dando lugar a la aplicación de moratorias a la extensión de la libertad de circulación a los nuevos miembros, que, en conexión con la segunda de las preocupaciones, fueron vistos como el *soft underbelly* de la Unión Europea, en expresión popularizada por el semanario *The Economist*. La moratoria impuesta por un veterano estado miembro, Luxemburgo, a otro recién incorporado, Portugal, llegó hasta los doce años. Pero el posible valor analógico de estas experiencias para iluminar las perspectivas de la presente se ve limitado por formidables diferencias que tienen que ver tanto con el número y las características de los países candidatos como con el contexto en el que, en relación con las migraciones internacionales, ésta se va a producir. La realidad migratoria en Europa es muy distinta de la que prevalecía quince o veinte años atrás, entre otras razones porque los flujos migratorios se han mundializado, en paralelo a la famosa globalización; las políticas de admisión y de control de flujos conocen grandes dificultades en casi todos los países y producen infinidad de consecuencias no deseadas; las vías para el derecho de asilo están saturadas; se ha desarrollado una poderosa industria de la migración clandestina; la diversidad étnica se ha incrementado considerablemente; y, finalmente, la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras parece atravesar una cierta crisis y se enfrenta a formidables obstáculos. Por otra parte, las tendencias migratorias observables en Europa central y oriental son mucho más complejas, inciertas y cambiantes que las que prevalecían en los candidatos a ampliaciones precedentes.

En las líneas que siguen se tratará de dilucidar si las preocupaciones aludidas parecen o no justificadas; y también, secundariamente, si puede existir algún otro motivo de preocupación merecedor de mayor atención de la que recibe. Convendrá considerar separadamente las dos cuestiones suscitadas: por un lado, el temor a que la libertad de circulación de personas subsiguiente a la ampliación conduzca a un aumento importante de los flujos migratorios procedentes de Europa central y oriental, y, por otro, la posibilidad de que se agraven las dificultades existentes para combatir la inmigración irregular, en buena parte por las que experimentarán algunos de los nuevos miembros tras el desplazamiento hacia el Este de las fronteras exteriores de la UE.

Al primero de los interrogantes se ha intentado responder por diversas vías, desde estudios econométricos que pretenden estimar flujos futuros a partir de correlaciones entre variables, hasta estimaciones del potencial migratorio existente en los países candidatos derivadas de encuestas relativas a intenciones de movilidad, pasando por cálculos basados en la experiencia de anteriores ampliaciones. Pero más iluminador que los resultados de tales intentos puede ser el examen de la experiencia migratoria de la región en los últimos años, a partir del drástico cambio de escenario que siguió a la caída del Muro de Berlín, y, sobre todo, de las pautas de movilidad que se han ido afirmando en los últimos años.

Conviene precisar que, dado que ocho de los países candidatos a la incorporación en la primera ola, y los más importantes de la segunda, están situados en la Europa central y oriental, y que los dos restantes – Chipre y Malta —no son países de emigración, sino lo contrario, parece razonable contraer la atención a la realidad migratoria existente en, desde y a la región aludida, en especial a los movimientos Este-Oeste.

Tras ello se prestará atención a las repercusiones indirectas de la ampliación en la materia que nos ocupa, las derivadas del traslado de las fronteras y de la capacidad de los futuros miembros de controlar sus fronteras, y de los problemas que pueden resultar en este terreno. Para entender cabalmente esta preocupación será necesario tener en cuenta el contexto histó-

rico en el que va a producirse la próxima ampliación, y, en especial, un elemento central del mismo en la materia que nos ocupa, cual es el proceso de desarrollo de una política común de inmigración y asilo en una UE definida como un espacio de libertad, justicia y seguridad.

¿ESTÁN JUSTIFICADOS LOS TEMORES? LA EXPERIENCIA MIGRATORIA RECIENTE

La emigración permanente de la Europa del Este a la Unión Europea en los últimos años puede calificarse de moderada en su intensidad y declinante en su tendencia (IOM-ICMPD 1999, Wallace 2002, Okolski 1998). A cambio, ha emergido una nueva realidad, compleja, variada y dinámica, en la que hay que distinguir flujos de emigración y de inmigración, y migraciones de tránsito.

