

Carmen González Enríquez*

INMIGRACIÓN E INNOVACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea apuesta desde el año 2000 por convertirse en un polo de innovación científica y técnica, y para lograrlo plantea, entre muchas otras medidas, la atracción de la inmigración más cualificada, consciente del papel dinamizador que esa inmigración está cumpliendo en Canadá, Australia o EE UU. La realidad, sin embargo, ha ido por otros derroteros en lo que va de siglo, y mientras que la Comisión Europea ha encontrado grandes dificultades para conseguir aceptación a su propuesta de una norma común para atraer a los inmigrantes cualificados, la inmigración que ha llegado ha sido en su mayor parte poco cualificada y se ha dirigido a los países de Europa del Sur, los más atrasados en su cumplimiento de la Agenda de Lisboa.

Palabras clave: inmigración, política europea de inmigración, innovación, productividad.

Clasificación JEL: H55, J61.

1. Introducción

En el año 2000 el Consejo Europeo, celebrado en marzo en Lisboa, adoptó una estrategia para fortalecer la capacidad europea para competir en una economía crecientemente globalizada, en la que numerosos países de costes salariales muy inferiores y cada vez mayores recursos técnicos estaban y están reduciendo la cuota de mercado mundial de los productos «made in EU», y con ello amenazando la supervivencia del modelo económico y social europeo. El objetivo de la Estrategia de Lisboa era convertir la economía de la UE en «la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuan-

titativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social»¹. Para lograrlo Europa debía convertirse en un polo de innovación técnica y científica y de intercambio de información, y en un modelo de gestión eficaz y flexible, manteniendo a la vez, e incluso mejorando, la cohesión social.

Unos meses después la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración², en la que, con referencias a la Agenda de Lisboa y al envejecimiento de la población europea, animaba a los Estados a poner fin a la política de inmigración cero, mantenida en Europa central desde la crisis del petróleo de mediados de los años setenta, y a abordar la escasez de profesionales en ciertas áreas, estableciendo canales de inmigración legal, con especial mención a los

* Directora del Programa de Inmigración Internacional. Departamento de Ciencia Política. UNED. Profesora del Departamento de Sociología. UNED.

¹ Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la presidencia. <http://www.europarl.europa.eu/summits>

² COM (2000) 757 final.

trabajos de alta cualificación. A esta Comunicación siguió, en 2001, una propuesta de Directiva para establecer un marco legal común de ordenación de los flujos migratorios, rechazada por varios Estados miembros del centro y norte de Europa y notoriamente por Alemania, favorables a mantener políticas de inmigración muy restrictivas, y temerosos de que la apertura de nuevos canales de entrada de la inmigración al espacio de Schengen se tradujese en mayor asentamiento de inmigrantes en su territorio. Ante la dificultad de vencer la resistencia de varios Estados a una propuesta global de comunitarización de la política migratoria, la Comisión optó por despiezar ésta en cuatro elementos: la atracción de una inmigración cualificada, la elaboración de normas comunes para los trabajadores inmigrantes de temporada, para los jóvenes inmigrantes en formación y para los desplazados en el interior de las empresas (inmigración intra-empresarial). De estos cuatro, sólo el primero, plasmado en la Directiva de la «tarjeta azul», ha salido adelante y lo ha hecho con importantes recortes respecto a la propuesta original, recortes que ponen en entredicho su capacidad para convertir el espacio europeo en atractivo para ese tipo de inmigración cualificada.

La apuesta respecto a esta inmigración parte del diagnóstico sobre la pérdida de competitividad de la economía europea, y del reconocimiento del papel que los inmigrantes de cualificación alta y muy alta tienen en la capacidad de innovación de las economías más dinámicas, como la estadounidense o canadiense, que consiguen atraer a sus centros de investigación, sus universidades y sus empresas a los mejores talentos del resto del mundo. En conjunto, pese a que Europa es el segundo destino de inmigración mundial después de EE UU (el primero si incluimos a Rusia dentro de Europa), un porcentaje pequeño de ésta es cualificada: mientras que el 64 por 100 de los inmigrantes que recibe Canadá, nacidos en países de fuera de la OCDE³, tienen educación universitaria, en

³ A esto hay que añadir la inmigración cualificada que llega a Canadá desde otros países de la OCDE, notablemente desde el Reino Unido.

