

## **CAPÍTULO II**

### **¿Cómo se ha desarrollado la política de libre circulación de personas en la Unión Europea?**

Los ciudadanos europeos han encontrado algunos obstáculos cuando han intentado aplicar el derecho de libre circulación de personas a través del territorio comunitario; en el capítulo anterior se han discutido las reservas de algunos Estados para implementar, e incluso firmar, los acuerdos que apoyan la movilidad. Para remediar esta situación, la Comunidad ha implementado algunas medidas a nivel comunitario para que sea respetada la libre circulación de personas. Dos de estas medidas son el establecimiento del derecho de la ciudadanía europea a circular libremente a través del territorio comunitario, así como la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, las cuales analizaremos más adelante. En este capítulo se describirá el desarrollo que ha tenido la libre circulación de personas dentro de la Unión Europea. Primero se comentarán las atribuciones y facultades de los ciudadanos europeos, así como también los límites que la Unión se ha visto en la necesidad de imponer sobre la ciudadanía europea.

En los últimos años se han presentado situaciones debido a las cuales algunos países no quieren cumplir la libre circulación de personas sobre su territorio (Gran Bretaña e Irlanda), ya que estas ponen en riesgo el orden público, la seguridad y la salud de la población, como son la delincuencia, el tráfico de personas y el terrorismo. Por otro lado, la libre circulación de personas también ha hecho algunas aportaciones positivas a la Unión Europea, por ejemplo la competitividad económica que los Estados han logrado gracias al Mercado Único; no se debe olvidar que la libre circulación de personas surgió como una medida que favorece al mercado único, y por lo tanto también promueve el desarrollo económico de los Estados.

Otro resultado positivo de la libertad de circulación de personas se presenta en el sector académico, ya que los ciudadanos europeos pueden estudiar o promover intercambios

académicos en cualquier Estado de la Unión Europea. Sin embargo, en esta área la libre circulación de personas también ha enfrentado algunos obstáculos: los ciudadanos europeos algunas veces se encuentran limitados para ejercer sus actividades profesionales en otro Estado miembro diferente al que pertenecen. La Unión Europea ha implementado medidas para solucionar estos problemas como son: la transparencia en el reconocimiento de títulos, y la creación del Espacio de Boloña o “Bologna Process”, cuyo objetivo es establecer un área de Educación Superior Europea en el año 2010, en la cual a académicos y estudiantes se les permita la libre circulación y el rápido reconocimiento de títulos.

Estos ejemplos nos permitirán analizar el desarrollo de la libre circulación de personas en el territorio comunitario, y se explicará por qué fue necesario crear la ciudadanía europea como una medida que apoye la libre circulación. De la misma manera, se analizarán otros sectores que conforman la estructura de la Unión Europea como son: la economía (la libre circulación de personas es parte del Mercado Único), la educación (favorece la movilidad de estudiantes y profesores), así como en el bienestar social y la seguridad de la población de los Estados miembros.

## **2.1 Derechos de la ciudadanía europea que apoyan la libre circulación de personas**

Anteriormente se han detallado las aportaciones de los tratados de la Unión Europea para promover la libre circulación de personas. El Tratado de Maastricht introdujo el concepto de ciudadanía Europea, y establece que todos los ciudadanos de los países miembros son ciudadanos de la Comunidad Europea, por lo que tienen derechos y deberes políticos tanto en el territorio del Estado al que pertenecen como en el de otros Estados miembros. La libre circulación de personas establece que los ciudadanos europeos no pueden ser privados de la libertad de circulación por razones económicas, excepto que se presenten situaciones donde influya el comportamiento

personal del sujeto o si dicho sujeto provoca situaciones que amenacen algún interés fundamental del Estado.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam propuso el “espacio de libertad, seguridad y justicia”. Aunque la creación de este espacio requería implementar otras políticas como son la política de asilo y la política de inmigración, el tratado también establecía un periodo de cinco años para cumplir tales políticas, y promovió el Plan de Acción del Consejo de Europa y de la Comisión, mediante el cual proponía medidas que apoyan la libre circulación de personas, mismas que serán analizadas a continuación.

### ***2.2.1 Plan de Acción del Consejo de Europa y de la Comisión Europea para implementar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia***

El objetivo principal del Plan de Acción es garantizar la libre circulación de los ciudadanos y su seguridad, por medio de la cooperación de los ciudadanos con el Estado en materia de justicia.<sup>1</sup>

El espacio de libertad se refiere a la protección de los derechos fundamentales y a la lucha contra cualquier forma de discriminación. Se ha mencionado que el Tratado de la Unión Europea le otorgó a toda la población la categoría de ciudadanos europeos, lo que les permite la libertad de circulación a través del territorio comunitario, además, el derecho de libre circulación de personas también implica el respeto a la vida privada de los ciudadanos.

En lo que respecta al espacio de seguridad, este incluye la lucha contra la delincuencia, sobre todo contra el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude. Para acabar con estos delitos se creó la Europol, la cual promueve la cooperación policial entre los Estados miembros.<sup>2</sup> Más adelante se

---

<sup>1</sup> Plan de Acción, disponible en : <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33080.htm> (Octubre 10, 2005)

<sup>2</sup> Su principal objetivo es la lucha contra el terrorismo.

mencionará con mayor detalle el rol que desempeña la Europol para proteger a los ciudadanos europeos. Por último, acerca del espacio de justicia, el Plan de Acción afirma como objetivo de la Unión el garantizar igual acceso a la justicia a todo ciudadano europeo, y facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales de los distintos Estados.

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia requería de la cooperación judicial de los ciudadanos europeos, por lo que el Plan de Acción fue aplicado en conjunto por todos los Estados miembros, valiéndose de un periodo de cinco años, desde 1998 hasta el 2004. Además, el Plan de Acción también propuso medidas para permitir el espacio de libertad, seguridad y justicia: creó un visado uniforme, con el fin de regular las condiciones de entrada, estancia y regreso de los ciudadanos europeos ó los ciudadanos de terceros países y así luchar contra la inmigración clandestina; otra medida muy importante fue dirigida a los gobiernos de los Estados, y consiste en que estos instruyan satisfactoriamente a sus funcionarios acerca de los objetivos del Plan de Acción, y los derechos que este ofrece a la ciudadanía europea.