La caída del Muro de Berlín atrajo considerable atención sobre las migraciones Este-Oeste. Durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, los países de la región habían conocido una considerable propensión emigratoria. Esta persistió, aunque en forma fuertemente constreñida, tras la erección del “telón de acero”, una de cuyas virtualidades fue la de constituir una espesa barrera que restringía, si no impedía, la circulación de las personas. Durante la era estalinista, la emigración internacional fue errática y de escasa entidad, con las parciales excepciones de Polonia, Rumanía y Yugoslavia (Consejo de Europa 1992). A pesar de éstas, la emigración del Este de Europa fue muy limitada durante la década de los 1980: unos 130.000 emigrantes anuales hacia países de la OCDE, y no sólo a Europa occidental (United Nations 2002). Las salidas se intensificaron en los tres últimos años de la década, a medida que se empezaban a relajar las restricciones.

La caída de los regímenes autoritarios supuso la efectiva apertura de las fronteras. En un contexto de fuerte incertidumbre, crisis económica y conflictos étnicos, la supresión de los diques que contenían la fuerte propensión emigratoria de los ciudadanos de la Europa oriental y la abolición de la mayor parte de las restricciones a la movilidad generó en Occidente grandes dosis de temor y ansiedad. La región se convirtió en un área de considerable movilidad. Pasar a Occidente resultaba fácil, y lo mismo ocurría a la inversa. De hecho, y paradójicamente, la apertura de las negociaciones para la adhesión ha supuesto un cierto retorno a la regulación y a las restricciones, al menos *de facto*, entre otras razones porque los países candidatos se han visto obligados, a su pesar, a exigir visados a sus vecinos orientales (Wallace 2002: 603; Jileva 2002).

En los primeros años de la transición, la movilidad de la población se intensificó considerablemente, pero en una medida incomparablemente menor a la temida. Los pronósticos casandrísticos que se formularon tras la caída del Muro —hubo quien los cifró en 50 millones de personas— no se materializaron, a pesar del estado de crisis que atravesó la región, del estallido de varios conflictos étnicos y de las grandes disparidades de renta y bienestar que la separaban de la otra mitad de Europa. Aún así, en los primeros años de la transición los flujos alcanzaron una magnitud considerable, tanto dentro de la región como hacia fuera.

Pero desde la segunda mitad de los años 90 se han reducido fuertemente. Algunos de los países candidatos han registrado un balance neto positivo en el conjunto de la pasada década: es claramente el caso de la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. Con la parcial excepción de Polonia, la emigración de los países candidatos de la primera ola ha sido casi insignificante. Por el lado receptor, el principal destino ha sido y es Alemania, que recibe dos tercios del total, seguido a mucha distancia por Austria, Suiza, Italia y el Reino Unido, además de Estados Unidos, Israel y Canadá. (Lackzo 2002; United Nations 2002).

Lo que antecede debe matizarse teniendo en cuenta que las cifras oficiales subestiman la

magnitud del fenómeno. No cabe duda de que, junto a los autorizados, ha habido y hay importantes flujos de carácter irregular. Buena prueba de ello es el considerable número de inmigrantes cuyo status ha sido legalizado en recientes procesos de regularización, en Italia, España, Portugal y Grecia (Lackzo 2002: 4). Y hay poderosas razones para pensar que muchos otros deben seguir encontrándose en situación irregular, como el caso de España atestigua.

Además, a efectos de estimar el potencial migratorio posterior a la ampliación, hay que tener en cuenta que buena parte de los desplazamientos de la pasada década fueron procesos de repatriación de minorías étnicas: *Aussiedler* o “alemanes étnicos” a Alemania, griegos *pontios* y albaneses a Grecia, fineses procedentes de Rusia a Finlandia. A veces se ha tratado de un verdadero retorno; otras, más bien de emigración a la tierra de antepasados lejanos (De Tinguy 1999). No menos de dos millones de “alemanes étnicos” emigraron a Alemania entre 1987 y 1994. Cabe pensar que el potencial migratorio de estos grupos étnicos está en gran medida agotado, tanto porque ya se ha materializado la emigración de la mayoría como porque la disposición receptiva de los estados receptores, especialmente la de Alemania, también parece mostrar síntomas de saturación.