CUADRO 1

**PORCENTAJE DE INMIGRANTES*
DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA,
SEGÚN PAÍS DE DESTINO**

Canadá	64
Australia	52
EE UU	32
Dinamarca	34
Suecia	31
Reino Unido	30
Francia	30
España	23
Países Bajos	19
Grecia	12
Austria	12
Italia	10

NOTA: * Nacidos en países no-OCDE.

FUENTE: OCDE *International Migration Outlook 2009*.

la Unión Europea el porcentaje más alto corresponde a Dinamarca, con un 34 por 100 y el más bajo a Italia, con un 10 por 100 (Cuadro 1).

Todos los indicadores muestran que la Unión Europea en conjunto ha avanzado muy poco desde 2000 en el cumplimiento de la Agenda de Lisboa, mientras que en este período la zona ha seguido perdiendo cuotas del mercado internacional. Pero ¿tiene esto alguna relación con la inmigración que se ha recibido en estos años? Este artículo sugiere que sí, y que el tipo y tamaño de la inmigración recibida es uno más de los factores explicativos del retraso.

2. La inmigración hacia la UE en este decenio

Tras la crisis del petróleo de los años setenta, los países de la CEE pusieron fin a la primera gran oleada de inmigración hacia Europa, la producida en los años cincuenta y sesenta, cesaron en sus políticas de atracción de la inmigración laboral, cerraron las puertas a la llegada de nuevos inmigrantes y varios de ellos adoptaron programas de retorno con éxito desigual. Desde enton-

ces hasta unos diez años después, la inmigración a los países de la CEE fue muy pequeña, compuesta casi enteramente por la reagrupación familiar o la acogida de asilados. La nueva gran oleada de inmigración se inició a finales de los años ochenta, motivada por el desarrollo de los países del Sur de Europa, Italia, Grecia, España y Portugal, y poco después por la crisis final del sistema comunista, que había impedido hasta 1989 la salida de emigración desde Europa del Este, con la excepción de polacos y yugoslavos.

Esta segunda oleada migratoria es de mayor volumen que la primera. Si entre 1950 y 1973 se establecieron en países europeos 3.800.000 inmigrantes no europeos (incluyendo en ellos a 780.000 turcos), es decir 165.000 al año, en el período 2002-2007 los países de la UE-15 han recibido a más de 5.000.000 de no comunitarios (no UE-25), lo que equivale a 833.000 al año. Esta inmigración presenta características muy diferentes a las de la primera, tanto por su destino como por sus orígenes, por la forma de su llegada o por su inserción en el mercado de trabajo. El grueso de la nueva inmigración se ha dirigido a Europa del Sur frente a los principales destinatarios de la primera oleada, situados en el Centro o Norte de Europa: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Suiza o Reino Unido. Los cuatro países del Sur de Europa (Grecia, Italia, España y Portugal) han absorbido el 61 por 100 del total de inmigración producido en el período 1997-2008. Italia y España han recibido entre ambas más de la mitad —el 56 por 100— del total, pese a que su población representaba en el año 2000 menos de la tercera parte —el 31 por 100— del conjunto de la UE-15. De ambos países, el caso de mayor concentración es el español, que con un 13 por 100 de la población de la UE ha recibido un 34 por 100 del total de inmigración del período 1997-2008 y la mitad del dirigido a la UE-15 en el decenio de 2000 (Cuadro 2 y Gráfico 1).

