

CAPÍTULO III

Retos que enfrentan los Estados miembros al aplicar la libre circulación de personas en el territorio comunitario

La libre circulación de personas en la Unión Europea es una política comunitaria que ha reforzado la integración de sus Estados miembros. Los dos capítulos anteriores han detallado los orígenes y la aplicación de la libertad de movilidad a través de la Unión. El último capítulo de esta tesis permitirá analizar el papel que han desempeñado los Estados miembros al aplicar la libre circulación de personas.

Primero se describirá el desarrollo de la libre circulación de personas implementada por los primeros miembros, comenzando por el Acuerdo de Schengen¹ y los trece Estados miembros que firmaron y aplicaron el acuerdo en sus territorios. Como se ha mencionado con anterioridad, también existen algunos Estados de la Unión que expresaron reservas y rechazaron el acuerdo, como es el caso del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Al aplicar la libre circulación de personas la Unión Europea se ha visto en la necesidad de establecer propuestas para suprimir las fronteras interiores, aunque tales propuestas han ocasionado diferencias entre los Estados.

Después de analizar la libre circulación de personas entre los Estados signatarios de Schengen, se comentará la libertad de movilidad entre los nuevos Estados miembros, así como los Estados candidatos a la Unión. La entrada de nuevos países obliga a la Unión Europea a afrontar las disparidades económicas entre los Estados y las situaciones que ponen en riesgo la seguridad de la población. La ampliación hacia Europa Central y Oriental ha sumado diez nuevos países a la Unión, los cuales son: Chipre, Malta, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría Polonia y la República Checa. Estos nuevos Estados miembros deben aplicar

¹ La Zona Schengen entró en vigor en 1993 y garantizaba la libre circulación de los ciudadanos europeos y de los nacionales de terceros países.

la libre circulación de personas dentro de sus territorios y oficialmente sus nacionales también son ciudadanos europeos, por lo tanto, tienen el derecho de libre circulación al interior del territorio comunitario. La ampliación ha obligado a la Unión Europea a coordinar los sistemas de seguridad social de los Estados, porque el objetivo es proteger los derechos de los ciudadanos en cualquier Estado de la Unión, incluso aunque cambien de residencia, y así facilitar el desplazamiento de los ciudadanos europeos.

Se evaluará el desarrollo de la libre movilidad entre los Estados signatarios de Schengen y los nuevos Estados miembros: ¿la entrada de nuevos miembros ha aumentado la delincuencia, el tráfico de personas y el terrorismo? También se describirá si los nuevos ciudadanos europeos gozan de las ventajas educativas y las aportaciones económicas que ofrece la libre circulación de personas. Finalmente, se demostrará si ha evolucionado la libre circulación desde que fue garantizada por el Acuerdo de Schengen y fue implementada por los Estados signatarios del Acuerdo hasta la actualidad, con los nuevos Estados que se han agregado a la Unión.

3.1 ¿Qué han logrado los miembros fundadores de la Comunidad Europea con la implementación de la libre circulación de personas?

En el primer capítulo se ha mencionado la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen a partir de 1993. Este acuerdo fue firmado por trece Estados miembros (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Suecia) y también por otros dos Estados no comunitarios que son Islandia y Noruega². Los quince Estados signatarios de Schengen implementaron medidas que les permitieran eliminar las

² La Unión Europea firmó con Islandia y Noruega un acuerdo de asociación a Schengen, lo que les permite a los ciudadanos de estos dos Estados la libre circulación en la Unión Europea.

fronteras interiores de la Comunidad y establecer una frontera exterior común alrededor de estos Estados. Al referirse a fronteras interiores, Schengen las define como:

Las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos, por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces reguladores de transbordadores con procedencia ó destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios³

Los vuelos interiores y los enlaces marítimos entre los Estados de la Unión son considerados fronteras interiores, lo que implica la supresión de controles fronterizos entre los Estados miembros. Al interior del Espacio Schengen, los Estados signatarios establecieron los siguientes retos: fijar las visas, el asilo, combatir la inmigración ilegal, mejorar la cooperación judicial y readaptar los aeropuertos.