¿ESTÁN JUSTIFICADOS LOS TEMORES? LAS PAUTAS DE MOVILIDAD PREDOMINANTES

Pero la emigración permanente al Oeste está lejos de agotar la realidad migratoria de la región. Junto a ella cabe destacar tres pautas de movilidad adicionales: una miríada de desplazamientos de corta duración; una considerable movilidad intra-regional, que incluye la gradual ‘repatriación’ de miembros de minorías étnicas, con las extensiones mencionadas a Occidente; y una notable *migración de tránsito* que afecta sobre todo a los países de la llamada *buffer zone* o *zona parachoques*, en especial la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y, en menor medida, Polonia. En efecto, no sólo ha habido emigración desde la región, sino también inmigración a ella: de hecho, cada vez más de lo segundo y menos de lo primero (Wallace 2002). Algunos países candidatos se han convertido en importantes países de tránsito. La existencia de la *buffer zone* convierte en simplista la visión de la movilidad como mera emigración Este-Oeste (De Tinguy 1999).

La realidad migratoria de la región aparece presidida ante todo por un cuadro de intensa movilidad multiforme de corta duración, generalmente al margen de cualquier legislación, que puede entenderse más en términos de viaje, circulación y movilidad que de migración en sentido clásico. Algunos analistas de la región han puesto en circulación términos como ‘migración incompleta’ o ‘migración circular’ para describirla (Okolski 1998). En considerable medida, la movilidad está ligada al comercio: otra figura que ha cobrado carta de naturaleza es la de los ‘comerciantes de maleta’ (‘suitcase traders’). El ansia de acceder a bienes de consumo escasos en la región se combina con el deseo de visitar el occidente desarrollado y con la aspiración a beneficiarse de las posibilidades materiales que éste ofrece. Viaje, migración y comercio aparecen amalgamados en combinaciones variables.

La mayor parte de la emigración puede definirse como temporal, y dirigida al desempeño de trabajos de corta duración o estacionales en la construcción, el servicio doméstico y el cuidado de niños, en otros servicios como los sanitarios y los del sector turístico, y en la agricultura. Algunos de los que participan en estos movimientos son *commuters* que viven en la República Checa o en Polonia. La mayor parte de estos desplazamientos no se contabilizan (Naciones Unidas 2002: 2). Una parte importante de ellos están acogidos a acuerdos intergubernamentales, sobre todo con Alemania, en una versión modificada del viejo modelo *gastarbeiter*. Los contra-

tos se celebran con trabajadores individuales o con empresas del país de origen. Muchos de ellos se realizan sin el amparo de contrato o permiso alguno.

En suma, se ha registrado un fuerte incremento y aceleración de la movilidad en la región y hacia fuera de ella, de la que la migración permanente es sólo una pequeña parte. Ello se explica tanto por las restricciones existentes para establecerse en el Oeste como por la posibilidad de disfrutar de movilidad temporal sin romper lazos con la propia comunidad. Este patrón de movilidad contribuye a explicar, más que ningún otro factor, la escasa entidad relativa de la emigración permanente.

Por otra parte, la mayor parte de los tipos de migración laboral y de las nuevas formas de movilidad con propósitos de empleo y comercio desde los países de la región no se dirigen a Europa occidental, sino a otros países de la región (Krasler e Igllicka 2002). La modalidad más importante que reviste esta inmigración es la 'migración en tránsito', entendiendo por tal la de aquéllos que entran en un país con intención de trasladarse a otro. La región se ha convertido en tierra de paso. El tránsito puede ser corto, pero muchas veces se alarga o se convierte en indefinido. La mayoría de estos inmigrantes entran como turistas, y luego devienen inmigrantes irregulares. Muchos flujos son organizados. En ellos participan ciudadanos de casi todos los países de la región, pero también de más lejos (Oriente Medio, China, India, Africa). Algunos de estos movimientos también responden a motivaciones étnicas, como ocurría con los *Aussiedler*.

