



ESTUDIO COMPARADO DE LAS LIMITACIONES PRODUCIDAS A LA LIBERTAD DE MOVIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA DURANTE LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

Comparative study of the limitations produced to freedom of movement in the European Union during the coronavirus crisis

JOSÉ ENRIQUE CONDE BELMONTE, ANA MARÍA HUESCA GONZÁLEZ
Universidad Pontificia Comillas de Madrid, España

KEYWORDS

*Covid-19
Pandemic
Freedom of movement
European Union
Borders
Free movement
Restrictions*

ABSTRACT

This article seeks to define the exceptionality in the fulfillment of rights and freedoms of European citizens related to the free movement of people. The situation arising from the COVID-19 pandemic made the members of the European Union and the Schengen Area decide to impose movement restriction measures for citizens and residents in them. These ones, understandable at first due to the uncertainty of a new a new disease, endangered the European system of free movement itself, as well as the relevance of the systems of restriction of this right linked to European citizenship.

PALABRAS CLAVE

*Covid-19
Pandemia
Libertad de Movimiento
Unión Europea
Fronteras
Libre circulación
Restricciones*

RESUMEN

En este artículo se busca definir la excepcionalidad en el cumplimiento de derechos y libertades de los ciudadanos europeos relativos a libre circulación de personas. La situación derivada de la pandemia de COVID-19 hizo que los miembros de la Unión Europea y del Espacio Schengen decidiesen imponer medidas de restricción de movimientos para ciudadanos y residentes en los mismos. Éstas, entendibles en un primer momento de incertidumbre respecto a una nueva enfermedad, pusieron en jaque el propio sistema europeo de libre circulación, así como la pertinencia de los sistemas de restricción de este derecho vinculado a la ciudadanía europea.

Recibido: 12/ 09 / 2022

Aceptado: 14/ 11 / 2022

1. Introducción

La situación derivada de la pandemia de COVID-19 que comenzaría en el mes de marzo de 2020 hizo que la práctica totalidad de los países miembros de la Unión Europea y del Espacio Schengen decidiesen imponer medidas unilaterales de restricción de movimientos tanto para ciudadanos como para residentes en los Estados Miembros. Esta situación, nunca antes vista desde que comenzó el proceso de integración regional, basado en la idea del Mercado Único y en la libertad de movimientos de capitales, servicios, mercancías y, por supuesto, personas; supuso un revés no sólo al desarrollo de la economía europea, basado en el movimiento continuo de bienes, sino también a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Objetivos

En este artículo se busca como objetivo general definir la excepcionalidad en el cumplimiento de derechos y libertades, en concreto relativos a la movilidad, en el tiempo de una crisis de salud en los países de la Unión Europea.

Entre los objetivos específicos de la investigación cuyos resultados se muestran están: crear y documentar métricas de disrupción en la gobernanza (decisiones impuestas de recortes de la movilidad) y entender cómo y cuándo frente a un shock externo, el gobierno puede:

Decidir un estado de excepción,

Cómo se impone a una población y / o grupos minoritarios a menudo sujetos a discriminación.

Es un estudio comparativo y empírico (cuantitativo) en la naturaleza, y se basa en la teoría de la toma de decisiones en tiempo de excepción, y la confianza/legitimidad del Gobierno. Para comprender el significado de las respuestas del gobierno, se documenta de forma detallada, determinando el momento y el lugar de las decisiones gubernamentales, y cómo se hacen cumplir. Como el contexto de salud y el grado de protección de las libertades varía entre los países europeos, se necesita una perspectiva comparativa.

El enfoque se sitúa en la siguiente encrucijada: una pandemia importante es un shock durante el cual el gobierno protege/restringe a sus ciudadanos, y mantiene/escapa a “controles y equilibrios”. El gobierno decidirá sobre un equilibrio basado en un conjunto complejo de factores, en los que una cultura política democrática puede ser fundamental. La pandemia de Sars-CoV-2 ha llevado a los gobiernos a distintas respuestas. Muchos han decidido suspender el Estado de derecho ordinario e imponer restricciones legales a libertades tan básicas como la libertad de movimiento. Algunos usaron medios militares y policiales o bien fuertes sanciones económicas. Los gobiernos más prósperos y democráticos del mundo han estado en el límite de incumplir con el funcionamiento del estado de derecho. Se exponen en este trabajo qué medidas han tomado los gobiernos de Europa y cuándo.