Los orígenes de esta segunda oleada son también distintos a los de la primera: en los años cincuenta el grueso de la inmigración hacia el Centro procedía del Sur de Europa, de Turquía y de las antiguas colonias en el Norte de África y en el subcontinente indio, mientras

CUADRO 2

TOTAL INMIGRACIÓN NETA, 1997-2008

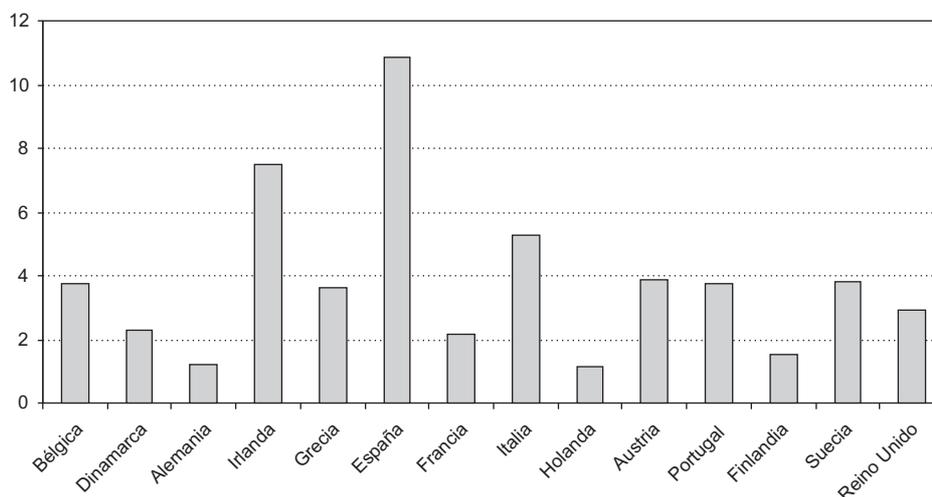
EU-27	14.011.406
EU-25	14.819.222
Bélgica	392.457
Bulgaria	-215.594
República Checa	246.867
Dinamarca	106.011
Alemania	1.038.727
Estonia	1.413
Irlanda	379.888
Grecia	336.948
España	5.074.846
Francia	1.370.253
Italia	3.249.440
Chipre	74.658
Letonia	-20.621
Lituania	-67.357
Luxemburgo	44.356
Hungría	133.357
Malta	16.295
Países Bajos	119.596
Austria	333.302
Polonia	-552.121
Portugal	386.087
Rumanía	-592.222
Eslovenia	46.018
Eslovaquia	5.005
Finlandia	75.361
Suecia	324.913
Reino Unido	1.703.523

FUENTE: EUROSTAT, elaboración propia.

que en esta segunda los orígenes se han diversificado abarcando a prácticamente todos los continentes e incluyendo, por primera vez en la historia europea, una fuerte inmigración latinoamericana, con gran concentración en España. Un tercio de la inmigración registrada desde 2002 (las fuentes estadísticas europeas no permiten la desagregación de orígenes para años anteriores para la mayoría de los países) es interior a la UE-25, es decir la anterior a la última ampliación hacia Rumania y Bulgaria, pero ese dato encubre grandes diferencias internas: así, los países del Centro y del Norte de Euro-

GRÁFICO 1

INMIGRACIÓN RECIBIDA EN EL PERÍODO 1997-2008, PORCENTAJE SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL AL INICIO DEL PERÍODO



FUENTE: EUROSTAST, elaboración propia.

pa —excluyendo al Reino Unido e Irlanda⁴— han recibido poca inmigración y en su mayoría de otros países de la UE, mientras que los países del Sur de Europa han recibido flujos mucho mayores y originados en países en desarrollo (Cuadro 3).

No existen aún estadísticas elaboradas para el conjunto de la UE que permitan comparar de forma sistemática los orígenes, niveles educativos y sectores de ocupación de los inmigrantes en los diferentes países⁵, pero las estadísticas que elabora la OCDE para el conjunto de su área muestran el bajo nivel de cualificación medio de los inmigrantes procedentes de Latinoamérica, del Norte de África y de Europa oriental (fuera de la UE-27), las tres categorías que a su vez han nutrido el grueso de

la inmigración recibida por Europa del Sur en este período. Así, según recoge la OCDE, el 55 por 100 de los inmigrantes procedentes de países de África del Norte, el 54 por 100 de los que llegan de América Latina y el 48 por 100 de los procedentes de Europa del Este (no UE-27) tienen educación primaria o inferior.