Tabla 3. Retos que implementó Schengen

Fijar la visas	Enlistar los terceros países cuyos nacionales necesitan visa para entrar a la zona Schengen y designar las reglas para otorgar o negar las visas.
Asilo	Schengen incluye requisitos que determinan cuál Estado deberá fijar la aplicación de asilo.
Combatir la inmigración ilegal	Este es el reto más caro porque implica mantener un fuerte dispositivo de seguridad en las fronteras exteriores de la Unión y para esta medida todos los Estados deben de cooperar.
Mejorar la cooperación judicial	El objetivo es combatir el terrorismo, la delincuencia y el tráfico de personas e incluye la cooperación de las autoridades judiciales.
Readaptar los aeropuertos	Reconstruir la estructura aeroportuaria para dividir a los pasajeros que viajan dentro de la Zona Schengen de los otros pasajeros que vienen de terceros países.

Fuente: Acuerdo de Schengen, : <http://www.migrar.org/fotos/archivos/47200512952.pdf>

³ Acuerdo de Schengen, disponible en: <http://www.migrar.org/fotos/archivos/47200512952.pdf> (consultado en Marzo 3 2006)

Al implementar sólo una frontera exterior existía la posibilidad de presentarse un aumento de refugiados en el territorio comunitario, por lo que se adoptó un instrumento obligatorio para determinar cuál sería el Estado responsable que examinaría la solicitud de asilo. El 15 de Junio de 1990 se adoptó el Convenio de Dublín y reemplazó las disposiciones del Acuerdo de Schengen respecto al asilo. El Convenio de Dublín asigna la responsabilidad de examinar la solicitud de asilo al Estado miembro que anteriormente le ha otorgado la entrada al solicitante de asilo a su territorio a través de un permiso de residencia o una visa. En lo que concierne a la readaptación de los aeropuertos, deben ser funcionales ante las nuevas disposiciones de la Unión, ya que los vuelos dentro de la Zona Schengen son considerados como vuelos interiores, y ahora existen tres zonas: nacional, internacional y la Zona Schengen.

A pesar de la libre circulación de personas que otorga el Espacio Schengen, el acuerdo también permite la restauración de los controles fronterizos al interior de la Unión en caso de presentarse situaciones que amenacen la seguridad de la población:

No obstante, cuando así lo exijan el orden público ó la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un periodo limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación. Si el orden público ó la seguridad nacional exigen una acción inmediata, la Parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes⁴

El acuerdo está entonces adecuado a la posibilidad de que surjan situaciones que obliguen a reestablecer las fronteras interiores de la Unión. En el capítulo anterior se mencionaron tales situaciones que pueden afectar la salud, el orden y la seguridad públicas.

⁴ Artículo 2, parte 2. Acuerdo de Schengen disponible en: <http://www.migrar.org/fotos/archivos/47200512952.pdf> (consultado en Marzo 5, 2006)

En lo que concierne a los Estados miembros, sólo algunos aceptaron las disposiciones que incluye el Acuerdo de Schengen. Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca no firmaron el acuerdo. Inicialmente, Dinamarca rechazó firmar el Acuerdo de Schengen debido a que este Estado pertenece, junto con Finlandia, Suecia, Noruega e Islandia, a la Unión Escandinava de pasaportes, y los Estados pertenecientes a esta Unión habían suprimido los controles en sus fronteras comunes. Sin embargo, Islandia y Noruega, aunque no pertenecen a la Unión Europea, decidieron firmar acuerdos de asociación a Schengen. Debido a esto, en 1995 Dinamarca firmó el acuerdo para ser miembro de Schengen y el siguiente año, en 1996, Islandia y Noruega concertaron los acuerdos de asociación a Schengen. Actualmente Dinamarca decide en cada caso si aplica el derecho comunitario como derecho nacional.

Aunado a lo anterior, al iniciar Enero del 2000 se aplica el SIS (Sistema de Información Schengen) en los cinco Estados de la Unión Nórdica, así como también se realizan visitas para evaluar el SIS y la libre circulación entre la Unión Nórdica y la Unión Europea. Los informes de estas visitas concluyeron: “ Sobre la base del Informe presentado por la Presidencia Sueca, el Consejo de Asuntos Generales del 26 de febrero de 2001 confirmó que los cinco países miembros de la Unión Nórdica estaban en condiciones de aplicar íntegramente el acervo de Schengen a partir del 25 de marzo de 2001.”⁵ La Unión Europea confirmó que los Estados de la Unión Nórdica aplicaban correctamente el SIS y respetaban los controles establecidos en las fronteras exteriores. Posteriormente, en Diciembre del 2001, el Consejo Europeo adoptó una Decisión para aplicar el acervo de Schengen en los cinco países de la Unión Nórdica de Pasaportes.