Es importante resaltar que, dentro de estos derechos, el Plan también incluía la libre circulación a través del territorio comunitario para los ciudadanos de terceros países. Para apoyar el Plan de Acción, la Comisión Europea presentó un informe que contenía otras medidas a implementar por parte de los Estados miembros de la Unión para garantizar la libre circulación de personas en la Unión Europea, tales como: informar a los ciudadanos sobre sus derechos; crear una tarjeta de residencia para las personas que residen temporalmente en otro Estado miembro; facilitar el acceso al empleo en otro Estado miembro; modernizar los derechos de seguridad social; implementar normas más flexibles para facilitar la reagrupación de las familias;<sup>3</sup> fomentar el aprendizaje de lenguas y los intercambios culturales; otorgar mayor igualdad de trato en

---

<sup>3</sup> Si los ciudadanos europeos trabajan en otro Estado miembro diferente al que pertenecen, también la familia cambia su residencia al territorio donde trabaja el ciudadano.

materia fiscal; y mejorar la situación de los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro.

Además del Plan de Acción, la Unión Europea propuso otras iniciativas para consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia, y organizó una reunión en Tampere, Finlandia, en Octubre de 1999. El objetivo de esta reunión era establecer consensos entre los Estados miembros para implementar las medidas necesarias que requería el espacio de libertad, seguridad y justicia. La Reunión de Tampere estableció la comunicación entre las instituciones europeas y la población, y logró resultados importantes que permiten la libre movilidad, como que se cumplieran los objetivos establecidos por el Tratado de Ámsterdam en lo que atañe a los ámbitos de justicia e interior (como es la ciudadanía de la Unión y su derecho a la libre circulación en los ámbitos de: la entrada y la estancia, el acceso al empleo, la situación social y familiar, el régimen fiscal y financiero, los derechos culturales, la situación de nacionales de terceros países y la protección de los derechos de los individuos). Asimismo, se definieron y se establecieron las acciones que deben emprenderse en caso de ser un acto legislativo o no legislativo; se definieron las situaciones en las que la Comisión será competente y en las que lo serán los Estados miembros.

Además de las políticas, se implementaron medidas para prevenir y controlar situaciones de riesgo para la población, tales como delincuencia, terrorismo y tráfico de personas. Tampere propone el desarrollo de políticas comunes en materia de asilo e inmigración para permitir la libre circulación a los ciudadanos de terceros países que acceden al territorio comunitario. “La Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para

poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos.”<sup>4</sup>

Estas políticas ofrecerán garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella. La Unión Europea se compromete a responder a las necesidades de tipo humanitario y cumplirá las obligaciones<sup>5</sup> que establece la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. Aunado a la cuestión de los Refugiados, se convoca al Consejo Europeo a lograr un acuerdo sobre la gestión de la protección temporal de las personas desplazadas basado en la solidaridad entre los Estados miembros, y este a su vez propone constituir una reserva financiera para prestar protección temporal en situaciones de flujo masivo de refugiados. En lo que concierne a los ciudadanos de terceros países, Tampere garantiza la integración a las sociedades europeas de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Unión: se fomentará la no-discriminación económica, social y cultural, y se desarrollarán medidas contra el racismo y la xenofobia. A las personas que residan legalmente en un Estado miembro y que cuenten con permiso de residencia de larga duración se les concederán derechos comparables a los ciudadanos de la Unión: el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia.

Las facultades que se han mencionado son otorgadas tanto a los ciudadanos europeos como a los de terceros países gracias al derecho de libre circulación de personas a través de la Unión Europea. A continuación se describirán las limitantes que también conlleva el derecho de libre circulación.

---

<sup>4</sup> Consejo Europeo de Tampere, (Octubre 15 y 16, 1999), disponible en: [http://extranjeros.mtas.es/es/general/Consejo\\_%20Europeo\\_Tampere.pdf](http://extranjeros.mtas.es/es/general/Consejo_%20Europeo_Tampere.pdf) (Enero 20, 2006)

<sup>5</sup> Se aplicará el principio de No Devolución: ninguna persona será repatriada a un país en el cual sufre persecución.

## ***2.2 Límites de la ciudadanía europea en la libre circulación de personas.***

A pesar de las propuestas e iniciativas de la Unión Europea para proteger a los ciudadanos y respetar sus derechos, la ciudadanía europea también tiene algunas limitantes. Debido a la apertura de fronteras interiores y a la eliminación de barreras formales entre los Estados de la Comunidad, se pueden presentar situaciones que no tengan propósitos económicos (como el Mercado Único o el turismo) o académicos (como los intercambios académicos). Estas situaciones son aquellas que pueden poner en peligro la salud, la seguridad y el orden público.

Jeffrey Harrop describe en su libro *The Political Economy of Integration in the European Union*, algunas funciones que desempeñaban las fronteras interiores de la Unión Europea:

los controles ofrecían una salvaguardia nacional ya que controlaban el flujo de bienes importados y mantenían la salud y la seguridad, también limitaban el tráfico de drogas.....y limitaban la movilidad de ciertos individuos, con algunos países como España y el Reino Unido, los cuales se preocupaban por la movilidad de terroristas a través de fronteras no controladas.<sup>6</sup>

### ***2.2.1. Factores que amenazan la seguridad, la salud y el orden público.***

La Unión Europea considera que existen situaciones que se podrían ver aumentadas debido a la apertura de fronteras interiores, como son la delincuencia, el tráfico de personas y el terrorismo.

#### Delincuencia

La Unión Europea define la delincuencia como: “todo acto punible cometido por individuos o asociaciones espontáneas de personas.”<sup>7</sup> Del mismo modo define la delincuencia organizada como una asociación estructurada, de más de dos personas, establecida, y que actúa de manera concertada con el fin de cometer infracciones punibles con penas privativas de libertad de un

---

<sup>6</sup> Jeffrey Harrop, *The Political Economy of Integration in the European Union*, (UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2000) p. 68, Traducción propia.

<sup>7</sup> Delincuencia organizada: prevención de la delincuencia en la Unión Europea, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33134.htm> (Octubre 20, 2005)

máximo de al menos cuatro años o de una pena más grave. También define la prevención como toda actividad que contribuye a detener o reducir la delincuencia como fenómeno social, a la vez cuantitativa y cualitativamente, a través de medidas de cooperación, permanentes y estructuradas, o de iniciativas ad hoc. En esta tesis se han definido los tres conceptos ya que, en su lucha contra la delincuencia, la Unión Europea se ha enfocado no sólo en establecer castigos, sino en prevenir situaciones que amenacen la seguridad de la Unión.

