

INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX Víctor Hugo quería unir el continente europeo y crear los Estados Unidos de Europa, aunque en ese tiempo no era posible ya que existían rivalidades entre Alemania y Francia. Posteriormente, al llegar el siglo XX, otra vez renace la idea de promover la unidad y la paz en el continente. En 1923, Coudenhove Kalergi lanzó el proyecto “Paneuropa”, el cual se enfocaba en tres elementos: rechazar los prejuicios nacionalistas, la defensa de la libertad, y la consolidación de la paz.¹

Las rivalidades entre los países de la región habían ocasionado dos guerras mundiales. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las dos potencias vencedoras de la guerra –Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética- gozaban de gran poder político, económico y militar. Ante la amenaza de una posible ocupación de las dos potencias vencedoras, Europa estaba consciente de la necesidad de construir una región unificada, y la iniciativa vino de Francia. El ministro francés de Relaciones Exteriores, Robert Schuman, pronunció un discurso en 1950 conocido oficialmente como Declaración Schuman; este fue el primer paso para construir una Europa unida. La Declaración Schuman proponía una comunidad franco-alemana para aprovechar el carbón y el acero de los dos países.

Acerca de la Declaración Schuman, Desmond Dinan menciona:

Schuman presentó una estrategia para reconciliar la restauración económica de Alemania y la seguridad nacional francesa. Aceptando la recientemente establecida República Federal de Alemania como su igual económico y entregando sobre la responsabilidad de ambos países las industrias del carbón y el acero a una autoridad supranacional, el Plan Schuman fortaleció la vaga noción de unidad e integración europea.²

¹ Unión Panèuropèene Internationale. URL: http://www.paneuropa.org/ch/html/richard_n_coudenhove-kalergi.html (Enero 20, 2006)

² Desmond Dinan, Ever Closer Union: An introduction to European Integration, (New York: Palgrave, 1999) p.9 Traducción propia.

La Declaración Schuman se cumplió con el Tratado de París, el cual creó la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero); la integración comenzaría a través de la cooperación en el sector económico y así, a futuro, lograr una cooperación política. Después de esta exitosa iniciativa de integración europea, se procede a elaborar dos tratados, dando creación a la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad de la Energía Atómica (CEEA) respectivamente; ambos tratados conforman el Tratado de Roma de 1958, el cual proponía la creación de un Mercado Común entre los países de la Comunidad.

Para el desarrollo de Mercado Común, la Comunidad implementó cuatro libertades fundamentales en todo el territorio: libre circulación de bienes, de capital, de servicios y de personas. La apertura de fronteras era un factor indispensable para lograr la unidad y al mismo tiempo el desarrollo económico de los Estados miembros. Desde su nacimiento como comunidad, Europa ha establecido negociaciones entre sus miembros y se han logrado consensos que han permitido implementar políticas comunes en la región, así como también instituciones que vigilen el buen funcionamiento de dichas políticas.

Esta tesis se enfocará en el rubro de la libre circulación de personas, y su objetivo principal es describir cómo se ha desarrollado el proceso de movilidad de personas al interior del territorio comunitario. Se comenzará con una breve descripción de los orígenes que llevaron a implementar las cuatro libertades, así como también su participación en la integración europea, además de analizar tanto las medidas como las instituciones que la Comunidad se ha visto en la necesidad de establecer para que se permita la libre circulación de personas.

La hipótesis de este trabajo pretende comprobar que la implementación de políticas comunes, en este caso la libre circulación de personas, ha logrado resultados positivos para los miembros de la Unión Europea.

En 1992 el Tratado de Maastricht logra la unificación política de la Comunidad, se establece oficialmente la Unión Europea y los pobladores de cada Estado miembro son reconocidos como ciudadanos Europeos. Para eliminar los obstáculos a la movilidad, la Unión Europea ha otorgado derechos fundamentales a la población, como otorgar la ciudadanía europea e implementar políticas comunitarias sobre empleo, asilo, migración, salud, etc., para mejorar las condiciones sociales. Sin embargo, existen algunos Estados miembros que no cumplen con estos derechos, como son el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Los tres Estados mencionados son miembros de la Unión Europea, mas han expresado reservas sobre los acuerdos y políticas comunitarias que favorecen la movilidad y la apertura de fronteras: Acuerdo de Schengen de 1990, política de migración, etcétera.