En contraste la Gran Bretaña e Irlanda, a pesar de ser miembros de la Unión Europea, no aceptaron el Acuerdo de Schengen. La Gran Bretaña no aceptaba abrir sus fronteras debido a

⁵ España: Ministerio del Interior, disponible en: http://www.mir.es/SGACAVT/extranje/extschengen/relaciones_isl_noruega.html (consultado en Marzo 5 2006)

cuestiones de historia y soberanía nacional; por su parte, Irlanda deseaba mantener un área libre de tráfico con la Gran Bretaña. Sin embargo, los dos Estados tienen facultad para participar en ciertas cuestiones del acuerdo y para esto requieren el consentimiento del Consejo Europeo. El Reino Unido solicitó participar en ciertas cuestiones de Schengen, como son la cooperación judicial y policial en materia penal, la lucha contra los estupefacientes y también aplica el SIS, por lo que el 29 de Mayo del 2000, el Consejo Europeo estableció la participación de este Estado.

Otro Estado que no es miembro de la Unión Europea pero si adoptó el Acuerdo de Schengen es Suiza. Suiza siempre se ha mantenido neutral; en 1999 firmó un acuerdo sectorial con la Unión Europea relativo a la libre circulación de personas, el cual entraría en vigor el 1 de Junio del 2002. Este acuerdo otorga a los ciudadanos europeos los derechos de entrada, estancia, empleo, estudio y seguridad social y permite reforzar la cooperación entre los Estados en el plano de la seguridad: “El Acuerdo de Schengen suprime los controles sistemáticos en las fronteras – salvo para las mercancías y en los aeropuertos- y permitirá a la policía suiza entrar en el banco de datos informativos SIS.”⁶ El Acuerdo de Schengen y la libertad de circulación de personas serán totales para Suiza hasta Julio del 2007.

3.2 La ampliación de la Unión Europea

Previos al ingreso de los nuevos Estados miembros, existían acuerdos e instrumentos de preadhesión entre la Unión Europea y Europa Central y Oriental, para preparar a los nuevos Estados a convertirse en miembros de la Unión. Entre dichos acuerdos se encuentran los Acuerdos Europeos entre la Unión Europea y Europa Central y Oriental, los cuales tenían como objetivo la liberalización del comercio entre la Unión Europea y estos Estados e incluían

⁶ “Suiza impulsa la integración europea” (Agencias), El Financiero, México DF, (Lunes 6 de Junio del 2005, AÑO XXIV, No. 6819.)

disposiciones para adaptar las leyes nacionales al derecho comunitario. Asimismo, existían los Acuerdos de Asociación con Turquía, Malta y Chipre para establecer uniones aduaneras con la Unión Europea. Además de los acuerdos, se establecieron instrumentos de preadhesión: PHARE, ISPA Y SAPARD.

El Programa PHARE, (su nombre oficial es Poland and Hungary Action for the Reconstruction of the Economy), tenía como objetivo la transformación económica de dichos Estados candidatos de Europa Central y Oriental, aunque actualmente abarca a diez países: República Checa, Polonia, Hungría, Latvia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Bulgaria y Rumania. PHARE los apoyaba a expandir su mercado y obtener inversiones para ampliar su infraestructura. Los objetivos de PHARE eran fortalecer las administraciones públicas y las instituciones de estos países para que funcionaran en conjunto con la Unión Europea, y promover la convergencia con las legislaciones comunitarias y así reducir los periodos de transición. Estos dos objetivos fueron reafirmados por los programas SAPARD (su nombre oficial es Special Accession Programme for Agricultura and Rural Development) e ISPA (Instrument for Structural Policies of Pre-accession). SAPARD se enfocaba en los sectores agrícolas y las áreas rurales, mientras que el programa ISPA se centraba en la infraestructura ambiental y de transporte. Desde Mayo del 2004, ocho de los diez países del programa PHARE se convirtieron en Estados miembros de la Unión Europea, sin embargo, los proyectos continuarían hasta el 2005.

Antes de la adhesión de los nuevos Estados a la Unión Europea, la Unión estableció los criterios de Copenhague, los cuales debían cumplir los países para convertirse en Estados miembros. Los criterios de Copenhague fueron elaborados durante el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, y son: el Estado de Derecho, la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el respeto de los derechos humanos y el respeto y protección de las

minorías. También se requiere una economía de mercado viable y que adopten de manera efectiva el Acervo Comunitario.

3.2.1 ¿Cuáles son los nuevos retos que enfrentan los Estados miembros y los países candidatos al aplicar la libre movilidad de personas?

