

## **CAPÍTULO I**

### **Antecedentes Históricos que dieron origen a la Libertad de Circulación**

La Unión Europea ha implementado políticas comunitarias para lograr la integración de sus miembros, las cuales son aplicadas en todo el territorio comunitario (actualmente siendo conformado por 25 países)<sup>1</sup>; tanto los nuevos miembros como los países candidatos deben implementar estas políticas dentro de su territorio. Entre ellas existe una de suma importancia: “la libertad de circulación”, la cual permite la movilidad total de bienes, personas, servicios, y capital en el interior del territorio comunitario.

Este capítulo nos permitirá conocer los antecedentes históricos que dieron origen a la política de libre circulación de personas dentro del territorio de la Unión Europea. Se mencionarán las cuatro libertades fundamentales que otorga la Unión Europea (libre circulación de bienes, de personas, de servicios y de capital), así como también las causas por las que se consideró necesario instaurar esas cuatro libertades dentro del territorio Comunitario.

Posteriormente se considerarán los avances que se han logrado a través de las aportaciones de los Tratados de la Unión Europea, iniciando con el Tratado de Roma de 1957, el Acta Única Europea de 1986, el Acuerdo de Schengen de 1985 y finalizando con los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza. Por último, se analizará la libertad de circulación de personas como parte del proceso de integración europea, para obtener una mayor comprensión de las medidas que la Unión Europea ha implementado para apoyar la libertad de movilidad.

#### **1.1 Creación de la Unión Europea**

---

<sup>1</sup> Ver Anexo I.

En 1957 se firmaron dos tratados que instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAA). Ambos tratados conforman el Tratado de Roma y comienzan la integración entre los Estados Europeos. La CEE fue conocida como Mercado Común y la Comunidad de la Energía Atómica buscaba crear una industria nuclear

### ***1.1.2 El Mercado Común.***

Con la creación del Mercado Común, la Comunidad buscaba el desarrollo económico y mejoramiento del bienestar social de los Estados miembros. A lo largo de este trabajo sólo se mencionará al Mercado Común como un instrumento que apoya la política de la libre circulación de personas, no se profundizará en las disposiciones que incluye, sólo se considerará una definición general.

#### *1.1.2.1 Las Cuatro Libertades Fundamentales de la Unión Europea.*

Al crear el Mercado Común dentro del territorio comunitario, la Comunidad Europea estableció como objetivo la implementación de cuatro libertades fundamentales:

- Libre circulación de personas
- Libre circulación de bienes.
- Libre circulación de capital.
- Libre circulación de servicios.

Esta tesis se enfoca solamente en una de las cuatro libertades: la libre circulación de personas. Esta libertad fue creada como una medida necesaria para el mejor funcionamiento del

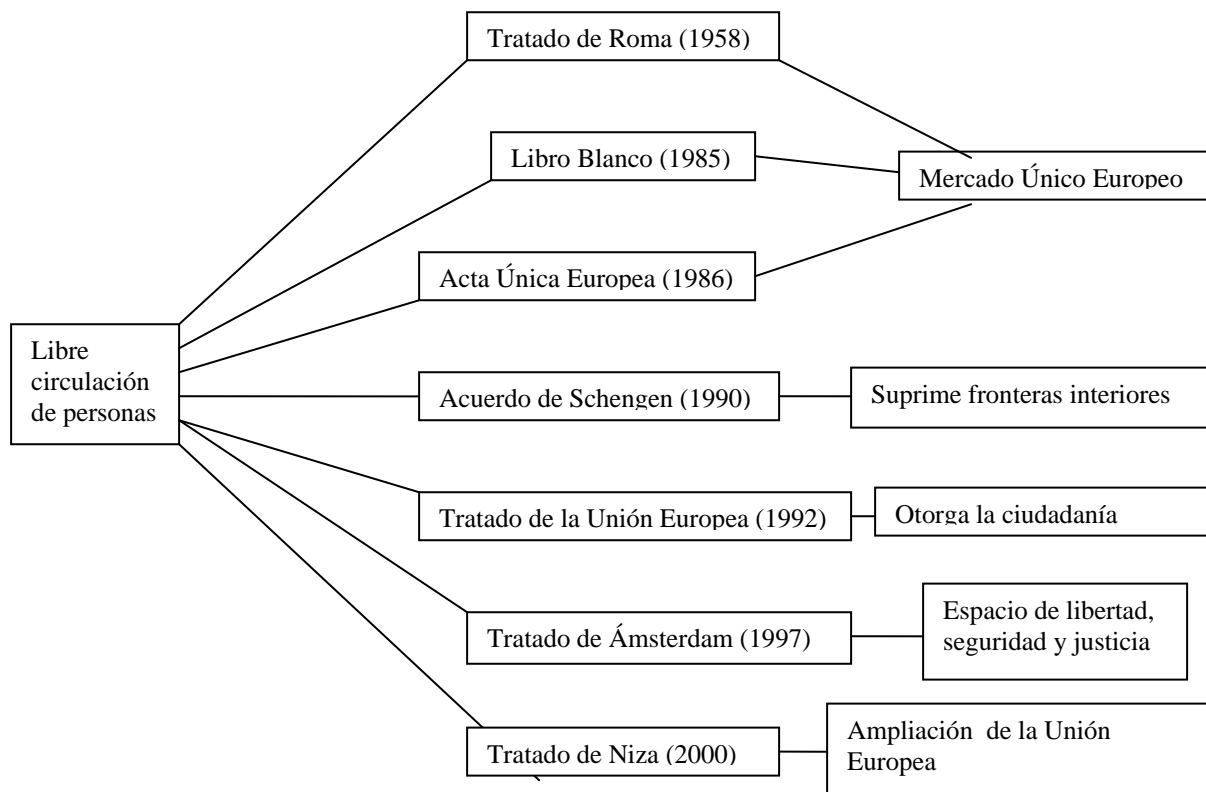
Mercado Común, ya que se requería controlar la circulación de los agentes económicos tales como empresas, trabajadores, productos, y capital.