Al eliminar las fronteras interiores, la movilidad de personas también facilita cometer robos, crímenes, entre otros actos ilícitos, y los autores de tales hechos no son localizados fácilmente. Tal como lo establece el Consejo Europeo en su estrategia para la prevención y el control de la delincuencia organizada, “las organizaciones criminales han conseguido infiltrarse en todos los sectores de la sociedad aprovechándose de la libertad de la circulación de capitales, bienes, personas y servicios en la Unión y de las diferencias jurídicas existentes entre los Estados miembros.”<sup>8</sup>

La Comunidad se ha enfocado a establecer medidas no sólo para castigar las acciones delictivas, sino también para evitar tales actos. La estrategia europea para prevenir la delincuencia considera fundamental la participación de las autoridades judiciales, de policía y de la sociedad civil (escuelas, empresas, las Organizaciones no gubernamentales, entre otras).

En 1998, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas establecieron una Estrategia Global de Prevención de la Delincuencia Organizada,<sup>9</sup> en la cual proponen medidas que los Estados miembros deben considerar, tales como aplicar programas de prevención; luchar contra el tráfico y consumo de drogas; adoptar medidas para profesiones expuestas a la corrupción; transparencia

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Estrategia Global de Prevención de la Delincuencia Organizada, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33149.htm> (Octubre 21, 2005)



en los contratos públicos; y mantener un intercambio de información periódica entre los Estados miembros.

Estas medidas tratan de abarcar todos los aspectos que fomenten la delincuencia; se enfocan tanto en la proliferación de drogas, como en la corrupción y en la transparencia de las leyes. Dichos objetivos fueron reiterados en Octubre de 1999 en Tampere, reunión en la que el Consejo Europeo adoptó una estrategia contra la delincuencia organizada y estableció objetivos para prevenir y controlar los ataques delictivos. Los objetivos mencionados comprenden: evitar la infiltración de delincuencia en el sector público y privado; propiciar la cooperación entre las autoridades judiciales y la sociedad, así como también con los países candidatos, terceros países y las organizaciones internacionales; reforzar la Europol; así como detectar, congelar, decomisar y confiscar los productos del crimen. En la Reunión de Tampere, el Consejo de Europa no sólo se dirige a la delincuencia que puede surgir por parte de los ciudadanos, también se dirige a las instituciones para evitar posibles actos delictivos.

Además de estas estrategias y medidas, la Unión Europea también ha puesto en marcha otros instrumentos para reducir la delincuencia, como la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REDP)<sup>10</sup>. Esta institución mantiene el intercambio de comunicación entre los Estados miembros y algunas de sus actividades están enfocadas a facilitar la colaboración, mantener contactos, e intercambios de información y experiencia entre los Estados. Además se busca, por medio de ésta, organizar seminarios, conferencias y encuentros y reforzar la cooperación con los países candidatos, así como promover la cooperación entre los países miembros y las instituciones no gubernamentales. La REDP resalta la importancia de la cooperación entre los Estados miembros, así como de los países candidatos, para mantenerse

---

<sup>10</sup> Delincuencia Organizada: Red Europea de Prevención de la Delincuencia, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33133.htm> ( Octubre 22, 2005)

informados sobre las situaciones de delincuencia que se presentan en la Unión Europea. Si se organizan los seminarios, los encuentros y las conferencias que realiza la REDP, los Estados miembros y también los países candidatos pueden trabajar en conjunto para reducir la delincuencia.

### Tráfico de personas

Como resultado de la delincuencia organizada, el tráfico de personas también amenaza la seguridad y el orden público. La Comisión Europea define la trata de seres humanos como “un crimen contra las personas que tiene por objeto la explotación del individuo.”<sup>11</sup> El 19 de Julio del 2002, en base al Tratado de Ámsterdam, se introdujo la Decisión marco del Consejo para luchar contra el tráfico de personas. La Decisión Marco en su artículo I establece que:

Los Estados miembros deben castigar toda forma de contratación, transporte, traslado o alojamiento de una persona privada de sus derechos fundamentales. El conjunto de los comportamientos delictivos que se sirven de la situación de vulnerabilidad física o mental de la persona será constitutivo de delito. El consentimiento de la víctima es indiferente cuando el autor de la infracción realiza comportamientos típicos constitutivos de explotación en el sentido de la Decisión marco, es decir: coacción, violencia, amenazas, rapto, engaño, fraude; abuso de autoridad o el ofrecimiento de compensaciones económicas.<sup>12</sup>

La Decisión Marco también establece sanciones para las personas físicas y las personas jurídicas; las personas físicas serán privadas de la libertad, mientras que a las personas jurídicas se les aplicarán sanciones como: multas penales o no penales, la prohibición temporal o definitiva de la actividad comercial, órdenes judiciales de liquidación o la exclusión de beneficios y ventajas públicas. Por otro lado, la Decisión Marco establece que los Estados pueden ejercer

---

<sup>11</sup> Decisión Marco del Consejo de Europa relativo a la lucha contra la trata de seres humanos, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33137.htm> (Octubre 22, 2005)

<sup>12</sup> Ibid

como autoridades competentes cuando el delito ocurre en su territorio, o si el autor del delito es nacional de ese Estado, ya sea persona física ó jurídica.

Finalmente, en lo que concierne a la cuestión del tráfico de personas, no se puede dejar de mencionar otros programas que la Comunidad ha implementado para acabar con esta situación como son los Programas STOP.<sup>13</sup> El programa STOP I entró en operación en el periodo de 1996 al 2000, y la segunda fase STOP II transcurrió del año 2000 al 2002. STOP era un programa de estímulos e intercambios, y dentro de su campo de acción se encontraba el designar jueces, fiscales, servicios de policía, y funcionarios públicos; así como organizar servicios públicos responsables en materia de inmigración, de control fronterizo, de derecho social, de derecho fiscal, entre otros, y proporcionar asistencia a las víctimas del tráfico de personas. STOP abarcaba todos los factores que permitieran el tráfico de personas; debido a que la libertad de movilidad es permitida en todos los Estados miembros de la Unión Europea, se tiene que aplicar un control en las fronteras exteriores así como también vigilar las salidas y entradas de personas provenientes de y hacia la Unión Europea.