En cuanto a su inserción laboral, esta inmigración, dirigida en su mayoría hacia Europa del Sur, presenta un perfil muy diferente a la de la oleada de los años cincuenta y sesenta hacia el Centro y Norte de Europa⁶: la anterior se dirigió a una economía industrial en crecimiento y contribuyó a forjar el potencial exportador de las naciones europeas, mientras que la segunda ha llegado en un contexto de declive industrial, deslocalización y desaparición de las actividades fabriles de menor valor añadido. La inmigración al Sur de Europa se ha

⁴ Una buena parte de la inmigración extracomunitaria que reciben Irlanda y el Reino Unido procede de EE UU, Canadá o Australia.

⁵ La UE se encuentra en un proceso de homogeneización de las estadísticas referidas a la inmigración. Véase, M. LÓPEZ COBO (2008).

⁶ Véase C. GONZÁLEZ y A. TRIANDAFYLLIDOU (2009).

CUADRO 3
INMIGRACIÓN NETA POR ORÍGENES EN LA UE-15, 2002-2007

País	Total	Procedente de la UE-25	Procedente de fuera de la UE-25	% inmig. no UE-25
Bélgica	313.700	133.152	180.548	58
Dinamarca	326.256	212.403	113.853	35
Alemania	3.599.123	1.636.121	1.963.002	54
Irlanda	449.539	223.016	226.523	50
Grecia	219.878	7.263	212.615	97
España	4.358.481	1.018.234	3.340.247	77
Francia	592.706	sin datos	sin datos	—
Italia	1.930.057	258.603	1.671.454	87
Luxemburgo	81.748	65.145	16.603	20
Holanda	630.049	357.728	272.321	43
Austria	662.200	310.016	352.184	53
Portugal	171.394	6.502	164.892	96
Finlandia	126.119	66.398	59.721	47
Suecia	450.374	206.886	243.488	54
Reino Unido	2.887.677	1.036.148	1.851.529	64
Total	16.799.301	5.537.615	10.668.980	63

FUENTE: EUROSTAT, elaboración propia.

ocupado en sectores de uso intensivo del trabajo, como: la construcción, ofreciendo una mano de obra sin la cual la burbuja inmobiliaria habría sido imposible, la agricultura, poco competitiva y fuertemente protegida por la PAC, el comercio, la hostelería y el turismo y el sector de los servicios a las personas (trabajo doméstico, cuidado a ancianos y niños). De todos estos, sólo el turismo es una actividad internacionalmente competitiva, capaz de «exportar». Pero el turismo internacional es muy sensible a las fluctuaciones de las demás economías y está sujeto, a su vez, a una creciente competencia de los países en desarrollo. Por este y otros motivos cuando los augures vaticinan un negro futuro para la Unión Europea, o cuando la Comisión quiere advertir de los riesgos que ésta corre en la competencia económica internacional, la imagen repetida de un futuro indeseable es la de Europa convertida en un gran centro de ocio y turismo.

Otro aspecto distintivo relevante de la inmigración hacia Europa del Sur ha sido su carácter espontáneo. Frente al proceso de los años cincuenta y sesenta cuando la inmigración hacia el Centro y Norte era el resultado de políticas de atracción de los Estados y las grandes empresas, a menudo mediante acuerdos internacionales, la entrada de inmigración a Europa del Sur desde principios de los años noventa se caracteriza por su irregularidad. Los Estados de la zona han seguido un patrón similar al respecto: mientras que ofrecían una retórica de lucha contra la inmigración ilegal, todos ellos han permitido que los inmigrantes llegasen de forma irregular, en su mayoría como falsos turistas, y se incorporasen al mercado de trabajo, y han utilizado las regularizaciones como mecanismo principal de adaptación de la realidad a la legalidad. La existencia en Grecia, Italia y España de nichos importantes de economía sumergida y de culturas políticas con tolerancia al incumplimiento

miento de las normas han creado el habitat adecuado para la supervivencia de la inmigración irregular. Estas prácticas han causado importantes tensiones entre los socios del Sur y del Norte en el espacio sin fronteras de Schengen, temerosos los segundos de que parte de esa inmigración llegada a través del Sur se asentara en su suelo.