## 1.2. Tratados y Actas que dieron origen a la libertad de circulación

A través de la elaboración de tratados la Comunidad Europea quiso reforzar la libertad de circulación, otorgando a los residentes europeos derechos que apoyaban la eliminación de fronteras interiores de la Comunidad, y así permitan la libre circulación de personas dentro del territorio europeo. Además de los tratados, también se menciona el Acuerdo de Schengen, el Libro Blanco y el Acta Única Europea. Estos documentos jurídicos también promovieron la libertad de circulación.

***Figura 1. Documentos Legislativos que dieron origen y apoyaron la libre circulación de personas.***

(FUENTE: Elaboración Propia)



## **1958 Tratado de Roma**

El Tratado de Roma fue elaborado en 1957 y entró en vigor a partir del 1 de Enero de 1958, y está conformado por los dos tratados que establecieron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad de la Energía Atómica, siendo la CEE también conocida como Mercado Común. El Tratado de Roma estableció los principios del Mercado Común (libre circulación de bienes, personas, servicios y capital), y se estableció una unión de comercio que suprimía los aranceles en un periodo de doce años entre los Estados Europeos que ratificaron el tratado: Francia, Italia, Alemania y Benelux (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo).

A partir de 1968 se suprimen los aranceles internos de la Comunidad Europea y se implementan tarifas comunes para los productos procedentes de terceros países. Este tratado establece objetivos políticos (la paz y la libertad), económicos (el progreso económico a través de las cuatro libertades) y sociales (mejorar condiciones de vida y empleo para los residentes de la Unión Europea). El Tratado de Roma también proclamó libertades para cumplir estos objetivos: libertad de circulación de los trabajadores, libertad de establecimiento, y la libre circulación de servicios y mercancías, aunque la libre circulación en términos generales todavía enfrentaba limitaciones.

## **1984 Iniciativa para elaborar el Acta Única Europea**

En 1984 el Consejo Europeo se reunió en Fontainebleu, y decidió la creación de un comité para estudiar la libertad de los ciudadanos comunitarios, proclamando que “todo ciudadano de un país de la Comunidad debía ser reconocido ciudadano de los otros Estados miembros y tenía derecho

de residir en cualquier Estado miembro de la Comunidad.”<sup>2</sup> En esta reunión comienza la iniciativa para elaborar el Acta Única Europea y surge la pauta para suprimir las fronteras interiores entre los países miembros de la Comunidad Europea.

### **1985 Libro Blanco**

El 14 de Junio de 1985 la Comisión Europea publicó un programa que incluía propuestas para poner en marcha el Mercado Único, en el cual se establecía de manera definitiva un Mercado Único sin fronteras a partir de 1993. A este programa de la Comisión se le nombró el Libro Blanco, y proporcionaba los instrumentos necesarios para la aplicación del Mercado Único Europeo: todos los Estados miembros de la Comunidad Europea formarían parte del Mercado Único y se implementarían intercambios comerciales entre ellos; además se eliminarían los aranceles, los cuales sólo se implementarían a los productos provenientes de terceros países. Se establece como eje principal que:

El Mercado Único ofrecerá a los consumidores una mayor variedad y precios más baratos, que contribuirán a la creación de empleos y fortalecerán la competitividad internacional de las empresas europeas.<sup>3</sup>

El mismo año de 1985, cinco países de la Comunidad (Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firman el “Acuerdo de Schengen”; después lo harían Italia, España, Portugal, Grecia y Austria. Este acuerdo consistía en suprimir todo control a las fronteras interiores, y promovía medidas de cooperación entre los Estados para mantener la seguridad, así como apoyar la inmigración y la libre circulación de personas.

---

<sup>2</sup> André, Gauthier, La Construction Européenne, (París : Brèal, 2000) p.117 Traducción propia.