Con el apoyo de STOP II, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) organizaron en Septiembre del 2002 la Conferencia sobre la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos. En esta conferencia se obtuvo la Declaración de Bruselas, la cual define el tráfico de personas como “un fenómeno odioso e inquietante, que comprende la explotación sexual forzosa, la explotación laboral de terceros en condiciones próximas a la esclavitud, la explotación a través de la mendicidad y la

---

<sup>13</sup> Acción común del 29 de noviembre de 1996, adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, Programa de estímulo e intercambios en el ámbito de la trata de seres humanos y explotación sexual de los niños (STOP), disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33015.htm> (Noviembre 5, 2005)

delincuencia juvenil, así como la esclavitud doméstica.”<sup>14</sup> Esta Declaración también reunió a un grupo de expertos, el cual desempeñaría actividades como proporcionar asesorías y ofrecer informes que proporcionen validez para mejorar las normas y sanciones que permitan luchar contra el tráfico de seres humanos.

### Terrorismo

La última situación que considera la Unión Europea que puede aumentar gracias a la libre circulación, es el Terrorismo. Existe una extensa información sobre el terrorismo en la Unión Europea, sin embargo, por cuestiones prácticas, sólo se analizará este tema como un factor que obstaculiza la libre circulación de personas.

El 13 de Julio del 2002, el Consejo Europeo estableció una Decisión Marco en la cual define tanto los actos como los grupos terroristas. Sobre los primeros menciona que “son actos de forma intencionada y que pueden atentar contra una organización internacional o un país, estos actos amenazan la población, destruyen las estructuras políticas, económicas ó sociales, provocan asesinatos, daños corporales, toma de rehenes, chantaje, fabricación de armas, atentados. Cometidos por uno o más individuos y contra uno o más países.”<sup>15</sup> Mientras que a los grupos terroristas los define como “una asociación estructurada de más de dos personas que actúan de manera concertada.”

Los ataques terroristas han sido la razón principal por la que los Estados ponen obstáculos a la libre circulación de personas. Desafortunadamente, estos eventos no son fáciles de prevenir, aunque es posible reducir los riesgos de probables ataques terroristas si se mantiene la

---

<sup>14</sup> Decisión de la Comisión, del 25 de Marzo 2003, relativa a la creación de un grupo consultivo, denominado “Grupo de expertos en la trata de seres humanos”, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133209.htm> (Noviembre 5, 2005)

<sup>15</sup> Decisión Marco del 13 de Julio del 2002, Lucha contra el terrorismo, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/133168.htm> (Noviembre 5, 2005)

comunicación entre los cuerpos de seguridad de los distintos Estados miembros. En esta tesis se analizarán algunas instituciones que la Unión Europea ha establecido a nivel comunitario con el objetivo de mantener la comunicación e información entre los Estados miembros y así tratar de reducir ataques terroristas; instituciones tales como el Espacio Schengen y la Europol.

### *Espacio Schengen*

En el capítulo anterior se mencionó el Acuerdo de Schengen como uno de los antecedentes que promovieron la política de libre circulación de personas a lo largo del territorio comunitario. El Espacio Schengen entró en vigor en 1995, y a partir de esta fecha se suprimieron las fronteras interiores entre los Estados signatarios. Schengen establece que sólo existen las fronteras exteriores, en las cuales se realizan los controles de entrada; lo que significa que los ciudadanos no europeos que entren por una frontera exterior tienen derecho a circular libremente por el territorio comunitario durante un periodo máximo de tres meses por semestre. A pesar de la libertad que otorga Schengen, también ha implementado instrumentos para reducir el terrorismo y la delincuencia. Dentro del Espacio Schengen, se creó el Sistema de Información Schengen (SIS), mediante el cual los Estados miembros intercambian datos que contienen la identidad de las personas. Desmond Dinan opina acerca del SIS: “El acceso al SIS en los puestos fronterizos permitiría a los oficiales a encontrar rápidamente la información de personas extraviadas, órdenes de arrestos, pasaportes falsos, vehículos robados, etcétera. Sin el SIS, Schengen simplemente no podría existir.”<sup>16</sup>

Entre las funciones del SIS se encuentra el mantener la coherencia y continuidad de la información, es decir, registrar los datos de las personas, objetos o vehículos buscados que se encuentran dentro del territorio comunitario; también debe proteger esos datos, promover la

---

<sup>16</sup> Dinan, p. 442 Traducción Propia.

cooperación de los Estados, mejorar la política común de asilo y migración, y mejorar la libre circulación de personas. El SIS es una herramienta de la zona Schengen y por lo tanto otorga un servicio a los ciudadanos europeos, que es el de la libre circulación, aunque si se aplica el enfoque constructivista también crea normas y reglas para la ciudadanía europea. Una de esas normas es el registro y control de la información sobre las personas, objetos o vehículos que entren a la zona Schengen. De esta manera, la Unión Europea trata de proteger el ambiente que rodea a sus ciudadanos.

Por otro lado, si se considera el enfoque intergubernamentalista, el Espacio Schengen funciona gracias a la participación de los Estados miembros que buscan eliminar de manera efectiva las fronteras interiores de la Comunidad. Actualmente trece de los quince Estados miembros son parte del Espacio Schengen, no obstante, si algunos Estados consideran que se pueden presentar posibles ataques terroristas sobre su territorio, tienen facultad para reestablecer las fronteras interiores de la Comunidad y suspenden temporalmente el Acuerdo de Schengen; aunque para efectuar esta medida deben justificar el cierre fronterizo. Tras la firma del acuerdo se han presentado ataques terroristas a nivel regional y nacional, por ejemplo, el ataque terrorista en la estación de trenes de Madrid en Marzo del 2004. Debido a estas situaciones, la Comunidad está consciente de que es necesario implementar una política global para acabar con el terrorismo.

### EUROPOL

La segunda organización de la que se hizo mención es la EUROPOL (Oficina Europea de Policía). Esta organización no sólo lucha contra el terrorismo, sino también contra la inmigración clandestina. La Europol permite trabajar con las autoridades judiciales y así ambas realizan investigaciones conjuntas. Algunas de las actividades de la Europol consisten en: intercambio de información entre los Estados miembros; recabar y analizar las distintas informaciones; informar

de los vínculos de actos delictivos detectados; facilitar las investigaciones en los Estados miembros; y gestionar recopilaciones “informatizadas” de información.<sup>17</sup>

Cabe mencionar que es posible realizar estas actividades debido a que dentro de la Europol cada Estado miembro está representado por un agente. Esta organización funciona mediante información informatizada, es decir, cuenta con un sistema de información que contiene consultas que registran los datos personales o no personales sobre los ciudadanos de la Unión Europea. A pesar de la existencia de estos registros, los ciudadanos europeos no serán afectados en sus derechos, aún cuando las autoridades tengan conocimiento sobre sus datos personales; además, si los ciudadanos llegan a sufrir alguna discriminación debido a dicha información, el Estado donde se presente el daño asumirá la responsabilidad.