3. Metodología

De cara a la realización de este artículo se han empleado diversas fuentes bibliográficas que oscilan entre las fuentes primarias de Derecho de la Unión Europea y textos clásicos de esta disciplina, así como la base de datos del proyecto europeo “*Exceptius*”. Este proyecto ha consistido en el análisis de los sistemas de decisión política ante situaciones excepcionales en 32 países europeos y busca contribuir al estudio de la resiliencia democrática y su afectación concreta ante la crisis sanitaria y política derivada de la situación pandémica mundial.

Metodológicamente se ha realizado una base de datos con métricas de excepcionalidad en 32 países basado en los boletines y diarios legislativos oficiales de los distintos Estados y entidades subregionales. En el caso de España se codificaron los datos a partir de los Boletines del Estado -para aplicación a todo el Estado español- y de los boletines de las distintas Comunidades Autónomas. Desde esa base de datos en formato *Access* se pueden analizar de forma comparada las decisiones impuestas por los distintos gobiernos, en los distintos niveles administrativos y en concreto respecto a la libertad de movimiento. Cada observación corresponde a un día determinado en una región determinada, comenzando por el 1 de marzo de 2020. El sistema de codificación pasa de 0 a 1 y vuelve a 0 cuando la situación vuelve a ser la anterior.

4. Resultados

El desarrollo histórico y legal de la libre circulación de personas a nivel europeo tiene su origen desde los mismos inicios de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (precursora de la actual Unión Europea), que desarrollaba sus competencias en torno a la liberalización de aranceles en torno a estas dos materias primas y que solo reconocía la libre circulación para trabajadores; si bien, la evolución del concepto y derechos asociados a esta libertad evolucionarían en torno a un concepto que aglutina un disfrute dirigido a cualquier residente europeo, ciudadano o no de un Estado Miembro.

Encontramos hoy en día su regulación en el artículo 21 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, donde se explicita que “Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”, así como en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (relativo

a los objetivos de la propia Unión) y en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluyendo este derecho no sólo como una de las cuatro libertades comunitarias, sino además como un pilar fundamental del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Schade, 2021).

Así las cosas, y a nivel internacional, el derecho a la libre circulación aparece recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 bajo su epígrafe 13. El contenido básico de este derecho consiste en la libertad que todo ser humano tiene para circular y residir libremente en el territorio en el que se encuentre, con mayor incidencia en su Estado de origen, y se completa la definición con los artículos 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; si bien podemos desarrollar mejor acerca del contenido de este derecho humano a través de la Observación General Nº 27 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Dentro de esta Observación General, el Comité de Derechos Humanos desarrolla y comenta los derechos contenidos en los artículos 12 y 13 del PIDCP estableciendo, entre otras consideraciones, que -la libre circulación de personas- es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona y que toda persona que se encuentre de manera legal dentro del territorio de un Estado tiene el derecho de desplazarse libremente por el mismo. Este derecho, vinculado indisolublemente con el concepto de la movilidad humana, recoge no solo la ya mencionada libertad de circulación dentro de un país, sino la posibilidad de escoger la residencia dentro de un Estado, salir libremente de Estado, o retornar libremente al mismo (Naciones Unidas, 1967).

Vemos por tanto que, si bien es un derecho humano de gran prodigalidad y amplio espectro, no es, al igual que la práctica mayoría -por no decir totalidad- de los derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, un derecho de carácter absoluto. Esto viene a significar que, si bien en el ámbito académico y de trabajo de las Naciones Unidas se incide continuamente en los caracteres comunes que subyacen a los Derechos Humanos, tales como su universalidad, indivisibilidad e interdependencia; su disfrute en cualquier circunstancia libre de injerencias estatales o limitaciones es un caso solo aplicable a la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos o degradantes (Ramji-Nogales & Goldner Lang, 2020).

Cabe la posibilidad, extendida en el ámbito jurídico internacional, y también regional europeo, de restringir ligeramente el pleno disfrute de este derecho, teniendo en cuenta que cualquier limitación o interferencia sobre el mismo debe ser acorde con las provisiones y objetivos de este derecho, además de razonable en cuanto a circunstancias particulares.

La mayor parte de la doctrina coincide en afirmar en que el privilegio más conocido y respetado de la ciudadanía de la UE es la libertad de movimiento. Las señas de identidad del régimen de movilidad aplicable a los ciudadanos de la UE y sus familiares, que los distinguen de los ciudadanos de terceros países, son viajar libremente, sin problemas y sin estar gravados por trámites excesivos, así como el derecho que los acompaña a residir en otro estado de la UE (Guild, 2020).