<sup>3</sup> Ibid, p.121 Traducción propia

## **1986 Acta Única Europea**

El siguiente paso se realizó en 1986, cuando la Comunidad redacta el Acta Única. El acta fue firmada en Luxemburgo el 17 de Febrero de 1986, entrando en vigor en 1993, e inicialmente fue ratificada sólo por nueve Estados Miembros; Dinamarca, Grecia e Italia lo ratifican el 27 de Febrero del mismo año, aunque con ciertas reservas. Este acto de cooperación entre los Estados miembros constituyó una de las etapas necesarias de la integración europea, promoviendo la cohesión económica y social entre los mismos. Según Desmond Dinan, en su libro *Ever Closer Union*, “el Acto Único Europeo ha comprometido a la Comunidad Europea a lograr un Mercado Único en 1992 y a implementar ciertas políticas sin las cuales un Mercado Único no podría existir. Una de esas políticas es la Cohesión económica y social, es una de esas políticas que une a los países ricos y pobres de la Comunidad”<sup>4</sup>.

La Cohesión económica y social promueve la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea, además de favorecer el desarrollo y la igualdad de oportunidades entre las personas. Esta política se concreta a través de instrumentos financieros como los Fondos Estructurales. La Cohesión económica y social estableció las bases para los tratados posteriores. Desde su nacimiento, la Unión Europea ha tenido como objetivo agrupar a las naciones de Europa en una unión pacífica, permitiéndonos ratificar que “el éxito de la Unión Europea ha radicado en conseguir agrupar a sus pueblos, mostrándoles que el interés propio a menudo no es otra cosa que el interés común.”<sup>5</sup>

## **1990 Acuerdo de Schengen**

---

<sup>4</sup> Dinan, p.122 Traducción propia.

<sup>5</sup> Comunidades Europeas- Comisión, El Mercado Único en marcha. (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992) p. 6

En 1990 se firma el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen. Dicho acuerdo suprimió los controles en las fronteras interiores de la Comunidad, y el Convenio regula las medidas<sup>6</sup> para garantizar el espacio de seguridad y justicia. El acuerdo entró en vigor el 1 de Septiembre de 1993, y se traduce principalmente en una iniciativa que suprime las fronteras entre los Estados miembros y garantiza la libre circulación de los ciudadanos europeos así como de nacionales de terceros países. El objetivo de la Zona Schengen es la no presentación de pasaportes. También se estableció un Comité Ejecutivo del Espacio Schengen, el cual aprueba las decisiones y declaraciones. El Acuerdo, el Convenio y las declaraciones en conjunto constituyen el Acervo de Schengen.<sup>7</sup>

Irlanda, el Reino Unido y Dinamarca son Estados miembros de la Comunidad Europea, sin embargo no son signatarios del Acuerdo de Schengen, por lo que se establecieron regímenes especiales para estos Estados: Gran Bretaña e Irlanda pueden participar y cooperar en las disposiciones del Acervo de Schengen, sólo se requiere el voto unánime en el Consejo Europeo de los trece Estados<sup>8</sup> que forman parte del acervo; mientras que Dinamarca decide, en base a cada situación que se le presente, si colabora con el desarrollo del Acervo de Schengen con base en el derecho internacional. Dinamarca decide si aplica el derecho comunitario como derecho nacional.

Los tres Estados si aplican las disposiciones del acervo y, por lo tanto, se reservan el derecho de ejercer controles sobre las personas en sus fronteras. Más tarde, en 1999, la Unión Europea firmó un acuerdo con Islandia y Noruega; estos Estados no forman parte de la Unión Europea, no obstante, si forman parte del Acervo de Schengen. Los dos Estados establecieron

---

<sup>6</sup> Medidas que implementó Schengen: supresión de controles de personas en las fronteras interiores, aplicación del régimen de Schengen en aeropuertos y aeródromos, controles en fronteras exteriores, política común de visados, lucha contra tráfico ilícito de estupefacientes, responsabilidad en materia de asilo y ejecución de solicitudes de asistencia judicial internacional.

<sup>7</sup> Hasta 1997 el Tratado de Ámsterdam incorporaría el Acervo de Schengen a la Unión Europea.

<sup>8</sup> Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

acuerdos de cooperación con los países signatarios del Acuerdo de Schengen, tienen el estatuto de asociados y por consiguiente también aplican las disposiciones que el acervo incluye, excepto la facultad para participar en la toma de decisiones. En el Comité Ejecutivo no tienen derecho a votar, aunque sí pueden formular propuestas, y también participan en la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos del Acervo de Schengen.

### **1992 Tratado de la Unión Europea (Maastricht)**

Continuando con el proceso de integración, en 1992, la Comunidad Europea redacta el Tratado de Maastricht, el cual establece la Unión Europea (UE) y el Mercado Único Europeo a partir del 1 de Noviembre de 1993. Como André Gauthier afirma, el Tratado de Maastricht “creó una Unión sin obstáculos y más estrecha entre los pueblos de Europa, donde las decisiones son tomadas considerando la participación de los ciudadanos y siempre respetando la identidad nacional de sus estados miembros.”<sup>9</sup> El objetivo principal del Tratado de Maastricht es establecer las instituciones y los principales objetivos de la Unión. En este capítulo se abordarán sólo dos de esos objetivos: la creación de una ciudadanía de la Unión y un espacio sin fronteras interiores. Más adelante se utilizará el constructivismo social para analizar estos dos objetivos. Así se comprobará que la ciudadanía de la Unión y el espacio sin fronteras interiores son objetivos que están ligados y también favorecen al Mercado Único Europeo. Además de las aportaciones de Maastricht acerca de la libre circulación, los Estados miembros debían de mantenerse unidos para disfrutar de las ventajas económicas que aportaba el Mercado Único, como se puede ver establecido en el siguiente artículo del tratado:

---

<sup>9</sup> Gauthier, p.99 Traducción propia



*Artículo 130 A - Tratado de Maastricht: A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.*<sup>10</sup>

La cohesión económica y social entre países pobres y países ricos de la Comunidad es uno de los mayores desafíos de Maastricht.