Por último, para eliminar el terrorismo, se debe considerar la participación de otros dos actores: el sector privado y la población. El sector privado puede proporcionar soluciones para luchar contra el terrorismo, por ejemplo contribuyendo a mejorar la seguridad de los bienes y servicios; mientras que la población también puede mantener la comunicación entre las autoridades y la sociedad. La sociedad tiene el derecho a recibir orientación acerca de los ataques terroristas, lo cual constituye a su vez una medida de prevención.

Además de estas dos organizaciones la Unión Europea ha implementado políticas comunitarias que apoyan la libre circulación de personas y tratan de evitar futuras situaciones que pongan en peligro a los ciudadanos, como es el caso de la política de asilo e inmigración.

---

<sup>17</sup> Convenio Europol: Oficina Europea de Policía. Disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l14005b.htm> (Noviembre 7, 2005)

### ***2.2.2. Política de Asilo e Inmigración de la Unión Europea***

Entre los años 2000 y 2001 se hicieron propuestas para establecer una política común en materia de asilo e inmigración,<sup>18</sup> la cual tiene como base cuatro factores: 1. asociación con los países de origen; 2. un régimen de asilo europeo común; 3. trato equitativo para los nacionales de terceros países; 4. gestión más eficaz de los flujos migratorios. Esta política registrará tanto las entradas y estancias legales como clandestinas de los ciudadanos europeos, así como de los nacionales de terceros países. Los registros de entradas y estancias considerarán todos los aspectos que pueden influir en la inmigración al territorio comunitario, como serían los factores sociales (educación y el bienestar social), económicos (empleo y mejor nivel de vida), ó políticos.

La Comisión Europea se ha comprometido a organizar dicha política comunitaria, y se apoyará en los siguientes factores: el enfoque de las migraciones a nivel nacional; la distribución de información sobre las redes clandestinas;<sup>19</sup> la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos; el establecimiento de una política transparente de apertura del mercado laboral nacional de terceros países;<sup>20</sup> y a su vez propondrá programas de educación y desarrollo para reintegrar social y económicamente a los emigrantes, así como garantizar una política de integración para los emigrantes legales.

Como se puede apreciar, la política de asilo e inmigración considera la cooperación como un elemento primordial para que sea efectiva; se enfoca en la cooperación entre los Estados y la cooperación de los Estados con otras instituciones, como son las ONGs. A pesar de que esta política es de carácter comunitario, tiene relación con la política nacional de los Estados miembros así como con la política exterior de la Unión Europea, ya que también se presenta

---

<sup>18</sup> Coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33155.htm> (Noviembre 10, 2005)

<sup>19</sup> Esta medida requiere de la cooperación de los servicios consulares de los Estados miembros de la Unión Europea.

<sup>20</sup> Para combatir la explotación de mano de obra ilegal.



inmigración de ciudadanos de terceros países. Para llevar a cabo esta política, la Comisión Europea desempeña las siguientes actividades: controla las disposiciones legales en lo que se refiere a asilo e inmigración; presenta propuestas legislativas para la aplicación de una política común; prepara orientaciones europeas que el Consejo debe adoptar; fomenta intercambios de información entre los Estados miembros; integra cuestiones de inmigración en las relaciones con terceros países; y examina la posibilidad de una reforma de la red EURES (Red Europea de Empleo) con el fin de informar a los nacionales de terceros países sobre posibilidades de empleo.

Por otro lado, la Comisión Europea también presentó el programa de acción ARGO,<sup>21</sup> el cual tiene como objetivo promover la coordinación de las políticas de asilo, inmigración y cruce de fronteras exteriores, y abarcaría un periodo del 1 de Enero del 2002 al 31 de Diciembre del 2006. Dicho programa se encargará de vigilar la eficacia de las fronteras exteriores, el asilo europeo y la inmigración; y sus objetivos son la formación y el intercambio de agentes, el intercambio electrónico de datos, la creación de centros operativos comunes y equipos de agentes de dos o más Estados miembros, y realizar investigaciones, conferencias y seminarios para mantener actualizados a los Estados miembros acerca de las actividades que realiza ARGO.

Finalmente, con relación a la política de asilo e inmigración, la Unión Europea ha establecido el Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI).<sup>22</sup> Esta institución funciona desde 1992 y, a través de ella, la Comunidad controla los asuntos relacionados con la inmigración. Sus funciones son asistir a los Estados

---

<sup>21</sup> ARGO, external borders, asylum, visa and immigration, disponible en: [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/funding/argo/funding\\_argo\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/funding/argo/funding_argo_en.htm) (Noviembre 12, 2005)

<sup>22</sup> Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI), disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33100.htm> (Noviembre 12, 2005)

miembros en las cuestiones de inmigración legal,<sup>23</sup> luchar contra las redes de personas que ayudan a los inmigrantes ilegales a cruzar las fronteras, detectar documentos falsificados, y mejorar las medidas de repatriación. La causa principal por la que algunos Estados de la Unión ponen obstáculos a la libre circulación de personas, es porque no quieren dañar el orden, la salud o la seguridad de los ciudadanos europeos; consideran que las inmigraciones clandestinas pueden facilitar la delincuencia, el tráfico de personas ó el terrorismo. Las funciones que desempeña el CIREFI tratan de mantener el orden y la seguridad pública, y así proteger a los ciudadanos europeos.

El CIREFI se enfoca no sólo en las inmigraciones legales, sino también en las situaciones ilegales. Para cumplir estos dos objetivos, estableció un sistema de alerta rápida, el cual le permite completar la información acerca de las situaciones clandestinas. Los Estados están conscientes de que se debe mantener la cooperación para lograr los objetivos que establece la política de asilo e inmigración<sup>24</sup> y al mismo tiempo permitir el Espacio Schengen. Schengen registra las inmigraciones legales, sin embargo, los Estados miembros también deben cooperar con el CIREFI y así también tendrán conocimiento de las inmigraciones clandestinas dentro del territorio comunitario.

Se puede comprobar que al eliminar las fronteras interiores de la Unión Europea, los individuos gozan de mayor libertad de acción, sin embargo los gobiernos estatales están conscientes de que no se puede descuidar tanto la seguridad de la población como del Estado en sí. A pesar de que los ciudadanos tienen derechos que les permiten la libre movilidad a través del

---

<sup>23</sup> Es decir, es un método para que los Estados estén informados sobre las entradas ilegales dentro la Unión Europea.