3. ¿Por qué no consigue Europa atraer a la inmigración cualificada?

¿Qué hace que un informático indio o un ingeniero chino decida emigrar a Canadá y no a algún país de la UE? Son varias las respuestas: en primer lugar, lograrlo es más fácil, incluso después de la aprobación por la UE de la Directiva de la tarjeta azul, porque Canadá aplica un sistema de puntos en la selección de los inmigrantes potenciales que automáticamente daría una respuesta positiva a un ingeniero chino con fluidez en inglés. En segundo lugar, tanto Canadá como EE UU ofrecen grandes mercados de trabajo. Si el informático indio se establece en primer lugar en California y decide después probar suerte en Nueva York, no tiene que superar ningún nuevo trámite, mientras que si emigró legalmente a Alemania antes de la aprobación de la Directiva de la tarjeta azul, no podrá legalmente trabajar en ningún otro país de la UE. En tercer lugar, el informático indio o el ingeniero chino dominan el inglés, pero en muchos países de la Unión ese idioma no les servirá para desenvolverse ni en las empresas ni en sus gestiones ante las Administraciones. Por último, los salarios para las profesiones de nivel universitario son más altos en el Nuevo Mundo, lo que, entre otros motivos, explica que se produzca una continua fuga de cerebros desde Europa. En resumen, la UE no ofrece un mercado de trabajo unificado, sino muchos aislados, no cuenta con un idioma vehicular común y además sus políticas migratorias no favorecen la llegada de inmigración cualificada.

En la Unión Europea el único país que atrae cifras absolutas sustanciales de inmigración cualificada es el

Reino Unido⁷ y lo hace porque el inglés es su lengua, porque tiene un sistema universitario orientado a la atracción de los mejores estudiantes extranjeros, muchos de los cuales se quedan al acabar sus estudios, y porque su política migratoria facilita la llegada de estos inmigrantes.

Como ya se ha dicho, la Comisión Europea intenta desde el año 2000 que los órganos decisorios de la Unión adopten medidas para la atracción de inmigrantes cualificados, y, finalmente, tras vencer serias resistencias logró la aprobación de la Directiva «de la tarjeta azul». La propuesta de Directiva de octubre de 2007 («Propuesta de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado») denominó «tarjeta azul» al documento que se ofrece a los inmigrantes, por referencia a la «green card» que en EE UU permite la estancia y el trabajo a los extranjeros, aunque su alcance es mucho más limitado que el estadounidense. La principal diferencia es que la «green card» supone un permiso de estancia permanente, mientras que la «tarjeta azul» se ofrece por cinco años⁸. La Directiva de la tarjeta azul, aprobada finalmente en mayo de 2009, establece reglas comunes en todos los Estados miembros para facilitar la entrada y residencia de inmigrantes de alta cualificación y de sus familias, y hacer posible su traslado a otro país de la Unión tras un tiempo de estancia y trabajo en el primero que les recibió. Las condiciones de entrada para el inmigrante son: recibir una oferta de trabajo de al menos un año de duración, para ocupar un puesto de trabajo para el que se requiere alta cualificación y por el que se paga un salario equivalente al menos a 1,5 veces el salario medio bruto del país receptor (en la primera propuesta, el límite era 3 veces el sa-

⁷ Otros países, como Dinamarca, Francia o Suecia tienen porcentajes similares pero sobre cifras de inmigración mucho menores, tanto en términos absolutos como relativos a su población.