“La UE no asimila a los Estados candidatos a adherirse, sino que éstos aspiran *motu proprio* a participar, con la asistencia y el apoyo de los antiguos Estados miembros, en el exitoso modelo de la UE basado en los valores de la democracia, el Estado de Derecho, la defensa de los derechos humanos y la protección de las minorías.”⁷ Con la ampliación, el Mercado Único se abrió a los nuevos Estados miembros, ya que los nuevos Estados también forman parte del territorio comunitario y se aplicarán las cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. Las mercancías ya habían obtenido la libertad de circulación gracias a los Acuerdos Europeos y de Asociación, además, al ingresar a la Unión Europea los nuevos Estados también forman parte del Mercado Único Europeo y se eliminan todos los controles sobre las mercancías siempre y cuando cumplan las condiciones de protección que obliga la ley de reconocimiento mutuo. La libre circulación de servicios se amplió a los nuevos Estados miembros y existen muy pocas normas transitorias, sólo algunas limitaciones para los trabajadores empleados en servicios transfronterizos.

Finalmente, en lo que concierne a la libre circulación de personas, los nuevos ciudadanos europeos, al igual que los ciudadanos anteriores, podrán viajar libremente dentro de la Unión Europea. Sólo se presenta una excepción con los trabajadores. Existe preocupación por parte de los antiguos Estados miembros, en lo que concierne al libre movimiento de personas, ya que

⁷ La ampliación de la Unión Europea, Datos a noviembre de 2003, disponible en : http://www.auswaertiges-amt.de/www/es/eu_politik/vertiefung/erweiterung_html (Consultado en Enero 28, 2006)

consideran que la migración laboral de Europa Central y Oriental puede poner en peligro la seguridad de la población. La Unión Europea ha establecido un periodo de transición de siete años: los primeros dos años, los Estados pueden conservar sus regulaciones nacionales; si los nuevos ciudadanos desean laborar en los Estados miembros, su acceso dependerá de los sistemas nacionales de esos Estados. Los siguientes tres años los Estados miembros deberán informar a la Comisión si continuarán con sus políticas nacionales ó permitirán el libre movimiento de trabajadores. Después de cinco años de la ampliación, todos los Estados miembros deberán aplicar el acervo comunitario.⁸

Algunos de los Estados que limitan la libre circulación son Alemania y Austria, quienes mantendrán sus regulaciones nacionales--Alemania protege los sectores de la construcción, decoradores y limpiezas de servicios--, su sistema actual de permisos laborales, y extenderán sus restricciones laborales por otros cinco años; el Reino Unido, que limitará por dos años los beneficios laborales a los inmigrantes; los Países Bajos, los cuales impondrán una cuota de 22 000 inmigrantes por año; Dinamarca, que dará a los inmigrantes seis meses para conseguir trabajo; y Bélgica y Finlandia, quienes impondrán prohibiciones durante dos años.

El objetivo del periodo de transición es que los nuevos ciudadanos europeos se adapten a los sistemas laborales paulatinamente. Mónica Carreón y Hector Ortega consideran que la libre circulación de personas “no soluciona el problema de raíz; ya que los países con menos salarios y menores beneficios laborales serán receptores de inversión, pero emisores de inmigrantes.”⁹ A pesar de que las cuatro libertades serán ampliadas a los nuevos Estados miembros, no se eliminarán las fronteras interiores entre los antiguos y los nuevos Estados, a menos de que éstos

⁸ En caso de presentarse algún obstáculo en el mercado laboral, los Estados podrán conservar sus regulaciones nacionales durante dos años más, aunque este acuerdo no se presenta en Chipre y Malta. Ellos pueden presentar restricciones debido al escaso tamaño de su mercado laboral

⁹ Mónica Carreón y Héctor Ortega, La Unión Europea de los veinticinco: una mirada retrospectiva, (México DF, 2005, Miguel Angel Porrúa) p. 45

aseguren sus fronteras con terceros países de acuerdo con la Zona Schengen: “De acuerdo con el artículo 8 del Protocolo de Schengen, se considera que dicho acervo y las restantes medidas adoptadas por las instituciones en el ámbito del acervo han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión.”¹⁰

La supresión de fronteras interiores dentro de la Comunidad incluye tanto a los ciudadanos europeos como a los ciudadanos de terceros países. El Acuerdo de Schengen permitió la libre circulación en trece de los quince Estados de la Unión Europea y Schengen también será implementado en los nuevos Estados miembros. “La integración europea no es un fin en sí mismo, sino el medio para llegar al fin. El cual es proporcionar seguridad, democracia, libertad, estado de derecho y prosperidad a la mayor cantidad de ciudadanos como sea posible”¹¹