Los ciudadanos de la UE no necesitan cumplir ningún requisito adicional para ingresar a otro Estado de la UE y permanecer allí durante los primeros tres meses de su estadía. Solo necesitan presentar un DNI o pasaporte en vigor. De acuerdo con la legislación de la UE, los trabajadores de la UE tienen derecho al mismo trato que los trabajadores nacionales y su empleo en otro estado de la UE no está sujeto a permisos o cuotas de trabajo (artículo 45 TFUE). Prueba adicional de la ventaja que disfrutaban los ciudadanos de la UE proviene de la eliminación de los controles fronterizos internos dentro de la región Schengen y la primacía otorgada a las leyes de libre circulación de la UE por el Código de Fronteras Schengen, especialmente al cruzar las fronteras exteriores (Guild *et al.*, 2019).

Sin embargo, la libertad de circulación de los ciudadanos de la UE se ha visto significativamente obstaculizada durante la mayor parte de 2020 debido a la reintroducción de controles fronterizos internos y la adopción de limitaciones o prohibiciones de viaje absolutas en reacción a la pandemia de Covid-19. La utilidad de tener la ciudadanía de la UE y el derecho a la libre circulación durante las crisis se cuestionan por los informes de ciudadanos de la UE que son detenidos en las fronteras internas de Schengen como resultado de las acciones de cierre de las fronteras estatales. Se expresaron preocupaciones similares cuando la UE inicialmente no reaccionó todo lo rápido que debería al ante la aparición de restricciones expedidas desde las legislaciones nacionales. Además, el cierre de las fronteras internas de la UE ha puesto de manifiesto en qué medida la economía de la UE depende del trabajo de los migrantes de la UE, una situación que empeoró con la imposición de una prohibición de viajar de la UE en sus fronteras exteriores.

Los límites y prohibiciones nacionales de viaje son legales en virtud de la legislación de la UE siempre que se adhieran al principio de proporcionalidad y no discriminen a los residentes de otros Estados miembros que residan en el Estado miembro de acogida. En consecuencia, las prohibiciones de tránsito para los ciudadanos de la UE y los residentes que regresan a su Estado miembro, así como las exenciones a las prohibiciones de entrada que se aplican exclusivamente a los nacionales y no a los ciudadanos de la UE que residen en otros Estados miembros, serían contrarias a la legislación de la UE.

5. Discusión

Pues bien, y como ya comentábamos anteriormente, la libre circulación de personas tiene una especial relevancia en el ámbito del proceso de integración europeo, y el mismo tiene también la posibilidad de ser restringido o

limitado, si bien, el lenguaje empleado en la legislación europea (tanto en los Tratados Originarios como en el Derecho Derivado), no emplea el término de “razonabilidad” sino el de “proporcionalidad”. De una manera apriorística se hace necesario analizar la actuación de los distintos Estados europeos en cuanto a las medidas de contención de la población y de la pandemia, de tal manera que podemos hablar de dos grupos de Estados que decidieron implementar medidas restrictivas a este derecho.

En esta línea es necesario identificar la tipología de restricciones que los distintos Estados de la Unión Europea han decidido adoptar, de tal manera que podemos estructurar estos Estados en torno a dos grupos según su limitación de los distintos aspectos de restricciones a la libre circulación de personas.

Un primer grupo de Estados, diecisiete más concretamente, implementaron medidas de control de fronteras internas dentro del Espacio Schengen. Este tipo de medidas, inauditas desde la creación de “una Europa sin fronteras interiores” no sólo reinstauraron controles fronterizos con países miembros de la Unión, sino que además reforzaron sus fronteras, en el caso que las hubiese, con países terceros. Este tipo de medidas dejaría sin efecto el Espacio Schengen pocas semanas después del comienzo de la pandemia, y si bien el “Schengen Borders Code” no hace mención expresa de ningún tipo a la posibilidad de reintroducir controles en fronteras internas, la Comisión Europea, ante la situación de excepcionalidad provocada por la pandemia, decidió dar el visto bueno a las restricciones impuestas por los Estados Miembros al reconocer que una situación de enfermedad contagiosa incontrolable, como la de la COVID19, es una situación extrema o crítica asimilable a una amenaza a la seguridad interna; situación restrictiva admitida y recogida en el *Schengen Borders Code*.