⁸ Tras esos cinco años de estancia el inmigrante puede acceder al estatus de «residente permanente», pero el paso de una a otra situación no es automático.

lario mínimo, lo que en muchos países es menos que 1,5 veces el salario medio). La Directiva prevé un procedimiento de gestión rápido, con respuesta a la solicitud de la empresa en menos de 30 días, y diseña un canal específico para profesionales jóvenes, de menos de 30 años, para los que se rebaja el límite salarial. La definición de la «alta cualificación» en la propuesta es vaga: se entiende por empleo muy cualificado «el ejercicio de un trabajo auténtico y efectivo, bajo la dirección de otra persona, por el que se recibe una remuneración y para el que se requieren cualificaciones de enseñanza superior o un mínimo de cinco años de experiencia profesional equivalente» (art. 2). La palabra universidad no se menciona en ningún sitio ni se establecen mecanismos, por otra parte de muy difícil puesta en marcha, para comprobar el significado de la «enseñanza superior» en el país de origen del inmigrante. La Comisión ha querido mantener esta ambigüedad para facilitar la gestión a las empresas, pero éste se ha convertido en uno de los puntos de fricción.

La propuesta de la «tarjeta azul» se encontró de inmediato con la negativa de Alemania, Austria, Holanda y la República Checa, que argumentaron contra la injerencia de la Comisión en las políticas nacionales de inmigración. El hecho de que el inmigrante que llegue por esta vía pueda trasladarse a otro Estado miembro implica consecuencias para todos. Tras este primer rechazo la Comisión introdujo modificaciones en el texto que finalmente, en septiembre de 2008, logró el acuerdo de los Estados (ministros de Trabajo e Interior): la referencia salarial aumentó hasta 1,5 veces el salario medio (en España supone 33.000 euros brutos anuales), el posible traslado a otro país se hace depender de las cuotas que cada Estado fije en esta materia, y el inmigrante ya no puede llegar con su familia sino que tiene derecho a la reunificación familiar a partir de los seis meses desde su llegada. Se define con más precisión el significado de la «alta cualificación» que implica al menos tres años de estudios posteriores a los secundarios o, alternatively, cinco años de experiencia profesional equivalente (en la propuesta inicial eran tres años). En conjunto

han aumentado las garantías a los Estados miembros de que no van a recibir por esta vía una inmigración que no deseen, y se ha estrechado el canal de llegada y los derechos de movilidad dentro de la Unión. El único cambio favorable a esa movilidad ha sido la reducción de dos años a 18 meses el período mínimo de estancia en el país de llegada para poder trasladarse a otro. Pero el derecho a ese traslado está lejos de ser automático: el inmigrante debe enfrentarse en el nuevo Estado con un proceso semejante de comprobación, aportando otro contrato de trabajo, mostrando que el salario en ese nuevo puesto cumple la condición de sobrepasar en un 50 por 100 el salario medio de ese país, presentando sus cualificaciones para ser admitido, etcétera, es decir, iniciando el proceso de nuevo.

Ésta es hasta ahora la única iniciativa de la Comisión que ha tenido éxito en el campo de las políticas positivas de regulación de los flujos migratorios y su alcance, como puede apreciarse, es muy limitado. Para atraer esa inmigración cualificada Europa debe avanzar, en primer lugar, hacia la creación de un auténtico mercado común de trabajo, todavía entorpecido por numerosas trabas legales y administrativas, profundizando en la senda abierta por la Directiva de Servicios de 2006. En segundo lugar, el inglés debe convertirse en idioma vehicular en el conjunto de la Unión, porque es la única lengua que está en condiciones de hacerlo, y porque ya es la lengua de la inversión y de los negocios a nivel mundial. En la UE el 38 por 100 de la población usa el inglés como segunda lengua, muy por delante del alemán y del francés con un 14 por 100 cada uno. El conocimiento de lenguas extranjeras y especialmente del inglés aumenta continuamente en la UE, como muestra el Eurobarómetro y hace realista la hipótesis de que en pocos años la gran mayoría de la población europea pueda entenderse en inglés. En varios países de la UE con lenguas maternas diferentes al inglés, éste ya se ha instalado como lengua de enseñanza universitaria y de trabajo en las grandes empresas. Es el caso de los países nórdicos, Dinamarca o Holanda, países que, junto con Alemania, están situados a la cabeza de la innovación europea (Comisión Europea 2009).