### **1997 Tratado de Ámsterdam**

Posteriormente, en 1997, la Unión Europea redacta un nuevo tratado para reafirmar los objetivos que Maastricht había establecido anteriormente. Ese mismo año, el Consejo Europeo se reunió en Ámsterdam y elaboró el Tratado de Ámsterdam, el cual entró en vigor el 1 de Mayo de 1999. Ámsterdam agrega nuevos derechos sociales<sup>11</sup> para los ciudadanos europeos y un “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Este espacio se refiere a la protección de los ciudadanos europeos y de los consumidores, debido a la apertura de las fronteras interiores de la Comunidad.

El nuevo tratado fue aceptado por la mayor parte de los miembros de la Comunidad; Dinamarca, Irlanda y la Gran Bretaña también lo ratificaron, con ciertas reservas. Estos Estados establecieron protocolos que les otorgaban la facultad de implementar dentro de sus territorios ciertas medidas específicas,<sup>12</sup> ya que no estaban de acuerdo en permitir políticas que pusieran en riesgo su seguridad. Pinder afirma en su libro *The Building of the European Unión* que “el Acta Única y los Tratados de Maastricht y Ámsterdam proporcionaron ejemplos de integración

---

<sup>10</sup> Tratado de la Unión Europea, Título XIV, Artículo 130 A, URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EU\\_treaty.html#0001000001](http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001) (Agosto 20, 2005)

<sup>11</sup>Consolida el principio del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, trato de igualdad para hombres y mujeres, prohíbe discriminación por nacionalidad, una política de empleo, promueve la salud pública a nivel comunitario y la protección del consumidor.

<sup>12</sup> Se reservan el derecho de entrada de ciudadanos europeos incluso dentro de las fronteras interiores de la Unión.

positiva, cohesión social, protección del consumidor, educación, derechos humanos y otras políticas relacionadas a la ciudadanía y a la libre circulación de personas.”<sup>13</sup>

### **2000 Tratado de Niza**

Finalmente, el último de los Tratados que ha redactado la Unión Europea es el “Tratado de Niza”, en el año 2000, el cual entró en vigor en Febrero del 2003. En el Tratado de Niza, la Comunidad enfoca su atención a la ampliación hacia Europa Oriental: La población de los nuevos miembros de la Unión también tiene la categoría de ciudadanos, y por lo tanto el derecho de libertad de circulación. Por otra parte, al integrar nuevos Estados a la Unión surgen problemas en la toma de decisiones. El número de decisiones que requieren la unanimidad de todos los Estados miembros se reduce; algunos Estados deciden acerca de ciertas cuestiones, mientras que otros no tienen facultad para participar en la toma de decisiones.

Para resolver esta cuestión se establece un sistema de mayorías y minorías para la toma de decisiones, ó sistema de codecisión, según el reparto de votos que le corresponde a cada Estado miembro. Cada Estado miembro tiene un número de votos, y dicho número de votos se determina con base en la cláusula de verificación demográfica, lo que significa que los Estados obtienen votos de acuerdo a su porcentaje de población y así se catalogan en países grandes o pequeños. Con la ampliación de la Unión Europea, el porcentaje de votos se ampliará proporcionalmente debido a la entrada de nuevos miembros.<sup>14</sup>

Los artículos relativos a la ciudadanía, el derecho de circulación y de establecimiento, serán determinados con base en la codecisión. Este sistema no incluye las disposiciones sobre los pasaportes o los permisos de establecimiento en otro Estado miembro. En lo que concierne a los

---

<sup>13</sup> John Pinder, The Building of the European Union. (Oxford: Oxford University Press, 1998) p.95 Traducción propia

<sup>14</sup> Ver Anexo I: Proceso de Toma de Decisiones por Codecisión.

controles de libre circulación de personas en las fronteras exteriores, también se utilizará el sistema de codecisión, una vez que se haya firmado un acuerdo sobre las medidas relativas a la circulación de personas en las fronteras exteriores. Por último, el sistema de mayoría cualificada también se aplicará para tomar decisiones acerca de las condiciones de libre circulación de ciudadanos provenientes de terceros países.

Los antecedentes que se han mencionado demuestran que no ha habido automaticidad en el proceso de integración de la Unión Europea. Cada etapa que ha logrado la Comunidad en su conjunto, ha requerido de voluntad, apoyo e incluso organizar fuertes coaliciones para poder lograr tomar decisiones.