<sup>24</sup> Objetivos tales como el control de las redes clandestinas, eliminar el tráfico de personas y expandir el mercado laboral para todos los ciudadanos europeos.

territorio comunitario, situaciones como el terrorismo, tráfico de personas y delincuencia, imponen límites a sus facultades como ciudadanos europeos.

### **2.3 Aportaciones de la libre circulación de personas en la Unión Europea.**

Por otro lado, la libre circulación de personas también favorece a los Estados de la Unión Europea, ya que si ha aportado resultados positivos. Ejemplo de esos resultados son los beneficios que se han logrado en la educación, así como también la competitividad económica que se ha gestado entre los Estados con el Mercado Único.

#### ***2.3.1. Un mejor nivel académico en la Unión Europea.***

Uno de los objetivos de la política de educación de la Unión Europea es abrir la formación y la educación a un mundo más amplio. Este objetivo incluye la construcción del espacio europeo de educación y formación, favorecer la movilidad de estudiantes y profesores y promover la cooperación entre los centros docentes. Estas medidas se han visto favorecidas por la libre circulación de personas. La Comunidad tiene interés en promover la movilidad de los estudiantes europeos y ha creado el Espacio de Boloña ó *Bologna Process*.

#### Proceso de Boloña (1999):

En 1997 se celebra la Convención de Lisboa, la cual promovía la movilidad de los ciudadanos europeos a través del territorio comunitario para completar sus estudios en las instituciones educativas. Esta movilidad también requería el reconocimiento de los certificados, diplomas y títulos en los diferentes Estados de la Unión. El objetivo principal de esta convención era que se aceptaran las equivalencias de calificaciones en todos los países que participen en el Proceso de Boloña y que ratificaran la convención.

Un año después comienza el Proceso de Boloña<sup>25</sup> con la firma de la Declaración Sorbona de 1998. La declaración fue firmada en la Universidad de Sorbona en París por los ministros de Educación Superior de Francia, Italia, Reino Unido y Alemania y establecía los siguientes objetivos: eliminar obstáculos a la libre circulación de estudiantes y profesores; mejorar el reconocimiento de títulos y calificaciones académicas; la progresiva convergencia de la estructura de los títulos académicos en un área abierta de Educación Europea superior; establecer un grado estándar para las licenciaturas, maestrías y doctorados; así como permitir y facilitar a los estudiantes y profesores la movilidad entre los Estados miembros. El año anterior se había propuesto el reconocimiento de calificaciones a lo largo del territorio comunitario con el fin de facilitar los intercambios académicos entre los Estados miembros; ahora la Declaración Sorbona legalizaba la movilidad académica de estudiantes y profesores, y además establecía objetivos a largo plazo para apoyar y mejorar la movilidad académica – por ejemplo: el reconocimiento de calificaciones y títulos y la creación de un área de Educación Superior Europea.

En 1999 se organizó una conferencia en Boloña<sup>26</sup>, durante la cual se definieron las bases para establecer el área de Educación Superior Europea del 2010. La conferencia reunió a veintinueve Ministros de Educación Superior y establecieron que se buscaría crear un sistema de títulos legibles y comparables, así como un sistema con dos ciclos (licenciatura y maestría), además de establecer un sistema de créditos y promover la movilidad y la cooperación europea para asegurar la calidad y promover la Educación Superior Europea. El área de Educación Superior Europea estará dotada de las herramientas necesarias, ya que establece oficialmente un sistema de créditos y títulos comparables y un sistema de dos ciclos, lo que permite que los intercambios académicos tanto de estudiantes como profesores sean reconocidos legalmente en

---

<sup>25</sup> The European Gateway to recognition, Disponible en : [http://www.enicnarc.net/index.asp?display=Bologna\\_process](http://www.enicnarc.net/index.asp?display=Bologna_process) (Noviembre 15, 2005)

<sup>26</sup> Ver Anexo 2: The Bologna Declaration of June 19 1999.

todos los Estados miembros. Estas herramientas que se utilizarán en el área de Educación Superior Europea, dotarán a los ciudadanos europeos de la preparación suficiente y también de legitimidad para hacer uso de su derecho que les permite ejercer sus servicios profesionales en cualquier Estado miembro que deseen.

La siguiente conferencia se realizó hasta el 2001 en Praga, y reunió a treinta y tres Ministros de Educación Superior. Esta conferencia estableció las direcciones y prioridades que tomaría el Proceso de Boloña. En Praga se reafirmaron los objetivos de la Declaración de Boloña y se hizo énfasis en los elementos importantes del área de Educación Superior Europea, los cuales comprenden el aprendizaje de por vida, la participación estudiantil y promover la competitividad del Área de Educación Superior Europea en el resto del mundo.

Posteriormente, la reunión continuaría dos años después en Berlín, y aquí también se establecieron prioridades para los próximos dos años, las cuales ahora estaban enfocadas en la garantía de calidad, un sistema de título de dos ciclos, el reconocimiento de títulos, y el establecimiento de periodos de estudios. Las prioridades que se establecieron durante esta conferencia pretendían asegurar la calidad de la educación europea en el 2005. Para lograr este objetivo se enfocarían en las instituciones responsables y se analizarían los programas que llevan a cabo dichas instituciones.

En términos generales, las decisiones que se concluyeron durante el Proceso de Boloña facilitaron la libertad de circulación de personas para fines educativos. Desafortunadamente, aún se suelen presentar algunos obstáculos a movilidad de estudiantes y profesores, ya que algunos países todavía imponen restricciones porque no reconocen los títulos profesionales. Para solucionar esta situación, la Comunidad ha establecido instituciones que incluyen a todos los Estados miembros. Una de estas instituciones es la red de Centros Nacionales de Información sobre Reconocimiento Académico (NARIC).

El objetivo principal del NARIC es aportar información y así elaborar documentos que legalicen los títulos y calificaciones de los ciudadanos europeos que hayan cursado sus estudios en cualquiera de las instituciones educativas de los Estados miembros. El NARIC se rige por el principio de transparencia, y su función principal es proporcionar información y asesorías acerca del proceso de reconocimiento de diplomas y de los estudios que los ciudadanos hayan cursado en el extranjero. Este reconocimiento de diplomas también incluye los servicios profesionales, para los que ha establecido instituciones especiales, como son los Puntos Nacionales de Referencia, que se encargan de resolver las cuestiones derivadas de las calificaciones profesionales.