¿ESTÁN JUSTIFICADOS LOS TEMORES? ESTUDIOS PROSPECTIVOS Y PRONÓSTICOS

La preocupación por la posible intensificación de los flujos migratorios ha generado una proliferación de estudios prospectivos que tratan de estimar el volumen futuro de aquéllos. Algunos se basan en modelos econométricos de regresión múltiple. La variable dependiente suele estar constituida por cambios en los flujos migratorios o en el *stock* de inmigrantes del país receptor; las variables independientes más frecuentemente usadas han sido los niveles de renta y la tasa de desempleo, pero también se han empleado otras indicativas de obstáculos institucionales, proximidad geográfica y cultural y calidad de vida entre origen y destino (Kupiszewski 2002). En su mayoría se basan en modelos más o menos sofisticados que hacen depender el volumen de migración esperable sobre todo de las diferencias salariales existentes entre los países, asignando pesos en función de correlaciones observadas empíricamente en otros casos, entre los que se cuentan las migraciones entre México y Estados Unidos, las migraciones interestatales en este último país o las que ligaron a los participantes en las anteriores ampliaciones con los entonces miembros de la UE.

La mayoría de los estudios estiman un flujo anual entre 300.000 y 600.000 personas de la Europa central y oriental a la occidental. Dos tercios de ellas tendrán a Alemania por destino. Otros estudios prevén que los flujos netos de la región serán de entre 270.000 y 340.000 anuales. En algunos, la tasa de emigración declina claramente tras la primera década (United Nations 2002; Hönekopp 2001). Todos esperan que las diferencias de renta tiendan a disminuir como consecuencia de la propia integración. Todos llegan a conclusiones semejantes (Fassmann y Münz 2002) y ninguno apunta a una gran intensidad migratoria ni da motivo alguno para la alarma. Por tomar el caso de Polonia, el país candidato del que cabe esperar más emigración hacia los actuales miembros, las estimaciones realizadas por estos métodos apuntan a una emigración total de entre 600.000 y un millón y medio de personas en el conjunto de los próximos 30 años (Brücker 2000, Kupiszewski 2002, Fassmann y Münz 2002).

Por supuesto, las dificultades inherentes a cualquier ejercicio de prospectiva son formida-

bles, por lo que sus resultados deben ser tomados con dosis considerables de escepticismo. Las diferencias entre los países objeto de la estimación y los tomados con propósitos analógicos son tan numerosas como profundas. Además, los modelos dejan fuera muchas variables relevantes en la decisión de emigrar, sobrevaloran la importancia de las estrictamente económicas y, en general, incurren en considerable simplificación. Frecuentemente ignoran importantes variables demográficas, y mezclan tipos de migración que debería tratarse por separado. Finalmente, la experiencia muestra que los pronósticos sobre flujos migratorios, sobre todo los de este tipo, han tendido a desviarse considerablemente de la realidad. Basar en ellos algo más que meras expectativas sería imprudente. Es muy posible que la emigración de rumanos, ucranianos y moldavos a Italia, Portugal y España en nuestros días ya iguale o supere las cifras estimadas. Pero éstos no son países candidatos a la inmediata ampliación – sólo uno de ellos lo es en la segunda ola—, y no se verán afectados por la ampliación.

Otra vía de indagación utilizada para estimar el potencial migratorio han sido las encuestas acerca de intenciones migratorias, pero su valor predictivo es prácticamente nulo. Si acaso, estas encuestas podrían aspirar a medir intenciones, y en forma muy poco fiable, pero entre las intención de emigrar y su realización hay una distancia desconocida. La relación entre potencial migratorio y emigración efectiva sólo podría investigarse a través de estudios de tipo ‘panel’ — indagaciones reiteradas a una muestra constante—, y ningún estudio ha utilizado este método (Kupiszewski 2002: 635, 642).