La libre circulación de personas se fue imponiendo a través de la creación del Mercado Común: si se eliminaban las fronteras habría más facilidades para comprar productos en los diferentes países de la Comunidad, y también se reducirían los controles sobre las personas que cruzan las fronteras interiores. La finalidad era crear un “espacio de libertad, seguridad y justicia” al no controlar el desplazamiento de personas en el interior de la Unión, independientemente de la nacionalidad; es decir, la intención de crear “Un espacio de libertad”, tiene por objetivo asegurar la libre circulación de los ciudadanos europeos.

Para realizar este trabajo primero se describirán las herramientas de análisis que ofrecen cuatro enfoques teóricos como son: el Constructivismo, el Neoinstitucionalismo, el Neofuncionalismo y el Intergubernamentalismo. A continuación se detallará en qué consisten estas teorías y posteriormente, en los capítulos, se describirá su aproximación a la movilidad de personas dentro de la Unión Europea y así se podrá elegir cuál es el enfoque que nos permite analizar la libre movilidad de personas como parte del proceso de integración europea.

Anteriormente se mencionó que la Unión Europea ha otorgado derechos fundamentales para apoyar la movilidad de personas; por ejemplo que otorgó la categoría de ciudadanos europeos a la población de los Estados miembros, la cual fue legalizada en 1992 con el Tratado de Maastricht. El constructivismo nos permitirá analizar el concepto de ciudadano y cómo contribuye este derecho a la libertad de movilidad. El primer paso para comprender de forma clara esta corriente será definir los conceptos de ciudadano y ciudadanía.

Los ciudadanos son “los individuos pertenecientes a una sociedad política o a un Estado determinado.”³ Tienen derechos y deberes políticos dentro del territorio del Estado al que pertenecen. Los ciudadanos le deben lealtad al Estado y a su vez el Estado les ofrece protección dentro o fuera de su territorio. La *ciudadanía* es la calidad y posición social que gozan los ciudadanos de un Estado y es un atributo que les pertenece. Rey Koslowsky ofrece una definición de la ciudadanía europea: “La identificación política con los valores que están incorporados en los documentos que constituyen la Unión Europea representan un recurso de legitimidad y el otro recurso es la práctica cotidiana de sus derechos y deberes como ciudadanos dentro del espacio jurisdiccional que les corresponde.”⁴

Una vez que hemos definido estos dos conceptos, explicaremos lo que la teoría constructivista afirma. Thomas Rise define el Constructivismo como una teoría que “se basa en un ente social el cual insiste en que los seres humanos no pueden existir independientes de su ambiente social y de su cultura.”⁵ Para explicar mejor esta definición, Rise también argumenta que “el ambiente social en el cual nos encontramos, define quienes somos y nuestra identidad como seres sociales. Nosotros somos seres sociales que se acoplan en distintos grupos sociales.

³ MSN ENCARTA ON LINE, (consultado en Junio 20, 2005), URL: <http://es.encarta.msn.com/Ciudadano.html> Traducción propia.

⁴ Rey Koslowsky, “A Constructivist approach to understanding the European Union as a federal polity” in Journal of European Public Policy (6:4 Special Issue. 1999) p.573 Traducción propia.

⁵ Thomas Rise, “Social Constructivism and European Integration”, in Antje Wiener y Thomas Diez (editores) European Integration Theory (New York: Oxford University Press, 2004) p.160 Traducción propia.

Al mismo tiempo, como seres humanos, también creamos, imitamos y cambiamos nuestra cultura a través de las actividades cotidianas.”⁶

Como parte de su ambiente social, el individuo también tiene normas sociales e instituciones. Las normas regulan el comportamiento y al mismo tiempo forman la identidad del individuo. En el proceso de integración europea, las reglas y políticas forman las identidades sociales de los ciudadanos, y así adquieren derechos ó limitaciones de acuerdo al entorno que los rodea. Una de esos derechos es la libre circulación. El Tratado de Maastricht establece que todos los ciudadanos de la Unión tienen el derecho fundamental y personal de circular y residir donde mejor les parezca de todo el territorio comunitario, independientemente de las actividades económicas que realicen. Este derecho fundamental se debe aplicar en todo el territorio de la Unión Europea, aunque en la práctica no se ha cumplido totalmente. En algunos Estados miembros de la Unión los ciudadanos encuentran obstáculos para ejercer sus derechos de libre circulación y establecimiento.

En lo que respecta al Neofuncionalismo, primero es necesario explicar el Funcionalismo de David Mitrany. El Funcionalismo surge después de la Primera Guerra Mundial. En ese tiempo había necesidad de mantener el orden y de evitar otra guerra, por lo que Mitrany se apoyaba en la integración económica y tecnológica como una forma de entablar acuerdos entre los países. Comenzó con las comunicaciones, la salud, los medios de transporte, etc. ya que consideraba que estos eran objetivos primordiales de los Estados, con la idea de establecer organizaciones internacionales con objetivos afines entre los países; de esta forma los Estados apoyarían las organizaciones y las dotarían de legitimidad. Mitrany consideraba que era difícil que algún país acabara con esta forma de integración, ya que existiría una cooperación pacífica que además aportaría ventajas a los Estados que participan.