El segundo grupo de Estados analizable en estos parámetros incluye a aquellos que implementaron medias restrictivas a determinadas formas de transporte, suspendiendo viajes por avión, trenes o por vía marítima incluyendo la prohibición de entrada y salida desde y/o hacia territorios nacionales. Como es entendible, la disparidad de decisiones tomadas por los distintos Estados Miembros de la Unión fue acogida con desconfianza y sorpresa; encontrándonos con un amplísimo catálogo de medidas no sólo dispares sino a menudo inconexas o contradictorias.

Así vemos que gran parte de las prohibiciones de entrada y salida del territorio nacional contenía excepciones para nacionales o personas con residencia permanente -o extranjeros con test negativo-; mientras que en contra otros Estados incluían sólo excepciones que estuviesen justificadas mediante “razones válidas”.

Este “cortocircuito” jurídico, en un ámbito legislativo comunitarizado desde ya la década de los noventa, se fundamenta en un criterio de difícil concreción como es el concepto de la “salud pública”. Las fronteras interiores de la Unión, desligadas y etéreas como consecuencia del proceso de integración europeo y de la entrada en vigor del acuerdo Schengen, encuentran una excepción en el ámbito jurídico aplicable; a saber: Código de Fronteras Schengen, Tratado de la Unión en su redacción de Lisboa y demás normas de derecho derivado de la Unión Europea. De tal manera, estas normas habilitan de manera explícita a los Estados para aplicar restricciones a la libre circulación de personas por razones de salud pública siempre y cuando éstas sean aplicadas de manera no discriminatoria y proporcionada.

En estos términos es preciso mencionar la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, que en su Capítulo VI se refiere directamente a esta tesitura, al considerar que las restricciones, individuales o colectivas, al derecho de libre circulación europeo, solamente pueden invocarse por motivo de grave riesgo a la salud pública, en los términos definidos por la Organización Mundial de la Salud, y siempre que dicha enfermedad, sea infecciosa, parasitaria o de otra índole, haya sido objeto de normas o restricciones de aplicabilidad en uno o varios Estados miembros. La práctica totalidad de los miembros de la Unión, así como del resto de Europa -tal y como se puede observar en la siguiente tabla- han tomado medidas destinadas a paliar la COVID-19, lo cual se ha traducido en restricciones y prohibiciones legítimas a la entrada y salida de personas del país, así como a las restricciones de viaje para ciudadanos (Goldner, 2021).

Tabla 1. Restricciones de viaje entre países

	País
Restricciones de viaje entre países (19)	Austria
	Bélgica
	Croacia
	Dinamarca
	España
	Estonia
	Finlandia
	Francia
	Hungría
	Italia
	Luxemburgo
	Noruega
	Países Bajos
	Polonia
	Portugal
	Reino Unido
	Rumanía
	Suecia
	Suiza

Fuente: Elaboración propia a partir del recuento de las normas utilizadas para la base de datos del proyecto Exceptius (www.exceptius.com)

Si bien en el pasado y por razones principalmente de seguridad algunos Estados europeos han hecho valer las excepciones a la regla general de libre circulación a nivel europeo, la crisis sanitaria producida por la Covid-19 ha supuesto un cierre sin precedentes de las fronteras internas de la Unión, o de “fronteras blandas” como las de los territorios comunitarios con países como Noruega o Suiza, lo que acabó por hacer mella en los sistemas europeos de libre circulación y gestión de fronteras. Visto que cada Estado optaba por soluciones diferentes en base a sus prioridades -en ocasiones manifiestamente económicas-. Esto llevaría a que la Unión Europea, ante tal disparidad, y atendiendo a los efectos adversos que la situación pandémica producía en la economía y mercados europeos, intentase dar una respuesta más o menos coordinada en cuanto a la movilidad dentro y fuera de la Unión (Montaldo 2020).