### **1.3 Teorías de Integración Regional.**

En 1983, el Consejo Europeo de Stuttgart presentó una Declaración Solemne sobre la Unión Europea, elaborada por Hans Dietrich Gensher y Emilio Colombo: “la construcción europea debe estar orientada para hacer frente a sus objetivos generales; dotarse de métodos de decisión más eficaces, una más estrecha cohesión y una estrecha coordinación de sus diversas ramas, así como la búsqueda de políticas comunes.”<sup>15</sup>

Los países europeos querían conformar una Comunidad que respondiera tanto a las necesidades internas como a las necesidades externas de sus miembros. Se buscaba construir una organización supranacional, y que a lo largo de la región no dominara sólo un Estado miembro, sino todos en conjunto, y así unirían esfuerzos

---

<sup>15</sup> Emilio Colombo y Hans Dietrich Gensher, “Declaración Solemne sobre la Unión Europea”, Consejo Europeo de Stuttgart, 1983. Disponible en: Gauthier, p. 97

### ***1.3.1 Enfoques teóricos que analizan la libertad de circulación de personas: constructivismo social, neofuncionalismo, neoinstitucionalismo e intergubernamentalismo.***

A continuación se presenta un análisis de las corrientes constructivista, neofuncionalista, neoinstitucionalista e intergubernamentalista aplicadas a la política de la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea.

#### **Constructivismo Social**

En la introducción de esta tesis se han explicado los conceptos de ciudadano y ciudadanía, así como también se explicó la corriente constructivista, ya que nos proporciona una herramienta para definir la ciudadanía europea. Se puede observar la aplicación de dicha corriente teórica en los diferentes tratados antes mencionados, por ejemplo: el Tratado de Roma que implementó la libre circulación y la establecía como una política relacionada con las actividades económicas. En el Tratado de Maastricht la Unión Europea otorga el derecho de ciudadanía europea a los residentes de la Unión y la introduce como un derecho civil europeo; todos los ciudadanos de los Estados miembros son ciudadanos de la Unión Europea. Maastricht fue un instrumento legal que institucionalizó la ciudadanía europea, y otorgó deberes y derechos formales.<sup>16</sup> A partir de este tratado, la libertad de circulación era un derecho de los ciudadanos europeos, y ahora estaba ligada a la ciudadanía europea. Los ciudadanos pueden intervenir en el proceso de integración porque comienza la comunicación entre los ciudadanos y las instituciones europeas.

Otro objetivo del Tratado de Maastricht, es el “espacio sin fronteras interiores.” Maastricht también establece que a partir del 1 de Enero de 1993 ya no existirían fronteras entre

---

<sup>16</sup> Derecho de residencia en cualquier Estado miembro de la Comunidad, votar en elecciones parlamentarias, protección diplomática y consular en países externos a la Comunidad, y formular peticiones al Parlamento Europeo.

los Estados miembros, y oficialmente establece que sólo se dejarán los controles fronterizos en las fronteras exteriores de la comunidad.

Como Jo Shaw describe en el capítulo “*The problem of Membership in European Union Citizenship*”, “la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea no sólo implica la atribución de derechos económicos, sino que enfatiza los derechos de la ciudadanía para constituir una fuerte ciudadanía transnacional que apoye y ejerza sus derechos dentro del territorio de los Estados miembros”<sup>17</sup>; construyéndose de esta forma la Europa de los ciudadanos, en la cual pueden circular, residir libremente y practicar la profesión que hayan elegido en cualquiera de los Estados miembros. Cabe destacar lo que Pownall afirma en su libro Europa, Preguntas y Respuestas: “La Comunidad sabe que sólo se podrá construir una verdadera Europa de los ciudadanos si se garantiza plenamente el derecho de éstos a circular libremente y a residir y trabajar en el país de su elección.”<sup>18</sup>

De esta manera se puede observar que ambos objetivos (ciudadanía de la Unión y espacio sin fronteras) están ligados, y era necesario implementarlos para establecer el Mercado Único Europeo, ya que permiten llevar a cabo las cuatro libertades de la Comunidad: libre circulación de bienes, de personas, de servicios y de capitales. Conjuntamente con estos dos objetivos del Tratado de Maastricht, la Comisión Europea se encarga de realizar legislaciones sociales para suprimir las barreras técnicas, físicas y fiscales, y así favorecer a los ciudadanos europeos. Más adelante se comentará acerca de estas legislaciones sociales.

---

<sup>17</sup> Jo Shaw, “The Problem of Membership in European Union Citizenship”, disponible en: The European Union and its order, Zenon Bankowski y Andrew Scott, (Oxford, UK: Blackwell Publishers LTD, 2000) p. 66 Traducción propia

<sup>18</sup> Charles Pownall, Europa: Preguntas y Respuestas, (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997) p.88

## Neofuncionalismo

La integración europea comenzó a través de los sectores económicos; este es el punto de partida de la teoría neofuncionalista: Los Estados miembros formaron la Comunidad Económica Europea, uniendo esfuerzos para expandir sus intereses económicos, el *spillover* comenzó en la economía y se dio el Mercado Común. El Tratado de Roma es un ejemplo neofuncionalista, ya que implementó el Mercado Común como la estrategia de integración europea que afectó poco a poco los sectores económicos y contagió a otras áreas, como la industria, la agricultura, la educación y el empleo.