EL ESTABLECIMIENTO DE UNA MORATORIA PARA LA LIBRE CIRCULACIÓN

A pesar de que ni la experiencia migratoria reciente ni los estudios prospectivos acerca de flujos futuros hacen prever flujos caudalosos, el temor a la intensificación de éstos va a dar lugar al establecimiento de cláusulas transitorias –lo que se conoce como una *moratoria*– para la entrada en vigor de la libertad de circulación de trabajadores. Hay muchas razones para pensar que su principal objetivo es tranquilizar a las opiniones públicas de Alemania y Austria. De hecho, la tendencia a eliminar la exigencia de visado a ciudadanos de países candidatos para viajar, aunque no para trabajar, sugiere que el grado de alarma en las cancillerías no debe ser muy agudo. Ello no obstante, en las negociaciones celebradas entre la UE y los países candidatos con vistas a la incorporación de éstos, plasmadas en los acuerdos conocidos como “Europe Agreements”, los primeros se reservaron el derecho a regular la entrada y permanencia de trabajadores procedentes de los segundos, sin reconocer automatismo alguno en relación con el libre movimiento de trabajadores o de sus familiares. El asunto, polémico, se discutió abundantemente en los dos últimos años, y se ha resuelto afirmativamente, a propuesta de la Comisión —incitada especialmente por Alemania y Austria, y con el beneplácito de Suiza, que también se verá afectada por mor de sus acuerdos con la Unión—, y a pesar de las protestas de varios países candidatos. En consecuencia, la ampliación no conllevará automáticamente el derecho de los nuevos ciudadanos de la Unión a desplazarse a los actuales países miembros para trabajar o buscar empleo. En lugar de ello se ha optado por “un sistema flexible de arreglos transitorios, diferente para cada país candidato dependiendo de evaluaciones realizadas después de la fase introductoria, pero aplicable por un máximo de siete años” (United Nations 2002: 35). Los *quince* se reservan la decisión de abrir sus mercados de trabajo desde el mismo momento de la incorporación de los nuevos miembros o de mantener las actuales restricciones durante un período inicial de dos años, ampliables tras su revisión a un máximo de cinco, momento en el cual el *acquis communautaire* debe aplicarse en su totalidad, a menos que un país

miembro solicite para sí una prórroga de dos años más. En todo caso, durante el período transitorio, los nacionales de los nuevos países miembros tendrán preferencia sobre los procedentes de terceros países (Lackzo 2002; Fassmann y Münz 2002; Jileva 2002).

EL DESPLAZAMIENTO DE LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LA UE Y LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL ACQUIS COMMUNITAIRE POR PARTE DE LOS NUEVOS MIEMBROS

La segunda gran preocupación en relación con la ampliación tiene que ver con la capacidad de los países candidatos para asumir su condición de miembros de la zona Schengen y asegurar el control de la parte que a cada uno le corresponderá de las fronteras externas de la Unión (Mitsilegas 2002: 665). Esta preocupación también existía en vísperas de anteriores ampliaciones, pero del muy diferente contexto actual resultan exigencias para los actuales candidatos que no pudieron ser impuestas a sus antecesores. En efecto, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, en mayo 1999, y la cumbre de Tampere de octubre del mismo año, la Unión Europea está impulsando la adopción de una política común de inmigración y asilo. Esa política, aún en desarrollo, será parte del *acquis communautaire* que se impondrá a los nuevos miembros. Pero desde hace años existe ya un embrión de esa política: el Convenio de Schengen y la serie de medidas conexas que se han ido desarrollando en el curso de la década pasada para asegurar el control de las fronteras exteriores, a medida que la UE se iba convirtiendo en ‘territorio Schengen’. Como es bien sabido, ésta es una preocupación de naturaleza securitaria y, por tanto, preeminente. Ello ha determinado que, pese a las protestas de algún candidato, en especial de Polonia, el *acquis communautaire* en materia de migraciones se haya declarado obligatorio para todos los candidatos, aunque, curiosamente, no lo sea para algunos estados miembros.

El desarrollo del acervo de medidas existentes entraña formidables dificultades. Baste recordar que su desarrollo llevó años en algunos de los actuales miembros. Sin embargo, los países candidatos se van a ver –de hecho, ya se están viendo—obligados a desarrollar en un período de tiempo relativamente corto “una plétora de provisiones y estándares que van desde la organización de policías de fronteras a la exigencia de visados, de cambios en sus códigos penales al desarrollo de sofisticados sistemas de intercambio y protección de datos” (Mitsilegas 2002: 678).

El balance de dicha implementación hasta la fecha puede calificarse de mixto. Como cabía esperar, se ha avanzado más en la adopción de legislación que en el desarrollo de políticas efectivas (Van Krieken 2002). Algunos estados candidatos han progresado más que otros en el camino que conduce a Schengen. Pero, en general, existen dudas acerca de la capacidad de los nuevos miembros de controlar la parte de las fronteras exteriores que ha de corresponderles. Ello no es de extrañar, por cuanto no pocos de los actuales miembros muestran deficiencias al respecto. La idea de una policía comunitaria de fronteras, en la práctica asegurada o dirigida por efectivos de los actuales miembros, no ha sido completamente descartada.