Para cumplir con todos los ciudadanos europeos, en el 2001 el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa establecieron una Propuesta de directiva relativa a la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores de la Unión Europea. La propuesta busca cumplir de manera eficiente la política de libre circulación. El Parlamento también estableció que “las personas que gocen del derecho a la libre circulación no deberán ser objeto de un trato diferenciado o discriminatorio en función de que sean ciudadanos de la Unión Europea o tan sólo tengan en ella su residencia legal.”¹² Posteriormente, en el 2004, modificaron esta propuesta y formularon una directiva en la cual establecen el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en la cual se confirma que existe una cláusula de salvaguardia que autoriza a todo Estado

¹⁰ Catalogo de Schengen: expulsión y readmisión, (Consejo de la Unión Europea, Secretaría General, Febrero 2002) p. 6, disponible en: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Cat.Sch.Vol.1ES.pdf> (consultado Marzo 13 2006),

¹¹ Carreón y Ortega, La Unión Europea de los veinticinco, p. 26

¹² Propuesta de Supresión de los controles sobre las personas, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l14008a.htm> (consultado en Marzo 13, 2006)

miembro a reestablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores de la Unión Europea.

La Unión Europea ha aprobado una directiva sobre el derecho de los ciudadanos europeos a circular libremente y a residir en toda la Unión en la que se refunden todas las medidas dispersas en el complejo corpus legislativo que ha venido regulando hasta la fecha esta materia. Entre otras cosas, las nuevas medidas tienen por objeto facilitar el ejercicio del derecho de libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión, reducir a lo estrictamente necesario los trámites administrativos, ofrecer una mejor definición del estatuto de los miembros de la familia y limitar la posibilidad de denegar o poner fin a la residencia¹³

Los objetivos de esta propuesta son: controlar la libre circulación y estancia de los ciudadanos europeos y sus familias, el derecho de residencia permanente y limitar estos derechos si afectan el orden público, la salud y la seguridad públicas.

Los ciudadanos europeos tienen un derecho de circulación y estancia a lo largo del territorio comunitario durante tres meses, y sólo necesitan de un documento de identidad ó pasaporte válidos. En caso de que el periodo sea superior a tres meses, necesitan cumplir los siguientes requisitos: ejercer alguna actividad económica; disponer de recursos suficientes y un seguro social --el Estado miembro no les va a otorgar asistencia social--; cursar estudios de formación profesional; o tener lazos familiares con algún ciudadano de la Unión que reúna los requisitos mencionados. Si el ciudadano desea establecer su residencia permanente en otro Estado miembro, puede obtener la residencia si reside en ese Estado durante un periodo ininterrumpido de cinco años y que no haya sufrido alguna expulsión. Así, tienen una residencia permanente con duración ilimitada, la cual es renovable automáticamente cada diez años y se expedirá seis meses después de su solicitud. A pesar de la libertad de circulación y establecimiento para los ciudadanos europeos y su familia, la propuesta también establece que:

¹³ Derecho de libre circulación y estancia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia, disponible en: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l33152.htm> (consultado Marzo 13, 2006),

Todo ciudadano de la Unión o miembro de su familia podrá ser expulsado del territorio del Estado miembro de acogida por razones de orden público, seguridad o salud pública. En ningún caso podrá tal decisión fundamentarse en razones económicas. Toda medida relativa a la libertad de circulación y residencia deberá basarse en la conducta personal del interesado. No podrá justificarse automáticamente tal medida la existencia de condenas penales.¹⁴

La Unión Europea está consciente de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos Europeos, tanto de los anteriores como de los nuevos Estados miembros; sin embargo, no puede poner en riesgo la seguridad de la población.

3.3 Análisis de la política de libre circulación de personas

Con la ampliación, tanto los antiguos Estados miembros como los nuevos Estados enfrentan retos para aplicar la libre circulación de personas: Los miembros anteriores temen enfrentar la migración laboral de Europa Oriental y Central hacia la Europa Occidental, la cual puede deberse a bajos salarios, bajos niveles de bienestar y la asignación de inversiones y producción; mientras que los nuevos miembros también experimentan cambios, como la transformación de sus economías y el surgimiento de nuevas élites ya que la sociedad también se moderniza (anteriormente vivían bajo el régimen comunista de la Unión Soviética), además de que deben participar en el Mercado Único y aplicar el Acervo Comunitario.