⁶ Ibid, p.161 Traducción Propia.

Por su parte, Ernst Haas desarrolló el Neofuncionalismo. Esta teoría también está basada en que el bienestar del Estado requiere del control económico y tecnológico, pero se enfoca en la política doméstica. Los actores son los Estados, los grupos de interés nacionales (las empresas), y los partidos políticos. Los Estados permiten y deciden el establecimiento de las instituciones internacionales, aunque en las decisiones que toman intervienen los partidos políticos y los grupos de interés con la finalidad de defender sus propios intereses. Dentro de esta corriente, Ernst B. Haas utilizó el concepto de *spillover* o efecto inducido: si los Estados promueven la cooperación a través de los sectores económicos y tecnológicos pueden lograr desarrollo económico, y de esta forma también logran poder político. Al final el *spillover* de la economía ocasionaría efectos políticos.

La otra teoría que se utilizará en este trabajo es el “Neoinstitucionalismo”. En esta teoría los actores principales son las instituciones y tienen la función de resolver problemas y promover la cooperación entre los países. Son las encargadas de establecer el equilibrio y la comunicación entre las partes que intervienen en un proceso: “Los roles, las normas y los procedimientos establecidos por las instituciones constituyen la base sobre la cual se apoya la interacción social y sin la cual los comportamientos sociales serían ininteligibles – es decir, no serían de carácter social sino puramente individual.”⁷ Para cumplir con los intereses de todos los actores, las instituciones establecen un equilibrio entre las demandas nacionales y las comunitarias.

Andreas Dur define el institucionalismo de la elección racional, el cual observa a las instituciones como el contexto estratégico en el que los individuos racionales persiguen sus intereses.⁸ En este tipo de institucionalismo, el objetivo de establecer instituciones es para

⁷Michael E Smiths y Wayne Sandholtz, “Institutions and Leadership: Germany, Maastricht and the ERM crisis” in The State of the European Union, (New York: Oxford University Press, 1998) p.245 Traducción propia.

⁸ Andreas Dur, ¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea, (Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, 2004) p.7

modificar el comportamiento de los actores, ya que considera que las instituciones pueden favorecer u obstaculizar las acciones que los Estados desean realizar.

En la Unión Europea, los Estados establecieron las Instituciones Europeas para ajustar el poder y los intereses de los miembros; las instituciones legalizan las políticas comunes y así estas sean implementadas en todo el territorio comunitario. Frank Schimmelfenning también coincide con Dur; él emplea el término institucionalismo racionalista y argumenta: “El institucionalismo racionalista trata de explicar el establecimiento y diseño de instituciones internacionales como resultados de las elecciones y negociaciones intergubernamentales de los Estados en un contexto anárquico.”⁹ Schimmelfenning considera las preferencias de los Estados como punto de partida para iniciar negociaciones y así establecer instituciones.

La última teoría que se detallará en esta tesis es el Intergubernamentalismo. En esta corriente teórica los actores principales también son los Estados. Moravcsik utiliza la teoría del intergubernamentalismo liberal, el cual “sostiene que la integración europea era una serie de adaptaciones racionales hechas por líderes nacionales para los límites y oportunidades que traía consigo la evolución de una economía mundial interdependiente.”¹⁰ Para explicar esta teoría Moravcsik considera la participación de los Estados Europeos, y observa que de acuerdo a sus intereses aplican el poder; aunque también se podría considerar las preferencias geopolíticas ideológicas, que algunas veces intervienen en la forma de actuar de un Estado respecto a otro-por ejemplo para formar alianzas.

Schimmelfenning describe algunas características del intergubernamentalismo: “El intergubernamentalismo considera los Estados nación como los actores principales en la integración Europea y toma en cuenta los intereses del Estado para procurar su posición a nivel

⁹ Frank Schimmelfenning, “Liberal Intergovernmentalism”, in Antje Wiener y Thomas Diez (editores) European Integration Theory (New York: Oxford University Press, 2004) p.77 Traducción propia.

¹⁰ Andrew Moravcsik, The Choice for Europe, (New York: Cornell University Press, 1998) p.472 Traducción propia.

internacional, su autonomía y su seguridad.”¹¹ Los Estados son los actores principales y actúan de acuerdo a sus intereses.