La respuesta desde la Unión Europea tuvo críticas desde el primer momento, en gran parte por sus fallas a la hora de ajustar las propuestas de medidas comunes a los criterios de legalidad y proporcionalidad con respecto al Derecho de la Unión Europea (Carrera, & Chun Luk, 2020). A pesar de todo lo anterior, un intento de hacer justicia se fraguó con respecto al derecho de libertad de movimiento que los ciudadanos europeos y sus familias tradicionalmente venían disfrutando. Es por ello que, en relación con las fronteras comunes de la Unión, se hizo un llamado a los miembros a introducir restricciones de viaje y acceso de trabajadores “no esenciales” desde terceros países entre marzo y junio de 2020 con el levantamiento gradual de restricciones en base a la condición epidemiológica de los países de origen (Comisión Europea, 2020). Este tipo de restricciones estarían vinculadas con la obligación general, surgida del Derecho Internacional, de readmitir en todo caso a sus nacionales, obligando asimismo a respetar este “derecho de retorno” no sólo para ciudadanos sino para familiares y demás beneficiarios de la residencia en Estados miembros de la Unión. De esta manera no sólo se estarían respetando los derechos fundamentales de los residentes europeos, en tanto a derecho de retorno al país de residencia, sino que se estaría también cumpliendo con el propio derecho europeo que bajo la rúbrica de los derechos vinculados a la ciudadanía europea incluye no sólo la protección diplomática y consular sino este mismo derecho a un retorno seguro.

Mientras que, como es habitual, los ciudadanos europeos seguían disfrutando de un trato favorable o privilegiado en base a una posible salida -en algunos casos- y posterior retorno al país de origen -en todo caso-, la movilidad intracomunitaria no se encontraba al mismo nivel.

De tal manera, en los primeros meses de la pandemia, podemos ver que un limitado grupo de Estados decidiría restringir -cuando no prohibir- cualquier entrada y salida del país, tal y como podemos observar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Restricción completa de movilidad entre países

	País
Restricción completa de movilidad entre países (5)	Dinamarca
	España
	Francia
	Italia
	Malta
	Países Bajos
	Portugal

Fuente: Elaboración propia a partir del recuento de las normas utilizadas para la base de datos del proyecto Exceptius (www.exceptius.com)

Esto llevaría a que incluso algunos países optasen por un cierre completo de fronteras, de nuevo, algo inaudito desde que comenzase el proyecto de integración europeo. Podemos evidenciar que los países europeos han intentado dar varias respuestas -a menudo contradictorias- con respecto a la problemática de fronteras. Así ciertos países optarían por cierres estrictos de fronteras, que, en algunos casos como Francia, podían incluir territorios ultramarinos, o los DOM-TOM (*départements d'outre-mer* y *territoires d'outre-mer*) mientras que en otros casos se hiciese hincapié en territorios limítrofes concretos, como el “cierre duro” de la frontera entre España y Marruecos en la frontera exterior de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Tabla 3. Cierre de fronteras

	País
Fronteras nacionales (excluyendo territorios dependientes/ultramarinos) (5)	España
	Estonia
	Finlandia
	Francia
	Rumanía
Fronteras nacionales (incluyendo territorios dependientes/ultramarinos) (1)	España
Fronteras Schengen (2)	Croacia
	Estonia
Fronteras con países concretos (3)	España
	Portugal
	Suiza

Fuente: Elaboración propia a partir del recuento de las normas utilizadas para la base de datos del proyecto Exceptius (www.exceptius.com)

En casos incluso más extremos, nos encontramos con una categorización de países que optarían no sólo por las restricciones de viajes hacia y fuera del propio país, sino que prohibían incluso la movilidad dentro del mismo Estado. Este tipo de prohibiciones podían oscilar desde un cierre completo de regiones, provincias o divisiones territoriales de ámbito nacional limítrofes -como comunidades autónomas en España o los *länder* en Alemania- a unidades administrativas menores como el caso de España, donde la circulación entre municipios estaría prohibida. En otros casos, o incluso en conjunción con lo anterior, se incluirían *checkpoints*, puntos de control o controles de seguridad entre las diferentes regiones del país, tal y como podemos ver en la siguiente tabla;

Tabla 4. Restricciones a los viajes internos

	País
Prohibiciones de viaje entre (9)	Alemania
	Austria
	España
	Estonia
	Francia
	Italia
	Polonia
	Portugal
	Rumanía
Puntos de control (8)	Croacia
	España
	Estonia
	Francia
	Italia
	Luxemburgo
	Portugal
	Rumanía

Fuente: Elaboración propia a partir del recuento de las normas utilizadas para la base de datos del proyecto Exceptius (www.exceptius.com)

A pesar de todas estas restricciones, encontramos que muchos Estados, optarían por relajar la movilidad o restricciones de acceso para aquellos trabajadores considerados “críticos” según la clasificación ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations). Esta clasificación cubre una amplia gama de profesiones en todos los niveles de habilidad, como profesionales de la salud, científicos que trabajan en campos relacionados con la salud, personas que fabrican y preparan alimentos, personas que trabajan en oficios relacionados como el mantenimiento y personas que trabajan en el transporte. Este grupo de trabajadores en ocupaciones críticas es inusual ya que trasciende las barreras entre el estatus legal de los trabajadores desplazados y regulares. Se incluyen los trabajadores regulares móviles, los trabajadores fronterizos, los trabajadores desplazados y, en determinadas condiciones, los trabajadores de temporada que realizan tareas esenciales (Anderson *et al.*, 2020).