### ***2.3.2. Mayor competitividad económica entre los Estados miembros.***

La otra ventaja de la libertad de circulación es la competitividad económica. La Comunidad Europea buscaba promover el desarrollo económico y para lograr este objetivo era necesario un espacio sin fronteras interiores. Al implementar el Mercado Único, se eliminaron fronteras físicas, técnicas y fiscales en el interior del territorio comunitario, lo que permite a los ciudadanos europeos comprar productos en cualquiera de los Estados miembros. “Como consumidores tienen una gama más amplia de elección de productos y servicios a precios más competitivos.”<sup>27</sup>

Ahora existe el euroconsumidor, ya que los ciudadanos tienen más variedad de productos, provenientes de diferentes partes de la Unión Europea, a precios menos elevados. Sin embargo, debido a la competitividad económica que ha provocado el Mercado Único entre los Estados europeos, la Unión Europea también se ha visto en la necesidad de implementar normas de seguridad para no descuidar la garantía de los productos.<sup>28</sup> “El Gran Mercado Interior

---

<sup>27</sup> Comunidades Europeas- Comisión, El Mercado Único en Marcha, , p. 6

<sup>28</sup> Las normas de seguridad deben de garantizar que los productos si son seguros y funcionan correctamente.

proporciona al comercio posibilidades ‘ilimitadas’ que al mismo tiempo exigen, no obstante, una mayor protección de los consumidores.”<sup>29</sup> Para proteger a los consumidores se aplica el principio de reconocimiento mutuo, el cual establece que todos los productos fabricados y vendidos legalmente al interior de la Comunidad se pueden vender en cualquier otro Estado miembro.

Sin embargo, la movilidad de productos no ha sido el único factor que ha favorecido la competitividad económica. Se debe mencionar que la libre circulación de personas también ha contribuido por medio de la creación de empleos: la Comunidad ha otorgado a los ciudadanos la “libertad de establecimiento,” derecho que les permite trabajar en cualquier Estado de la Unión Europea y que ha sido posible gracias al reconocimiento mutuo de diplomas en el interior de la Unión. Como Paul Demaret afirma, “el Tratado de la Unión Europea permite a los nacionales de los Estados miembros fundar su establecimiento principal en otro Estado miembro y transferir su establecimiento existente a otro Estado miembro.”<sup>30</sup>

Al igual que las personas, las compañías también tienen derecho de establecimiento: “La forma habitual en que las compañías ejercen su derecho de establecimiento es mediante la creación de agencias, sucursales ó filiales en otros Estados miembros.”<sup>31</sup> En este caso, si una compañía establece una sucursal en otro Estado miembro, se aplica la regla de no discriminación y se aplica la legislación fiscal nacional del Estado donde se estableció la agencia. Estas son algunas de las aportaciones que benefician directamente a la población en lo que se refiere al derecho de libre circulación de personas en el territorio comunitario.

A partir del 1 de mayo de 2004 la libre circulación será efectiva para investigadores, estudiantes (siempre que dispongan de una cobertura social y de los recursos suficientes) y proveedores de servicios. Habrá

---

<sup>29</sup> Comisión de las Comunidades Europeas *La Unión Europea*, (Bruselas: CECA-CEE-CEEA, 1992) p. 15

<sup>30</sup> Paul Demaret. *El Establecimiento del Mercado Único Europeo*. No. 4 (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001), p.21, disponible en: <http://www.pucp.edu.pe/invest/iee/textos/iee/Demaret4.pdf> (Noviembre 21, 2005)

<sup>31</sup> Ibid.

asimismo libertad de establecimiento para los trabajadores por cuenta propia siempre que se satisfagan las condiciones de los diplomas (en particular para las profesiones reguladas).<sup>32</sup>

A pesar del derecho de libre circulación de personas, los antiguos Estados miembros han establecido ciertas condiciones para aceptar en sus mercados laborales a los ciudadanos de los nuevos Estados miembros. En el caso de Francia, este Estado ha decidido aplicar la legislación nacional que regula el trabajo de nacionales de terceros países los siguientes dos años, y después del 2006 podrá evaluar el desarrollo que ha tenido la apertura del mercado laboral francés. Las restricciones establecidas por el Estado Francés son: disponer de un permiso de residencia y de trabajo--tales permisos los debe solicitar el empresario que contrata al futuro trabajador en la DDTEFP (Dirección Departamental del trabajo, del empleo y de la formación profesional), así mismo, los permisos se deben solicitar antes de que el futuro trabajador entre al territorio Francés.

**Tabla 1. Permisos de trabajo que otorga el Mercado Laboral Francés.**

<b>Tipo de permisos</b>	<b>Vigencia</b>	<b>Condiciones laborales</b>
APT (Autorización Provisional de Trabajo)	Nueve meses o inferior a un año	También se otorga a trabajadores por cuenta ajena desplazados, no permite cambiar de empresa y no se puede permanecer en Francia una vez expirada su validez.
CST (Tarjeta de Residencia Temporal)	Igual o superior a un año.	Permite cambiar de empresa.

*FUENTE: EURES, El Portal Europeo de la Movilidad Profesional.*

Para otorgar los permisos de trabajo mencionados, Francia aplica cuatro criterios: la situación del mercado laboral nacional, el respeto de la legislación laboral por parte del empresario, la

<sup>32</sup> EURES, El Portal Europeo de la Movilidad Profesional, Libre circulación: Información sobre las normas transitorias que rigen la libre circulación de trabajadores, desde, hacia y entre los nuevos Estados miembros, disponible en: <http://europa.eu.int/eures/main.jsp?acro=free&lang=es&countryId=FR&accessing=0&content=1&restrictions=1&step=1> (Consultado en Marzo 20, 2006)



igualdad de tratamiento en lo que a remuneración se refiere y las condiciones de alojamiento del trabajador. El empresario francés realiza la solicitud del trabajador extranjero y también debe hacer pública la oferta de trabajo en la ANPE (Oficina Nacional de Empleo) durante seis semanas. Si la respuesta es favorable, el empresario debe realizar un pago y así el trabajador puede solicitar una visa en el Consulado Francés que se encuentre en su país de origen. Una vez que haya ingresado a Francia debe presentarse en la Prefectura de su domicilio con los siguientes documentos: un certificado de revisión médica realizado en Francia, el permiso de trabajo, pasaporte y visa. De esta manera podrá obtener un permiso de residencia.