¹⁴ Ibid.

Tabla 4. Retos que enfrentan los anteriores Estados Miembros en la ampliación.

Migración	Diferencias de ingreso entre los Estados, los antiguos miembros tienen mayor poder adquisitivo y la ampliación aportará impacto económico.
Bienestar social	Se modernizarán las legislaciones laborales y sus economías se adaptarán al Mercado único.
Reestructuración económica	Existe diferencia de ingreso per cápita entre los antiguos miembros y los nuevos miembros y consideran que aumentará el desempleo.

FUENTE: Acuerdo de Schengen, disponible en:
<http://www.migrar.org/fotos/archivos/47200512952.pdf>

En lo que concierne a la migración, las diferencias de ingreso no es lo único que provoca la migración, ya que también se debe tomar en cuenta el poder adquisitivo, el cual en Europa Occidental es mayor que en Europa Oriental. Además, la ampliación aportará inversión a los nuevos Estados y, de esta forma, los nuevos ciudadanos europeos encontrarán oportunidades en sus países de origen. Al inicio de la ampliación, se presentará migración por parte de Europa Central y Oriental hacia los antiguos Estados miembros, sin embargo, la migración disminuirá progresivamente. Los nuevos Estados recibirán inversiones y además se implementará el Mercado Único, por lo que también demandarán fuerza laboral y requerirán inmigrantes de otros Estados de Europa Oriental. El Reporte de la Unión Europea informó que “sería más apropiado hablar de movilidad en una Unión Europea en ampliación, que de inmigración de los nuevos Estados hacia los viejos Estados miembros.”¹⁵

En el caso del bienestar social, los nuevos miembros tienen menor ingreso per cápita y menores salarios que los viejos miembros, por lo que los últimos están pendientes del desarrollo económico y social de los nuevos miembros, ya que aún no son visibles los efectos de su participación en el Mercado Único. El último reto es la reestructuración económica. Existe una

¹⁵ Report of the High Level Group of the future of social policy in an enlarged European Union, (Employment and Social Affairs, European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, May 2004) p. 12 disponible en: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/jun/hlg_social_elarg_en.pdf Consultado Marzo 15, 2006),

gran diferencia de ingreso per cápita entre los Estados, por lo que es difícil integrar las nuevas economías a la Unión Europea. Los antiguos miembros consideran que aumentará el desempleo, ya que los nuevos miembros no muestran alguna tendencia particular a especializarse en ciertas industrias.

Tabla 5. Retos que enfrentan los nuevos Estados miembros en la ampliación.

Estricta reestructuración económica	Las nuevas economías están adoptando los diseños industriales de Europa Occidental. Están apoyando el sector de servicios,
Adopción de un modelo efectivo (<i>catching up process</i>)	Reformar las instituciones y las políticas.
Implementación del Acervo Comunitario	Los diseños sociales no son muy aceptados, principalmente en la política laboral.

FUENTE: Acuerdo de Schengen, disponible en:
<http://www.migrar.org/fotos/archivos/47200512952.pdf>

La reestructuración económica se está enfocando en el sector de servicios, como es el caso de los bancos, el agua, y la luz. Este sector impulsa el crecimiento, es una fuente de empleos y satisface las necesidades de la población. Estas características demuestran que no debe existir temor por parte de los nuevos miembros frente a una reestructuración económica, ya que les proporciona empleos y contribuye a la seguridad de la población. Otro reto de los nuevos miembros es la adopción de un modelo efectivo de *catching up process*. Este proceso promueve el empleo y el bienestar social, ya que se enfoca en el cambio estructural en la economía y buscar reformar las instituciones y las políticas nacionales, debido a que los nuevos miembros están adaptándose a Estados con mayores niveles de ingresos y es necesario adoptar políticas económicas que reduzcan la inflación y el déficit. Por último, el Acervo Comunitario es difícil de implementar porque los nuevos Estados no se preocupan por las condiciones de trabajo o la igualdad de géneros, y por consiguiente existen desigualdades.

Considerando los retos de ambos grupos, el factor principal que puede multiplicarse con la libre circulación de personas es la inmigración. Los nuevos Estados se están adaptando a las nuevas economías, adoptaron el Acervo Comunitario y reciben inversión para impulsar su producción e industrias, mientras que los antiguos Estados miembros se preocupan por la inmigración de trabajadores de los Nuevos Estados hacia sus territorios. Debido a esta preocupación, la Unión Europea les otorgó el régimen transitorio de siete años que se mencionó en párrafos anteriores. Los ciudadanos de los nuevos Estados requieren permisos de trabajo para acceder al mercado laboral de los antiguos miembros. Esta medida es recíproca, ya que los nuevos Estados también tienen facultad para imponer restricciones a los ciudadanos de los antiguos Estados miembros si deciden trabajar en los nuevos países.