La importancia de lo que está en juego no precisa de mayor ponderación. La región está surcada de importantes rutas de inmigración clandestina. Muchos países de la región albergan volúmenes considerables de inmigrantes irregulares, como sugiere el elevado número de detenciones en las fronteras (Futo y TASS 2002). Una grave preocupación conexas es la que se refiere a los tráfico de mujeres para fines de explotación sexual, muy prominente en la región. Algunos de los países candidatos son a la vez teatro o destino de estos tráfico y víctimas de los mismos, por cuanto sus propias ciudadanas son frecuentemente objeto de los mismos (Lackzo, Klekowski von Koppenfels y Barthel 2002).

Aunque la preocupación de la UE se proyecta sobre la capacidad de controlar las fronteras

por parte de los candidatos, también deberían constituir motivo de preocupación los problemas que de la aplicación del *acquis* pueden resultar para los futuros miembros. Como sostiene un estudioso, el desarrollo del *acquis* “plantea a los países candidatos una serie de desafíos multifacéticos (legales, socio-políticos, económicos, organizativos y, por último pero no en último lugar, simbólicos) que, si no se atienden, pueden crear más problemas de los que el *acquis* intenta resolver» (Mitsilegas 2002: 665). A cambio de mayores facilidades para la circulación de sus nacionales, a los países candidatos se les exige más control sobre sus vecinos orientales.

En particular, dos problemas aparecen en el horizonte como especialmente preocupantes. En primer lugar, las medidas que componen el acervo Schengen son todas de marcado carácter policial, eminentemente represivas. Su aplicación en democracias recién recuperadas, con un fuerte pasado autoritario a sus espaldas, puede entrañar frecuentes vulneraciones de derechos humanos, en especial de refugiados y demandantes de asilo, y de minorías étnicas.

Por otro lado, la aplicación del *acquis* puede introducir graves tensiones y roces con sus vecinos orientales y meridionales, especialmente con países que no tienen la condición de candidatos en ninguna de las sucesivas olas, tales como Rusia, Ucrania y Moldavia. Impedir la entrada a millones de personas que tradicionalmente han circulado con libertad por la región, a ciudadanos que frecuentemente hablan la misma lengua del país que ahora los rechaza y con el que, quizás, en el pasado han compartido incluso nacionalidad, sino identidad étnica, va a ser cualquier cosa menos fácil. De ello pueden resultar adaptaciones *sui generis* de las normas de la Unión a las necesidades derivadas de sus relaciones de vecindad. Ya se han experimentado dificultades, problemas y tensiones con motivo de la imposición del *acquis* en materia de visados (Jileva 2002).

Implementar un *acquis* tan complejo y amplio en el corto tiempo que media hasta la incorporación será poco menos que imposible. Por ello se empieza a pensar en una implementación en dos fases, una mínima inmediata y otra más gradual hasta alcanzar la condición de miembros plenos del sistema Schengen con la consiguiente supresión de las fronteras internas. Esto implicaría un status de países vigilados en los que no se confía durante un período de tiempo, pero evitaría retrasar la adhesión (Mitsilegas 2002).

CONCLUSIONES

¿Están justificados los temores? Todas las evidencias sugieren una respuesta negativa, al menos en lo que respecta a los que emanan de una posible intensificación de los flujos migratorios procedentes de los países candidatos. De las tendencias migratorias recientes en la región cabe deducir un potencial migratorio limitado. La emigración ocurrida hasta la fecha ha sido moderada en volumen, y con tendencia a reducirse. Buena parte del potencial emigratorio ya parece haberse realizado, especialmente el que brotaba de raíces étnicas. Cabe, ciertamente, preguntarse si las tendencias de los últimos años pueden considerarse estructurales o si habrán constituido una coyuntura pasajera. Desde luego, la posibilidad de que se intensifiquen los flujos no es descartable, pero parece improbable que lo hagan en forma voluminosa y persistente. Varios de los países candidatos ya son más países de inmigración que de emigración. Por otra parte, los patrones de movilidad observados hasta la fecha no son los conducentes a los mayores impactos. Las formas de movilidad preferidas hasta ahora han sido de naturaleza temporal y circular, y no hay razón para pensar que vayan a cambiar. La movilidad circular casa mejor con las características e incluso las necesidades de las economías contemporánea y es mejor aceptada que la inmigración de establecimiento. Al menos en esta región, salir resulta más atractivo que irse definitivamente.