En esta teoría, al igual que en el Neofuncionalismo, también juega un papel importante la economía, y el desarrollo económico es uno de los intereses principales de la integración Europea. En esta teoría se permite la participación en dos escenarios: la Sociedad y el Estado, y la negociación entre ambos. Los Estados son los actores que establecen la cooperación y buscan acuerdos para satisfacer las demandas que exigen la sociedad nacional y transnacional. Bellamy y Dario Castiglione afirman: “Los intereses nacionales, subnacionales y transnacionales en conjunto forman y moldean la integración Europea y diseño de la política.”¹²

A lo largo de los capítulos de esta tesis se describirán ejemplos de las corrientes teóricas previamente mencionadas, y después de citar los ejemplos se decidirá la corriente que mejor nos permita comprender la libre circulación de personas dentro de la integración europea. El desarrollo de este análisis estará dividido en tres capítulos: En el primer capítulo se detallarán los antecedentes que dieron origen a la movilidad de personas. Se comenzará con una breve reseña de los Tratados que ha establecido la Unión Europea, desde el Tratado de Roma de 1958, el Tratado de Maastricht, Ámsterdam y por último Niza en el 2000; también se analizarán las aportaciones del Acuerdo de Schengen y el Acta Única Europea. Asimismo, se explicarán los derechos fundamentales que otorgó la Unión: la ciudadanía europea y los derechos que confiere a los ciudadanos europeos (libre circulación, derecho de estancia, etcétera). Posteriormente, se analizará la libre circulación como elemento importante en el proceso de integración europea. Para realizar dicho análisis se utilizarán los enfoques teóricos que se han definido anteriormente.

¹¹ Schimmelfenning, p.80 Traducción propia.

¹² Richard Bellamy y Dario Castiglione, Normative Theory and the European Union: Legitimizing an Euro-polity and its regime. [consultado en Agosto 17, 2005] URL: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,5283,en.pdf> p.13 Traducción propia.

El segundo capítulo describirá cómo se ha desarrollado la libertad de circulación dentro del territorio comunitario. Primero se estudiarán las medidas que ha implementado la Unión para apoyar la libre movilidad de personas; una de esas medidas es el espacio de libertad, seguridad y justicia que propone el Tratado de Ámsterdam. Después se describirán las aportaciones, al igual que los peligros, que puede ocasionar la libre movilidad.

En lo que respecta al sector económico, se detallará cómo ha contribuido la libre circulación de personas para mejorar la competitividad económica entre los Estados. En cuanto a la educación, se ha logrado elevar el nivel académico en todo el territorio comunitario, aunque se presentan obstáculos en el sector educativo ya que no existe el reconocimiento de diplomas entre los países miembros. Este problema presenta algunos inconvenientes para las personas que deseen trabajar en otro Estado de la Unión. Por otro lado, se han presentado situaciones que pueden limitar la libre circulación de los ciudadanos europeos. Esas situaciones son las que afectan el orden público, la seguridad y la salud pública, y pueden ocasionar aumento de la delincuencia, el terrorismo y el tráfico de personas. La Unión Europea ha implementado medidas para prevenir y reducir estas acciones. Una de esas medidas es la cláusula de salvaguardia, la cual autoriza a todo Estado miembro a reestablecer temporalmente los controles en las fronteras de la Comunidad.

Finalmente, en el tercer capítulo se analizarán los retos que ha enfrentado la Comunidad al implementar la política de libre circulación. ¿Qué logros han registrado los primeros diez Estados que firmaron el Acta Única, al implementar la libertad de circulación de manera oficial? El otro reto que se comentará es la ampliación. Además se demostrará si se ha implementado la libre circulación de personas en el territorio de los nuevos miembros.

La Comunidad ha tenido que cambiar las legislaciones sociales, ya que en algunos Estados no están de acuerdo con la política doméstica de algún otro Estado, y por lo tanto no es

aceptada. Este rechazo puede ocasionar diferencias entre los miembros de la comunidad, por lo que algunos de ellos se vieron en la necesidad de realizar cambios en sus legislaciones sociales domésticas para poder llevar a cabo la libre circulación de personas.

La apertura de fronteras interiores dentro del territorio comunitario ha aportado ventajas a los Estados de la Unión, aunque no se descarta el hecho de que existen riesgos y situaciones que pueden amenazar la seguridad de los ciudadanos. En esta tesis se describirán estas dos visiones, ya que es importante mencionar, que desde su nacimiento la comunidad se ha prevenido, por lo que al mismo tiempo de implementar políticas también se ha preocupado por formular propuestas y establecer leyes y acuerdos que protejan a los ciudadanos.