Además de la cláusula de salvaguardia que existe para reestablecer las fronteras interiores en caso de presentarse situaciones que amenacen la seguridad y el orden público, y el hecho de que los Estados pueden imponer restricciones por dos años más, también existe un cláusula de *statu quo*, mediante la cual los antiguos Estados miembros deben aplicar un principio de preferencia, mediante el cual los puestos de trabajos que se proponen a extranjeros, deben ser otorgados a ciudadanos de los nuevos Estados. Es decir, los nuevos ciudadanos deben tener prioridad sobre los extranjeros de terceros países. Aunado a esto:

Desde el momento en que se acepta a un nacional de un nuevo Estado miembro en el mercado laboral de un Estado miembro de la UE 15, disfruta del conjunto de los principios de la legislación comunitaria: derecho de residencia , coordinación de los sistemas de seguridad social , no discriminación basada en la nacionalidad y reconocimiento de las calificaciones.¹⁶

¹⁶, “Protección social” en Actividades de la Unión Europea, disponible en <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s02309.htm> (Consultado en Marzo 17, 2006)

Las personas que es más probable emigrarían hacia los antiguos Estados serían los jóvenes titulados, y ese es el mayor temor de los nuevos Estados: la emigración de los profesionistas. Sin embargo, los nuevos Estados reciben inversión y existe una modernización de sus políticas e instituciones, por lo que los profesionistas reciben estímulos y mayores oportunidades. De esta manera, la emigración debería disminuir y no aumentar. En lo que respecta a la cláusula de salvaguardia, para reestablecer las restricciones laborales, la Comisión Europea considera que no serían necesarias, porque se presentaría poca migración, compuesta por “profesionales calificados y no mano de obra en paro.”¹⁷

Por otro lado, se debe mencionar otro Estado que no forma parte de la Unión Europea pero que si ha abierto su mercado laboral a los ciudadanos de los nuevos Estados, que es el caso de Suiza.¹⁸ Se ha detallado su participación en la Zona Schengen, y el hecho de que también ha aprobado la ampliación de la libre circulación de personas de la Unión Europea. Las causas que han contribuido a la apertura del mercado laboral suizo para los nuevos Estados es el fortalecimiento de la relación bilateral entre Suiza y la Unión Europea, además de que se va a estimular la economía helvética.

Estas situaciones demuestran que la ampliación si les ha aportado ventajas a los nuevos Estados. Algunas de esas ventajas son: el desarrollo de regímenes democráticos estables en Europa Central y Oriental, lo que les permite participar en la creación del Espacio de Seguridad y Justicia; la adopción del Mercado Único, lo que les ofrece un mayor mercado y ha aumentado el número de consumidores; la calidad de vida de los nuevos ciudadanos europeos mejorará progresivamente, porque se aplican las normas comunitarias que protegen el medio ambiente, la seguridad y el orden público; en estos Estados también se implementarán los programas para

¹⁷ Ver Anexo 3

¹⁸ Ver Anexo 4

luchar contra el tráfico de personas, estupefacientes, la criminalidad y la inmigración ilegal; por último, en lo que concierne a la educación, existen mayores oportunidades educativas, sociales y culturales.

Dichas condiciones a su vez le permiten a la Unión Europea crear una zona de seguridad que no presente obstáculos a libre circulación de personas. Se aplicarán las condiciones de seguridad al igual que en los miembros anteriores, ya que los nuevos Estados también forman parte de la Zona Schengen, por lo que deben luchar para evitar situaciones que puedan presentar posibles ataques terroristas o que multipliquen el tránsito de estupefacientes dentro de la Unión Europea. Los antiguos miembros relacionan la inmigración con la economía y con el aumento de ataques terroristas, la delincuencia, y el tráfico de personas por parte de los nuevos ciudadanos; sin embargo, se debe tomar en cuenta que el acervo comunitario y las medidas comunitarias también serán aplicados en los nuevos Estados.

3.3.1 ¿Ha evolucionado la libre circulación de personas?