De hecho, si algo suscita extrañeza es por qué no hay más emigración de los países del Este de Europa, dadas las grandes diferencias que los separan del Oeste —los salarios en los países candidatos son cinco veces más bajos, en promedio, que los de los países miembros (El País, 15.4.03)—, y la relativa facilidad que tienen para pasar —para conseguir un visado no se necesita más que una invitación, y a veces ni eso) (Wallace 2002). No es éste lugar para tratar de responder a tal pregunta, excepto para señalar que el principal factor es, seguramente, la fe en el futuro, la esperanza de que las cosas están llamadas a mejorar. Una segunda respuesta relevante es que la migración circular, de corta duración, tiene muchas ventajas. Las encuestas ponen de manifiesto una considerable disposición a trabajar en Europa occidental durante algún tiempo —más bien poco: unas cuantas semanas—, mucho más que a emigrar permanentemente. De hecho, a este último efecto, los países del Nuevo Mundo son claramente preferidos a los europeos (Wallace 2002).

Por otra parte, la docena de estudios de prospectiva realizados en la materia deparan estimaciones de flujos relativamente modestos. Todos ellos suponen que la integración en la UE estimulará el desarrollo en la región, además de generar fe en el futuro, lo que redundará en una mayor propensión a la permanencia. Por el contrario, no parece probable que tras la ampliación se incremente mucho la propensión a emigrar, porque la sensación de que existe futuro es capital, y la entrada en la UE contribuirá a proporcionarla. Por ello, además de por las mejoras efectivas que pueda entrañar, la propia adhesión a la UE puede actuar como un factor de retención.

Finalmente, la experiencia histórica de las anteriores ampliaciones —aunque los países que las protagonizaron estaban en un nivel de desarrollo superior al de la mayor parte de los de la región— tampoco apunta a grandes redistribuciones. Aunque el valor analógico de las anteriores ampliaciones sea reducido, por diferencias de actores y de contexto, puede contribuir a la atenuación de los temores.

También debería contribuir a ello la consideración de las tendencias y las perspectivas demográficas de los países candidatos —presididas por niveles de fecundidad muy por debajo del nivel de reemplazo—, que, al menos en el medio plazo, apuntan a un potencial migratorio reducido.

Además hay que contar los efectos de la moratoria, aunque éstos son inciertos y, en el medio plazo, quizás contraproducentes, porque podrían retrasar la reducción de las diferencias entre viejos y nuevos miembros de la UE.

Por todo ello, puede decirse que los temores existentes en relación con los flujos no parecen muy fundados. De hecho, si el clima prevalente en los actuales países miembros en relación con la inmigración no fuera el que es, la ampliación más bien podría verse como una oportunidad para ayudar a hacer frente a necesidades laborales y demográficas crecientes. De hecho, en la UE se asiste a un cierto debate sobre la necesidad de abrir algo más las puertas para la entrada legal de trabajadores foráneos, tanto por la constatación del fracaso relativo del paradigma vigente —definido frecuentemente como ‘inmigración cero’ —, como por el reconocimiento de necesidades laborales crecientes y perspectivas demográficas sombrías. Nada menos que la Comisión Europea ha reconocido recientemente (Communication on a Community Immigration Policy, Noviembre 2000), la creciente necesidad de reclutar trabajadores extracomunitarios, tanto por la existencia de lagunas e intersticios en los mercados de trabajo de los países miembros como por las aludidas perspectivas demográficas, de las que se ha cobrado especial conciencia tras la publicación del famoso informe de la División de Población de las Naciones Unidas que lleva el significativo título de Replacement Migration (2000). En la misma dirección habría que mencionar la creciente tendencia a reclutar trabajadores cualificados de la Europa Central y Oriental en el marco de programas temporales. Desde este ángu-

lo, la ampliación podría ser vista como una oportunidad más que como una fuente de preocupaciones. Pero la lógica política y securitaria prevalece claramente sobre la económica y la demográfica.