El efecto inducido que ocasionó el Mercado Común en las demás áreas ocasionaría efectos en las políticas sociales: se implementó la libre circulación de personas, bienes, servicios y capital. Estas libertades eran necesarias para apoyar el Mercado Común. A su vez, la libre circulación de personas también requería mejorar otros aspectos sociales -crear una política de asilo y migración, organizar la educación a nivel comunitario- y la Comunidad Económica Europea buscaría no sólo una integración económica, sino también una integración política entre sus miembros, dando como resultado la Unión Europea. En este caso, Andreas Dur afirma que la integración de unos sectores llevaría necesariamente a la de otros sectores y la integración económica acabaría conduciendo a la integración política.<sup>19</sup>

Según los Neofuncionalistas, al final el efecto económico ocasionaría efectos políticos. Para establecer la integración política europea, la teoría neofuncionalista utilizó la economía del Mercado Común como el móvil de la unidad de la región europea, y así llegar a formar más adelante la Unión Europea.

Desde su nacimiento la Unión Europea estableció objetivos políticos, sociales y económicos, y después de la creación de la Unión Europea, aumentó el número de Estados

---

<sup>19</sup> Dur, p. 3

miembros en la Comunidad. Los nuevos miembros, al igual que los anteriores, deben implementar el Mercado Único en sus territorios y por lo tanto permitir la libre circulación. Además del Mercado Único, la libre circulación de personas trae consigo otras aportaciones económicas a los miembros de la Unión, como es el caso de la competitividad económica, porque los ciudadanos europeos pueden comprar los productos que deseen en cualquiera de los Estados miembros y así surge el euroconsumidor. La otra aportación económica es la creación de empleos, ya que los ciudadanos europeos tienen libertad de establecimiento y pueden trabajar en cualquier Estado miembro de la Unión Europea. En los capítulos posteriores se explicarán ampliamente las aportaciones económicas que trae consigo la libre circulación así como la ampliación de la Unión y el impacto de la libertad de movilidad en los nuevos Estados miembros.

Desafortunadamente, la teoría neofuncionalista no tuvo el éxito que prometía en el proceso de integración. El Reino Unido demandó su adhesión a la Comunidad Económica Europea y Francia no estuvo de acuerdo con la participación del Reino Unido en el Mercado Común.<sup>20</sup> De Gaulle opinaba que los intereses económicos británicos- la posición de la libra esterlina, los lazos con la Commonwealth, las importaciones de productos agrícolas a bajos precios- eran contrarios a los intereses franceses<sup>21</sup>.

Este desacuerdo político entre los miembros fundadores de la Unión expone un ejemplo claro de que el neofuncionalismo no fue suficiente para lograr la integración de un candidato (en este caso, el Reino Unido) dentro de la Comunidad Europea.

---

<sup>20</sup> El Reino Unido mantenía relaciones cercanas con Estados Unidos y De Gaulle consideraba que si permitía la entrada de Gran Bretaña a la Comunidad Europea, los Estados Unidos podrían intervenir en la política Europea.

<sup>21</sup> Gauthier, p.75 Traducción propia

## **Neoinstitucionalismo**

A lo largo del capítulo se ha hecho mención de las Instituciones Europeas como actores que intervienen en el proceso de integración europea. Las Instituciones Europeas establecen el equilibrio y actúan como intermediarias entre los Estados miembros y los ciudadanos europeos y están dotadas de legitimidad para establecer compromisos entre los Estados miembros. El Consejo Europeo tiene la facultad de tomar decisiones; se mencionó la reforma que introdujo el Tratado de Niza acerca de la toma de decisiones a través de un sistema de mayorías y minorías.

Otro ejemplo se puede apreciar con el Mercado Común, puesto que se implementó la libertad de circulación personas y surge la noción de ciudadanía. Inicialmente, la libertad de circulación se relacionaba con las actividades económicas. Los Estados miembros se vieron en la necesidad de crear la “ciudadanía europea”, y posteriormente se buscó apoyar la libertad de circulación, por lo que también establecieron un “espacio de libertad, seguridad y justicia”. La existencia de dichos derechos se debe a la intervención de las instituciones europeas, ya que en cumplimiento de su rol de defender los intereses de los Estados, propusieron tratados donde establecen artículos para proteger los derechos de los ciudadanos; así como también se encargan de introducir protocolos, propuestas, resoluciones y otras legislaciones que les permitan cumplir su deber con los ciudadanos europeos.