Desde que fue implementada la libertad de movilidad en la Unión Europea de los quince miembros, ha evolucionado para ser aplicada en la ampliación del 2004 hacia Europa Central y Oriental. Antes de la ampliación, la Unión estaba consciente de las disparidades económicas y los diferentes sistemas de gobierno que existían entre Europa Occidental y Europa Oriental, por lo que la Unión Europea ayudó a los Estados candidatos a convertirse en economías de mercado y construir la estructura institucional propia de los sistemas democráticos. En lo que respecta a la economía, se han mencionado los programas de preadhesión: PHARE, ISPA Y SAPARD. Los cuales ofrecieron asesoría y apoyo técnico a los Estados miembros para obtener inversiones, apoyar la agricultura y obtener la infraestructura ambiental así como modernizar el sector de

servicios y así lograr un equilibrio con los Estados miembros de la Unión. Estos programas orientaron a los Estados candidatos para su ingreso en la Unión Europea.

Además de los programas, tal como lo establecieron los criterios de Copenhague, los nuevos miembros debían aceptar el Acervo Comunitario, que requiere las siguientes disposiciones: la adopción del Derecho Comunitario, aumentar la eficacia de sus estructuras burocráticas y administrativas, fortalecer sus sistemas judiciales, así como también reforzar la seguridad de las fronteras exteriores y cumplir con las cuatro libertades de circulación (bienes, capital, personas y servicios). Para garantizar este derecho a los nuevos ciudadanos europeos, y que de esta manera los nuevos Estados se encuentren lo suficientemente preparados para ingresar a la Unión, el Consejo y el Parlamento Europeos elaboraron propuestas que permitieran a la población de los nuevos miembros disfrutar de la libre circulación. Tales propuestas apoyaban la supresión de las fronteras interiores y reiteraban el derecho de los ciudadanos europeos y sus familias a la libre circulación y residencia en el interior del territorio comunitario.

Finalmente, otro instrumento de preadhesión que promovió la Unión Europea para preparar a los nuevos Estados fue la elaboración de informes de monitoreo de los Estados candidatos durante el año 2003. Tales informes tenían como objetivo evaluar los progresos que habían hecho los Estados candidatos para ingresar a la Unión y registraban las áreas que los candidatos no cumplían de manera eficaz y por lo tanto era necesario dedicarles mayor atención. Por ejemplo: combatir la corrupción, fortalecer las instituciones administrativas y reforzar la seguridad. En lo que concierne a la libre circulación de personas, la mayor parte de los Estados debían cumplir con el reconocimiento de diplomas así como también el reforzar la seguridad de las fronteras con terceros países. Todo esto permite comprobar que la ampliación, a pesar de presentar diferencias entre los antiguos miembros y los nuevos Estados, se llevó a cabo progresivamente.

Por otro lado, también se debe mencionar que la población de Europa Central y Oriental, previamente a la ampliación, ya presentaba tendencias de inmigración hacia la Unión Europea, donde les otorgaban permisos de trabajo. Se han presentado diversas interrogantes sobre el impacto que provocará la ampliación tanto en los antiguos como en los nuevos miembros de la Unión Europea. Los antiguos miembros se preocupan por la afluencia de mano de obra barata, mientras que los nuevos Estados temen por el desequilibrio económico que existe entre Europa Oriental y Europa Occidental, aunque ambos grupos presentan temor frente a la inmigración hacia Europa Occidental –la cual se puede multiplicar gracias a la libre circulación de personas-. Los antiguos miembros se preocupan por la sobrepoblación en sus territorios mientras que los nuevos miembros temen por la pérdida de profesionistas que emigren a Europa Occidental.

Los programas, las propuestas y demás condiciones que estableció la Unión Europea cubrían todos los aspectos que incluía la ampliación y, por consiguiente, también influyeron en la libre circulación de personas, ya que, como se ha mencionado, esta no sólo se relaciona con la inmigración y la economía, sino también con las situaciones que pueden alterar el orden, la salud y la seguridad de la población. En el capítulo anterior se han analizado las consecuencias que puede provocar la libre circulación de personas--delincuencia, terrorismo, tráfico de personas, tráfico de estupefacientes--, aunque también se mencionaron los programas y las restricciones que ha establecido la Unión para evitar estas situaciones y proteger a la población. Así mismo, tales programas también son implementados en los nuevos Estados miembros.

Se puede concluir que la Unión Europea de los veinticinco es capaz y se encuentra suficientemente preparada para aplicar la libre circulación de personas. La Unión ha preparado progresivamente a los nuevos Estados para que en conjunto formen la Europa de los veinticinco y no debe temer que se presenten posibles situaciones que afecten a su población ó que pongan en riesgo la existencia de la Unión Europea.