Pero, junto a los mencionados, hay otros motivos de preocupación que merecerían mayor atención de la que reciben. Sin duda más importante que la emigración de los países candidatos a los actuales miembros será la que reciban aquéllos de sus vecinos orientales. A la inmigración dentro de la región se atribuyen algunos efectos secundarios no deseados, como el aumento de la xenofobia y el de la delincuencia. Y muchos inmigrantes se encuentran en condiciones penosas, en sociedades que atraviesan ellas mismas graves dificultades, carecen de las mínimas condiciones de acogida y de redes de protección social. Su capacidad de integrar inmigrantes y de impedir el desarrollo de pulsiones xenófobas es al menos tan dudosa como la de controlar sus fronteras.

En suma, es más que probable que los impactos migratorios de la ampliación sean mayores para los futuros miembros de la UE que para los actuales. Es probable que aumente la presión migratoria sobre aquéllos, aunque ya es importante. Es seguro que se verán obligados a mejorar su capacidad de control de fronteras y permanencias, y a dotarse de legislación y administración apropiadas. La imposición de las disposiciones de Schengen a sus vecinos les resultará muy incómoda. La 'buffer zone' se trasladará a las nuevas fronteras orientales (Ukrania, Bielorrusia, Moldavia, etc.), con consecuencias difíciles de calcular.

BIBLIOGRAFÍA

- Arango, J. (2001) "Social change and ethnic diversity across Europe: enlarged Union, divided society", trabajo presentado en el Seminario *BiggerEurope, greater diversity: the strategic challenges for an Enlarged EU*. British Council, El Escorial, Noviembre 2001
- Brücker, H (2000) *The Impact of Eastern enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States – Final Report, Part I: Analysis*. Bruselas.
- Consejo de Europa (1992), *De l'Oural vers l'Atlantique: la nouvelle donne migratoire*. Estrasburgo: Les éditions du Conseil de l'Europe.
- Fassmann, H. and Münz, R. (2002), "EU Enlargement and Future East-West Migration", en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, 59-86
- Favell, A. and Hansen, R. (2002) "Markets against politics: migration, EU enlargement and the idea of Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4: 581-602
- Futo, P. And Tass, T.A. (2002) "Border Apprehension Statistics of Central and Eastern Europe – A Source for Measuring Illegal Migration?", en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, 87-118
- Gächter, A. (2002) "The Ambiguities of Emigration: Bulgaria since 1988", *International Migration Papers*, ILO, Ginebra, nº 39
- Höneköpp, E. (2001) "EU eastwards enlargement: Labour markets and the free movement of workers", en Langewiesche, R. And Tóth, A., *The Unity of Europe: political, economic and social aspects of the EU Enlargement*, Bruselas: European Trade Union Institute (ETUI): 141-154
- International Organization for Migration (2000) *World Migration Report*, New York: IOM-United Nations
- Jileva, E. "Visa and free movement of labour: the uneven imposition of the EU *acquis* on the accession states", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4: 683-700

- Krasler, A. and Iglicka, K. (2002) "Labour Migration in Central and Eastern European Countries (CEECs)", en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, pp. 27:58
- Kupiszewski, M. (2002), "How trustworthy are forecasts of international migration between Poland and the European Union?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4: 627-646
- Laczko, F. (2002) "Introduction", en *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, pp. 1-10
- Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press
- Mitsilegas, V. "The implementation of the EU *acquis* on illegal immigration by the candidate countries of Central and Eastern Europe: challenges and contradictions", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4: 665-682
- Okólski, M. (1998) "Regional dimension of international migration in Central and Eastern Europe", *Genus*, vol. LIV, 1-2: 11-36
- Schmidt, S. and Salt, J., (2001) "The development of Free Movement in the European Union", en Papademetriou, D.G. y Meyers, D.W., eds., *Caught in the Middle. Border Communities in an Era of Globalization*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace
- United Nations, Population Division (2000) *Replacement Migration*, New York: United Nations
- United Nations, Population Division (2002) *International Migration from Countries with economies in Transition: 1980-1999*, ESA/P/WP.176
- Van Krieken, P. (2002) "Candidate Countries, Enlargement and Migration: Living up to the *Acquis*", en Laczko, F., Stacher, I. and Klekowski von Koppenfels, A. (2002), *New Challenges for Migration Policy in Central and Eastern Europe*, The Hague: IOM-ICMPD, T.M.C. Asher Press, 175-215
- Wallace, C. (2002) "Opening and closing borders: migration and mobility in Eastern Europe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28, 4: 603-626