Andreas Dur considera el concepto de europeización.<sup>22</sup> La europeización considera la importancia de las instituciones en la política doméstica. La integración europea ha influido en los sistemas políticos nacionales de los Estados, en sus instituciones domésticas, en la opinión pública, los partidos políticos y los grupos de interés. La Comunidad ha implementado políticas comunitarias, las cuales influyen en las políticas nacionales de los Estados miembros y las decisiones son tomadas a nivel europeo. Los Estados adaptan sus intereses en base a las políticas

---

<sup>22</sup> Dur, p.16



comunitarias –al otorgar la ciudadanía europea, algunos Estados de la Comunidad tuvieron que realizar cambios en sus políticas nacionales para permitir la libertad de circulación- sin importar si obtienen ventajas o no.

El Mercado Común ofrecía ventajas competitivas, pero era necesario implementar medidas para abrir las fronteras interiores de la Unión. Una de esas medidas es la decisión Cassis de Dijon<sup>23</sup> y el principio del “Reconocimiento Mutuo.”<sup>24</sup> Este principio obliga a los Estados miembros de la Comunidad a aceptar dentro de su territorio los productos legalmente fabricados y comercializados en cualquier otro Estado miembro. Existe una excepción que permite que los Estados puedan negarse a aceptar los productos o bienes de otro Estado miembro, si tal producto presenta la probabilidad de atentar contra la seguridad pública, la salud o la protección del medio ambiente.

En la implementación de estas medidas intervienen las Instituciones europeas, como son la Corte de Justicia de la Unión Europea, la cual dictó la decisión Cassis de Dijon; la Comisión, que se encarga de elaborar propuestas para vigilar el reconocimiento mutuo de los productos y que se cumplan las normas de seguridad establecidas para la fabricación e importación de productos dentro de la Unión; y el Consejo Europeo, el cual vigila las acciones de la Comisión y el cumplimiento de reconocimiento mutuo de los productos por parte de los Estados miembros. Las instituciones europeas implementaron el principio de reconocimiento mutuo de productos porque era importante para llevar a cabo el Mercado Único sin que se presentaran obstáculos a la libre circulación, ya que algunos países realizaban sus propios controles a los productos con el

---

<sup>23</sup> Producto francés, prohibida su importación en el mercado alemán. La Corte de Justicia de la Unión Europea toma como ejemplo este juicio y establece que todo producto legalmente fabricado en cualquier estado miembro puede ser distribuido comercialmente en otro estado miembro.

<sup>24</sup> Parlamento Europeo URL: [http://www.europarl.eu.int/factsheets/3\\_2\\_1\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/3_2_1_es.htm) (Enero 20, 2005)

objetivo de proteger a sus consumidores, mientras que otros renunciaban a comercializar sus productos y servicios en otro Estado miembro.

Otra medida que demuestra cómo la europeización influye en las políticas nacionales de los Estados miembros es la de las limitaciones a la libertad de movilidad que impusieron Irlanda y el Reino Unido. Los dos Estados consideran los riesgos que se pueden presentar debido a la libertad de movilidad, como atentados contra la seguridad, provocar la delincuencia, y el terrorismo. La europeización ejerce presión sobre las instituciones domésticas de cada Estado y tales instituciones deben actuar conforme a las políticas comunitarias. En el caso de la negativa por parte de Irlanda y el Reino Unido a abrir sus fronteras interiores y por lo tanto su rechazo a participar en la Zona Schengen, se logró un consenso con el Consejo Europeo: el Consejo debe otorgar su consentimiento a los dos Estados para que puedan participar en algunas cuestiones del Acuerdo de Schengen -Gran Bretaña solicitó participar en la cooperación judicial y policial en materia penal y la lucha contra los estupefacientes-. Este ejemplo demuestra la intervención de las instituciones (el Consejo Europeo) para lograr la participación de dos Estados miembros en las políticas comunitarias, en este caso la libre circulación de personas.

### **Intergubernamentalismo**

La última herramienta que se utilizará para realizar el análisis sobre la libre circulación de personas es el intergubernamentalismo. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial los Estados Europeos debían unir esfuerzos para reestablecer su economía. Querían borrar las huellas que había dejado la guerra no sólo en la economía sino también en la población. Para lograrlo tenían que hacer a un lado sus intereses individuales y volverlos intereses regionales. Chanona Burguete

afirma: “El intergubernamentalismo asume que los Estados miembros de la Unión Europea se mantienen como los actores claves para determinar los resultados de la integración.”<sup>25</sup>

Los Estados Europeos actúan de acuerdo a sus intereses. Sus preferencias explican las políticas comunitarias que los miembros deciden en conjunto; aceptan totalmente unas políticas mientras que expresan reservas hacia otras, como el Acuerdo de Schengen, que no fue aceptado totalmente por todos los Estados miembros. En los años ochenta los Estados tomaban las decisiones importantes para la Comunidad; promovían la cooperación y la negociación por medio de las instituciones europeas. Cada Estado existía como un sujeto unitario con intereses nacionales y actuaba en un contexto de anarquía porque no había una autoridad central que los dirigiera ó los influyera para tomar decisiones.