En algunos países de la UE, las industrias agrícola y alimentaria han demostrado ser particularmente vulnerables. Por esta razón, los empleados agrícolas de temporada que realizan tareas vitales de cosecha, siembra o cuidado son tratados como aquellos que realizan trabajos vitales (Comisión Europea, 2020). Para facilitar los cruces fronterizos con un flujo regular de trabajadores fronterizos y desplazados, la Comisión animó a los Estados miembros a desarrollar procedimientos particulares para los trabajadores de temporada.

La solución sugerida implicaría el establecimiento de los llamados corredores fronterizos especiales por parte de algunos Estados miembros para miles de trabajadores estacionales, apartándose significativamente de la concepción convencional de que el derecho a la libre circulación de personas debe sacrificarse momentáneamente por el bien de la salud pública.

Además, la forma en que se crearon y organizaron dichos corredores de movilidad, sin tener en cuenta las precauciones de salud pública (Bejan, 2020), puede verse como inconsistente con otras medidas contra el COVID-19, lo que cuestiona la idoneidad de esas medidas. Por otro lado, si hubiese sido posible organizar tales corredores de movilidad respetando todos los estándares de salud pública, uno no puede dejar de preguntarse por qué no sería posible hacer lo mismo a mayor escala, lo que pone en duda la necesidad de las medidas restrictivas a la movilidad dentro y entre Estados europeos.

Además, existen diferentes puntos de vista sobre si las restricciones y prohibiciones de viaje son razonables, teniendo en cuenta otros intereses contrapuestos, es decir, si justifican el grado de interferencia en la libre circulación en la UE (proporcionalidad en sentido estricto). La respuesta a esta pregunta puede variar según cuán rica sea una sociedad y cuánto tiempo pueda soportar las consecuencias económicas de los bloqueos. Esto explica por qué en el verano de 2020 varios Estados miembros de la UE, cuyas economías dependen del turismo, decidieron suavizar las restricciones y prohibiciones de viaje, a pesar de que algunos de ellos se enfrentan a un mayor número de infecciones que en invierno o primavera de 2020.

En lugar de evaluar las acciones nacionales que ayudan a la movilidad dentro de la UE para cumplir los criterios de la legislación de la UE, el enfoque de la UE fue defender los intereses económicos y el buen funcionamiento del mercado interior. Las restricciones a la movilidad dentro de la UE y la prohibición de que los empleados viajen dentro de la UE llamaron la atención sobre el papel esencial que desempeñarán los trabajadores migrantes en la economía, con varias industrias en riesgo de sufrir graves trastornos en caso de escasez de mano de obra (Fasani y Maza, 2020). La Comisión examinó una serie de declaraciones que describen grupos específicos de personas cuya migración no debería limitarse a profesiones esenciales (Comisión Europea, 2020). Mientras completaban trabajos cruciales y necesarios, los ciudadanos de la UE seguían teniendo un estatus especial.

6. Conclusiones

Pues bien, y como ya comentábamos anteriormente, la libre circulación de personas tiene una especial relevancia en el ámbito del proceso de integración europeo, y el mismo tiene también la posibilidad de ser restringido o limitado, si bien, el lenguaje empleado en la legislación europea (tanto en los Tratados Originarios como en el Derecho Derivado), no emplea el término de “razonabilidad” sino el de “proporcionalidad”. De una manera apriorística podemos analizar la actuación de los distintos Estados europeos en cuanto a las medidas de contención de la población y de la pandemia, de tal manera que podemos hablar de dos grupos de Estados que decidieron implementar medidas restrictivas a este derecho.