Al igual que los antiguos Estados miembros, los nuevos Estados también han establecido restricciones para ingresar a sus mercados laborales. Polonia, al igual que Francia, también aplica la legislación nacional que regula el trabajo de extranjeros: los permisos de trabajo son expedidos por el Voivoda (gobernador) de la provincia en la que se encuentra la sede interesada. Polonia otorga los siguientes tipos de contrato de trabajo: trabajo en el sector público, trabajo artesanal, empleo remunerado (a través de una agencia, un acuerdo contractual, un acuerdo de trabajo, una cooperativa de producción agrícola o una agrupación de cooperativas agrícolas) y una función administrativa en una entidad que incluya actividades económicas.

Las condiciones que establece el mercado laboral polaco a los extranjeros son: poseer un permiso de residencia anterior al 1 de Mayo del 2004 y ser miembro de la familia de un ciudadano polaco. El Gobernador evalúa la situación del mercado de trabajo y los criterios de expedición<sup>33</sup> de los permisos y posteriormente realiza una resolución sobre el permiso de trabajo, aunque en algunos casos los criterios que examina el Gobernador son independientes cuando se realizan las siguientes profesiones: si se trata de ciudadanos de un Estado miembro de la Unión

---

<sup>33</sup> Si el trabajador extranjero posee algún permiso de residencia, tiene estatuto de refugiado o es beneficiario de una protección temporal en Polonia.

Europea que forman parte del personal clave, y extranjeros que representen a empresas extranjeras en Polonia. La empresa que contrata al trabajador extranjero debe presentarse en la Oficina del Gobernador en la que se encuentre domiciliada con los siguientes documentos: la solicitud de permiso de trabajo, un justificante de la cotización a la seguridad social, documentos que certifiquen la legalidad de las actividades de la empresa, una copia del documento de viaje del extranjero y un certificado del título profesional acompañado de una traducción del mismo.

En contraste con Francia, el gobierno polaco si ha legalizado algunas situaciones en las que los extranjeros no requieren permisos de trabajo.

***Tabla 2. Ofertas del Mercado Laboral Polaco para los Extranjeros que no requieren permisos de Trabajo.***

<b>Profesión</b>	<b>Condiciones laborales</b>
Cursos de formación o periodos de prácticas	Asesores o supervisores que ofrecen conocimientos específicos sobre los programas de la Unión Europea o programas de ayuda internacional.
Profesores de lenguas extranjeras	Trabajar en el marco de los Acuerdos internacionales aprobados por el Ministro de Educación Nacional
Miembros de Fuerzas Armadas o personal civil de la Organización Tratado del Atlántico Norte	-----
Corresponsales extranjeros de medios de comunicación	La agencia a la que pertenecen o su redactor jefe debe solicitar un acreditación al Ministro de Asuntos Exteriores.
Artistas (concretamente actores, recitadores, directores de orquesta, instrumentistas, vocalistas, bailarines o mimos)	Tiene facultad para ejercer su actividad artística durante un máximo de treinta días.
Empleados pertenecientes a Institutos Culturales de algún Estado extranjero	Registrados en comisión de servicio en Polonia de acuerdo a tratados internacionales de reciprocidad.
Estudiantes extranjeros que cursan estudios en Polonia	Tienen un periodo máximo de tres meses en temporadas de vacaciones.
Asociaciones de estudiantes internacionales	Ofrecen prácticas profesionales.
Residentes extranjeros cuya empresa los ha destinado alguna comisión de servicio en Polonia	Periodo máximo de tres meses. Incluye las siguientes actividades: instalación, mantenimiento, reparación y asesoría técnica de objetos fabricados por una empresa extranjera, formar a los empleados de

	empresas polacas si los empresarios solicitan pedidos a empresas extranjeras y expositores de empresas extranjeras enviados en comisión de servicio a Polonia.
Conferencistas	Tener domicilio en el extranjero.
Puestos de administración pública	Periodo máximo de treinta días y debe desempeñar funciones económicas.
Clérigos	Requiere un certificado de empadronamiento expedido por el Ministerio del Interior
Deportistas	Contratados por agencias con sede oficial en Polonia.

*FUENTE: EURES, El Portal Europeo de la Movilidad Profesional.*

Los extranjeros que desempeñen las funciones mencionadas no requieren permisos de trabajo para ingresar en el Mercado laboral polaco. Los dos ejemplos que se han detallado: Francia y Polonia, muestran el procedimiento que realizan los Estados miembros para aplicar la libre circulación de personas sobre sus territorios.

## **2.4 La libre circulación de personas, ¿ha afectado a la Unión Europea ó le ha aportado beneficios?**

En el capítulo anterior se mencionó que la implementación del derecho de libre circulación de personas existe desde 1958 por medio del Tratado de Ámsterdam pero, como se ha manifestado, el cumplimiento de este derecho no ha sido fácil. Sin embargo, a lo largo de este capítulo se han descrito tanto los beneficios que se han obtenido gracias a la libertad de movilidad, así como también las situaciones de riesgo que se pueden presentar al otorgar libertad de acción a los ciudadanos; y hemos podido observar que la libre circulación de personas si ha aportado beneficios a la Comunidad.

Actualmente, los estudiantes, profesores e investigadores pueden disfrutar de una mejor formación académica a través de los programas de intercambio que permiten la movilidad de personas, y al mismo tiempo logran un mejor nivel educativo a nivel comunitario. De la misma forma, para la economía europea, la libre circulación de personas ha aumentado el crecimiento económico de los Estados miembros, ya que el Mercado Único se puede desarrollar en todo el territorio comunitario.

Estos beneficios, sin embargo, no deben hacernos olvidar que la política de libre circulación de personas también obliga a la Unión a estar consciente y preparada para que, al mismo tiempo de permitir la movilidad, también se mantenga el espacio de libertad, seguridad y justicia. Se han señalado las situaciones negativas que pueden resultar como consecuencia de abrir las fronteras interiores de la Unión, como el terrorismo y la delincuencia; debido a estos posibles problemas, la Unión se mantiene alerta. Si se busca multiplicar la competitividad de la Unión, ya sea en el ámbito económico ó en la educación, por ejemplo, se debe estar consciente que no se puede poner en riesgo a los Estados miembros.

En el próximo capítulo se analizará la aceptación que ha tenido la política de libre circulación de personas al ser adoptada por los nuevos miembros de la Unión Europea. La Unión Europea ha enfrentado nuevos retos al implementar esta política en los nuevos Estados miembros, y se discutirá si ha sido diferente la libertad de movilidad en comparación con los anteriores miembros que han fomentado la libre circulación de personas.