Cuando se establece algún proceso de negociación es difícil lograr acordar todas las preferencias de las partes que intervienen. En el caso del Acta Única Europea intervinieron los intereses nacionales de los Estados miembros y los intereses de las empresas transnacionales europeas y otros grupos de interés. Todas las partes tenían interés en consolidar el Mercado Único y facilitar la libertad de circulación. Se podría resumir que los Estados en conjunto establecen compromisos (las instituciones europeas); cuando establecen instituciones, los estados crean organismos legales, dotados de facultad para obligarlos a cumplir los compromisos contraídos con los miembros de la Comunidad.

Las teorías mencionadas permiten comprender el proceso de integración europea, ya que ofrecen herramientas para comprender la libertad de circulación como elemento importante en el proceso de integración europea. El constructivismo explica la identidad que la Unión Europea ha

---

<sup>25</sup> Alejandro Chanona Burguete, El debate contemporáneo de las teorías de la integración regional, (México:UNAM.2000) p.168

otorgado a sus ciudadanos de acuerdo al entorno que la misma Unión ha creado; Les ha conferido obligaciones, derechos –libre circulación a través del territorio comunitario- y también limitantes para ejercer este derecho. Por su parte, el neofuncionalismo se apoyó de los sectores económicos y consideró necesario adoptar la libertad de circulación para lograr el desarrollo económico de la Unión, mientras que el neoinstitucionalismo dotó a las instituciones europeas de legitimidad para tomar decisiones e implementar medidas que faciliten la movilidad de personas. Finalmente, el intergubernamentalismo está consciente de que para lograr una Europa comunitaria se necesita la supervivencia de los Estados miembros. Los cuatro enfoques ofrecen herramientas para analizar la libertad de movilidad, sin embargo, para analizar este derecho se utilizarán las teorías neoinstitucionalista e intergubernamentalista, de esta manera nos permitirán comprender las reservas que expresan algunos Estados miembros hacia la libre circulación.

### ***1.3.2 ¿Se ha respetado el derecho de libre circulación de personas a través del territorio comunitario?***

A pesar de los dos objetivos que estableció el Tratado de Maastricht (otorgó a los ciudadanos europeos el derecho de libre circulación a través del territorio comunitario y estableció un espacio sin fronteras interiores entre los estados miembros de la Unión Europea), se han redactado otros tratados para implementar reformas que beneficien la libre circulación de personas, como el Tratado de Ámsterdam y el de Niza. Ejemplo de esto es que el Tratado de Ámsterdam creó el espacio de libertad, seguridad y justicia; mientras que el Tratado de Niza cambió el método de toma de decisiones (el sistema de voto a la unanimidad cambia por el sistema de mayorías). Ambos tratados han implementado reformas que facilitan la libertad de circulación. También se mencionaron las aportaciones del Libro Blanco, el Acta Única Europea y el Acuerdo de Schengen.

La Unión Europea ha establecido los instrumentos necesarios para que sea respetado el derecho de libre circulación de personas. En este proceso intervienen los actores que mencionan las corrientes teóricas: los ciudadanos, los Estados y las instituciones. Los tres actores son impulsados por un factor económico, que es el Mercado Único. En el caso de los Estados miembros, algunos expresan reservas para permitir la libre circulación de personas y eliminar sus fronteras interiores; Gran Bretaña e Irlanda sólo aceptaron algunas disposiciones del Acuerdo de Schengen.

Para lograr la participación de todos los Estados miembros en el cumplimiento de este derecho, las instituciones europeas deben desempeñar ciertas funciones, como promover la equidad entre todos los miembros; vigilar que se cumplan las disposiciones que los Tratados y documentos han elaborado para promover la libertad de circulación de personas; y que sean respetados por todos los Estados signatarios. Además están presentes los factores económicos, y la libre circulación de personas contribuye al desarrollo económico (la libre circulación fue necesaria para impulsar el Mercado Único). Si se facilita la libre circulación de personas en el territorio comunitario, la Unión Europea obtiene beneficios (unidad de los miembros y desarrollo económico), que la convierten en una organización más fuerte y le permiten recuperar la hegemonía mundial que anhela.

En el siguiente capítulo se explicará cómo se ha llevado a cabo la libertad de circulación dentro de la Unión Europea. Se detallarán las medidas que ha implementado la Comunidad para facilitar la movilidad de personas, las ventajas que la libre circulación ha aportado a la Unión, así como también los problemas que los Estados miembros han enfrentado al implementar esta política.

En esta tesis utilizaremos el intergubernamentalismo y el constructivismo para analizar la libre circulación de personas en el territorio comunitario.

El intergubernamentalismo nos permitirá analizar las posiciones de los Estados miembros al implementar la libre circulación sobre sus territorios, cómo han actuado los Estados para obtener beneficios de la libre circulación así como también cuál ha sido su posición para enfrentar los problemas que puede provocar la apertura de las fronteras interiores. Además de los Estados, los ciudadanos también son actores importantes en el desarrollo de la libre circulación, por lo que el constructivismo social nos permitirá entender el rol del ciudadano europeo y cómo utiliza su derecho de establecimiento y libre circulación dentro de la Unión Europea. Los ciudadanos son los que disfrutan los beneficios y también pueden sufrir las consecuencias de la libre circulación, así como también sufren los obstáculos que los Estados imponen a la apertura de las fronteras interiores.