La aplicación del principio de proporcionalidad a las políticas para paliar la COVID-19 que impiden la libre circulación de personas presenta dificultades específicas. Dado el nivel significativo de ambigüedad científica en torno a COVID-19, determinar si una medida restrictiva en particular, como la implementación de restricciones fronterizas o una prohibición de viajar, es proporcional al nivel de protección de la salud humana que brinda puede ser un desafío ante la eventual llegada de otra enfermedad o pandemia a nivel global.

Es mucho más difícil determinar si las restricciones o prohibiciones de viaje y los controles fronterizos cumplen con las definiciones estrictas de necesidad y proporcionalidad, a pesar de que son claramente adecuados para la protección de la salud pública y ayudan a reducir la cantidad de infecciones por el virus SARS-CoV-2 reduciendo el número de contactos personales y transmisiones. El nivel de conocimiento sobre COVID-19 en el momento en que la mayoría de los Estados miembros de la UE tomaron sus decisiones de promulgar restricciones y prohibiciones de viaje estrictas no era suficiente ni lo suficientemente concluyente para determinar con certeza que cualquier medida alternativa menos restrictiva protegería los intereses de la salud pública con el mismo nivel de eficacia, lo cual pone en duda que se haya cumplido con el criterio de necesidad, especialmente si tenemos en cuenta la disparidad de decisiones tomadas por los Estados miembros de la UE.

La comprensión científica de la COVID-19 fue insuficiente para afirmar de manera concluyente si las pruebas y la detección masivas en todos los puntos de control fronterizos, así como el rastreo de contactos ampliado y la mejora de la comunicación de salud pública, habrían arrojado el mismo resultado con la misma eficacia.

7. Agradecimientos

El presente texto nace en el marco del proyecto propio “Poderes excepcionales en tiempos de la crisis por Sars-CoV-2” de la Universidad Pontificia Comillas (Referencia: PP2021_05).

Referencias

- Anderson, M., Mckee, M. y Mossialos, E. (2020). Covid-19 exposes weaknesses in European response to outbreaks. *BMJ*. <https://dx.doi.org/10.1136/bmj.m1075>
- Bejan, R. (2020). *COVID-19 and Disposable Migrant Workers*. <https://verfassungsblog.de/covid-19-and-disposable-migrant-workers>
- Carrera, S. y Chun Luk, N. (2020). *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU\(2020\)659506_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659506/IPOL_STU(2020)659506_EN.pdf)
- Comisión Europea (2020). *Communication from the Commission. Guidelines Concerning the Exercise of the Free Movement of Workers During COVID-19 Outbreak*. 2020/C 102 I/03. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29>
- Exceptius. (27 de enero de 2022). *Exceptius: Facultades excepcionales en tiempos de SARS-COV-2* <https://exceptius.com/2022/01/27/exceptius-1st-wave-dataset-is-available-online/>
- Fasani, F. y Mazza, J. (2020). Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response. *IZA Policy Paper*, 155. <http://ftp.iza.org/pp155.pdf>
- Goldner Lang, Iris (2021). *"Laws of Fear" in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19*. Cambridge University Press. <https://dx.doi.org/10.1017/err.2020.120>
- Guild, E. (2020). Who wants to be an EU citizen?. En B. Nijhoff (Eds.). *EU Citizenship and Free Movement Rights*, 17-35. https://dx.doi.org/10.1163/9789004411784_003
- Guild, E., Peers, S. y Tomkin, J. (2019). *The EU Citizenship Directive: A Commentary*. Oxford University Press. <https://dx.doi.org/10.1093/oso/9780198849384.001.0001>
- Jaya Ramji-Nogales e Iris Goldner Lang (2020) Freedom of movement, migration, and borders. *Journal of Human Rights*, 19(5), 593-602. <https://dx.doi.org/10.1080/14754835.2020.1830045>
- Koutrakos, P., Shuibhne, N. N. y Syrpis, P. (2016). *Exceptions From EU Free Movement Law: Derogation, Justification and Proportionality*. Bloomsbury Publishing.
- Montaldo, S. (2020). The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste. En *Actas de European Forum*. (pp 1-19). www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/covid-19-emergency-and-reintroduction-internal-border-controls-schengen-area
- Naciones Unidas (1967). *Protocol Relating to the Status of Refugees: 606 UNTS 267*. ONU. www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html
- Schade, D. (2021). *Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic*. Hertie School, Jacques Delors Centre. https://opus4.kobv.de/opus4-hsog/frontdoor/deliver/index/docId/3929/file/210525_Schengen_Schade_JDI-Paper.pdf