En cuanto al mercado de trabajo interno de la UE hay que recordar que buena parte de la inmigración que han recibido los países de la UE en los últimos años procede de países del Este que actualmente son miembros de la UE, con el resultado de que una cuarta parte de los inmigrantes (definidos como nacidos en el extranjero) de la UE-27 nacieron en otro país de la UE, 11.000.000 de personas sobre un total de 43.000.000 de inmigrantes. Pero este *stock* de 11.000.000 representa sólo el 2 por 100 de los ciudadanos comunitarios, lo que implica una movilidad intraeuropea muy baja si se compara con la de EE UU, donde el 3 por 100 de la población emigra cada año a otro Estado (no existen datos sobre el *stock*). Esta pequeña movilidad de los europeos denota la inexistencia de un mercado laboral común, una ausencia que constituye una de las debilidades económicas europeas y cuya viabilidad se dificultó por las últimas ampliaciones que incorporaron a la UE países con niveles salariales muy inferiores.

Hasta recientemente, las normas de los Estados nacionales sobre la fiscalidad, el cobro del subsidio de desempleo o el de jubilación y, sobre todo, las relativas al ejercicio de las profesiones, han dificultado de manera notable el establecimiento de ciudadanos comunitarios en otros países (Baldoni 2003). La Directiva de Servicios supone un avance muy importante en este terreno, pero su redacción es deliberadamente ambigua, lo que deja su alcance real en manos de los jueces y de los Estados nacionales, presionados éstos por las demandas de protección de colegios profesionales y asociaciones gremiales de todo tipo (Sapir 2006, Nikolaidis y Schmidt 2007, Kostoris 2007). La Directiva de Servicios ha comenzado además a trasponerse a las legislaciones nacionales en un momento difícil, en plena crisis económica europea que acentúa las tendencias proteccionistas sobre cada uno de los mercados de trabajo, lo que hace aún más ardua su aplicación.

Por otra parte, la ausencia de un mercado de trabajo europeo no sólo es una debilidad económica sino también política y por ende con efectos sobre la política económica: la creación de una identidad europea que se ex-

tienda más allá de las élites intelectuales y políticas no es posible si no se generalizan las experiencias de vida en otros países miembro. Los estudios muestran que esas experiencias, ya sean las de estudiantes o las de emigrantes, constituyen el principal factor creador de identidad europea, perfectamente compatible, por otra parte, con la existencia de identidades nacionales fuertes (Ruiz Jiménez y González). A su vez, sin la formación de esa identidad europea es improbable el avance hacia una política económica común, paralizada por la competencia entre los diferentes intereses nacionales.

4. Innovación e inmigración

En los ya diez años transcurridos desde la aprobación de la Agenda de Lisboa, la Unión Europea ha avanzado muy lentamente y de forma desigual en sus objetivos. Desde que en 2004 comenzó la medición nacional de los resultados de los diferentes elementos que componían la Agenda, el conjunto muestra que se ha reducido muy ligeramente el retraso europeo en relación con Estados Unidos y con Japón —en términos de productividad, inversión en investigación, o porcentaje de población ocupada—. Pero en el retrato aparecen grandes diferencias: hay países que han avanzado sustancialmente, los nórdicos más Holanda y Alemania, y hay otros que se han quedado atrás, como Italia, España o Grecia, afectadas por importantes déficit de productividad, compatibles sin embargo con altas tasas de crecimiento. España, Italia y Grecia están, respectivamente, en los puestos 19, 20 y 22 de la UE en cuanto a su cumplimiento de la Agenda, con sólo Hungría, Polonia, Rumanía y Malta por debajo (Tilford y Whyte 2009). España e Italia son los dos únicos países de la UE en los que la productividad ha descendido en el período 2002-2007, un resultado estadístico directo de la incorporación de varios millones de inmigrantes a puestos de trabajo de poco valor añadido. Ambas, junto con Grecia, son las de menor inversión en investigación y desarrollo, y España y Grecia, junto con Polonia, son las que menos apoyos ofrecen al desarrollo de nuevas empresas (Cuadro 4).

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA INVERSIÓN EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TICs)

País	Crecimiento en productividad total 2002-2007	Crecimiento en productividad del trabajo 2002-2007	Inversión en TICs, porcentaje sobre PNB 2002-2006
Finlandia	2,4	2,1	3,4
Suecia	1,6	2,6	4,2
Reino Unido	0,8	1,7	3,9
Alemania	0,7	1,0	3,0
Francia	0,5	1,2	3,2
España	-0,4	0,0	1,6
Italia	-0,6	-0,2	1,9
EE UU	1,1	1,9	3,8

FUENTE: EUROSTAST, *Economist Intelligence Unit*. Recogido de TILFORD y WHYTE, 2009.

¿Tiene esto alguna relación con el hecho de que hayan sido los países de la UE que han recibido la más numerosa y menos cualificada inmigración? La respuesta tentativa de esta autora es que la inmigración abundante ha sido un elemento necesario para mantener un crecimiento de pies de barro basado en el aumento del consumo interno y en la burbuja inmobiliaria, que habría sido imposible sin esa mano de obra extra empleada en la construcción. Por último, ese crecimiento económico, superior a la media de la UE, ha restado incentivos a los gobiernos y a los agentes económicos para apoyar o invertir en actividades competitivas en el mercado internacional. Junto con Grecia y España, Irlanda es el país de la UE-15 más afectado por el aumento del desempleo causado por la crisis, y es a su vez, con España, el más expuesto en los años anteriores a la burbuja inmobiliaria y a la llegada de inmigración no comunitaria. Irlanda y España se encuentran, en este momento, con las peores perspectivas de recuperación en el conjunto de la OCDE, con un impacto de la crisis, a largo plazo, sobre su potencial de crecimiento que triplica la media de los países del área, mientras que la convergencia del PIB per cápita español con el de las economías más ricas apenas ha avanzado desde 2003 (OCDE, 2010).

En términos de política europea de inmigración, de ello se deduce la necesidad de avanzar hacia la creación de un mercado único de trabajo, y hacia la extensión del idioma vehicular común, y la remoción de las barreras normativas que todavía ahora impiden que el territorio europeo sea atractivo para la inmigración más cualificada. Del mismo modo, la experiencia de este decenio resalta la necesidad de una política europea unificada de inmigración que asegure la efectiva implementación de sus decisiones en el conjunto del territorio.

Referencias bibliográficas

- [1] BALDONI, E. (2003): *The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview*, www.obets.ua.es/pioneer/.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (2009): *European Innovation Scoreboard 2008. Comparative Analysis of Innovation Performance*, enero.
- [3] GONZÁLEZ, C. y TRIANDAFYLLIDOU, A. (2009): «Comparing the New Hosts of Southern Europe», *European Journal of Migration and Law*, 11.
- [4] KOSTORIS, F. (2007): «Dominant Losers: A Comment on the Services Directive from an Economic Perspective», *Journal of European Public Policy*, 14: 5, 735-42.
- [5] LÓPEZ COBO, M. (2008): *El lenguaje común para una política de inmigración y asilo en la UE*, www.rielcano.org Ari 157.

[6] NIKOLAIDIS, K. y SCHMIDT, S. (2007): «Mutual Recognition “on Trial”: The Long Road to Services Liberalization», *Journal of European Public Policy*, 14:5, 717: 34.

[7] OCDE (2009): *International Migration Outlook* www.ocde.org.

[8] OCDE (2010): *Going for Growth*, www.ocde.org.

[9] RUÍZ JIMÉNEZ, A. M. y GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2007): «La identidad nacional y europea de los ciudadanos

españoles», con *Revista de Estudios Políticos*, número 136, páginas 143-178.

[10] SAPIR, A. (2006): «Globalization and the Reform of European Social Models», *Journal of Common Market Studies*, 44: 2, 369-390.

[11] SIMON, T. y WHYTE, P. (2009): «The Lisbon Scorecard. How to Emerge from the Wreckage», CER. www.cer.org.uk.