

LOS ACUERDOS DE SCHENGEN EN LA CONSTRUCCION DE LA NUEVA EUROPA

IGNACIO SAGAZ TEMPRANO

Subdirector General de Asuntos Jurídicos
(Ministerio de Asuntos Exteriores)

EL 26 de marzo de 1995 inició su andadura el sistema de Schengen, fruto de la voluntad política de los Estados que lo componen y uno de los mecanismos que mejor permite al ciudadano tener conciencia de encontrarse en un espacio único de libertad y seguridad.

Se ponía así en marcha un instrumento integrador, al margen de las Instituciones de la Unión pero no ajeno al mundo comunitario, y cuya realización concreta creaba una solidaridad de hecho entre sus socios, tras un proceso de más de diez años.

En efecto, el Acta Unica Europea había introducido el artículo 8 A del Tratado de la Comunidad Económica Europea que establecía, como objetivo para conseguir un Mercado Interior, la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales y personas.

Sin embargo, no todos los Estados miembros interpretaban del mismo modo este artículo. Así, mientras que los Estados "continentales" entendían que este artículo implicaba la total supresión de controles a las personas en las fronteras interiores, el Reino Unido e Irlanda entendían que la libre circulación de personas no exigía dicha supresión de controles.

Estos factores retrasaron la puesta en marcha de la libre circulación de personas, como se constató en el Consejo Europeo de Rodas, de 1988, que creó un Grupo de Coordinadores para la libre circulación de personas, institucionalizado durante la Presidencia española de la Comunidad Europea, en el primer semestre de 1989, y cuya primera tarea fue la elaboración del llamado Documento de Palma.

El Documento de Palma establece una

serie de medidas, de carácter intergubernamental, que deben acompañar la libre circulación de personas y constata la divergencia de interpretaciones del artículo 8 A citado respecto de la necesidad de suprimir los controles fronterizos a las personas.

Por otra parte, y con carácter estrictamente intergubernamental, ya en 1984 Francia y Alemania se comprometieron a suprimir los controles en sus fronteras mediante el Tratado de SAARBRÜCKEN. Este Tratado llamó la atención de los países del Benelux, que ya habían conseguido la libre circulación de personas entre ellos.

Tras un año de negociaciones, los representantes del Benelux, Alemania y Francia firmaron, el 14 de junio de 1985, en Schengen, pequeña ciudad luxemburguesa limitrofe con Francia y Alemania, un Acuerdo para la supresión gradual de los controles en las fronteras.

Este Acuerdo incluía una serie de medidas a corto plazo, que suponían una suavización de los controles fronterizos y otra serie de medidas a más largo plazo que pueden ser consideradas más bien declaraciones de intenciones destinadas a conseguir en el futuro la supresión de los controles fronterizos.

A este Acuerdo de Schengen de 1985 seguiría, tras cinco años de negociaciones, un Convenio de Aplicación, firmado el 19 de junio de 1990, que establece los instrumentos de cooperación entre los Estados miembros, desarrollando las medidas esenciales establecidas en el Documento de Palma y concretando las medidas compensatorias a la supresión de los controles en las fronteras interiores.

Los Estados signatarios del Convenio de Aplicación son: los tres del Benelux, Francia y Alemania.

En 1990 se adhirió Italia y en 1991 España y Portugal. Austria firmó su adhesión en 1995, y en diciembre de 1996 lo hicieron Dinamarca, Finlandia y Suecia. También en 1996 se firmó un Acuerdo de Cooperación con Noruega e Islandia, países que no son miembros de la Unión Europea. Mediante este Acuerdo, Schengen se aplicará en estos dos países, lo que permite preservar la Unión Nórdica de Pasaportes, organización que

cuenta con 50 años de existencia y que reúne a los cinco países escandinavos. Dicho Acuerdo regula la participación de Noruega e Islandia en Schengen, foro en el que tendrán voz pero no voto, y por el que aceptan todo el acervo Schengen.

EL CONVENIO DE APLICACION DE SCHENGEN

Ante todo, hay que subrayar la vocación comunitaria del Convenio de Aplicación. El objetivo del Convenio es el mismo que el del artículo 8 A): la supresión de controles en las fronteras interiores. Así lo declara el propio Convenio en su preámbulo:

"CONSIDERANDO que el Tratado constitutivo de las Comunidades Europeas, completado por el Acta Unica Europea, dispone que el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores,

y

CONSIDERANDO que la finalidad perseguida por las Partes Contratantes coincide con el citado objetivo..."

Se reconoce asimismo la primacía del Derecho comunitario, ya que el artículo 134 establece que "las disposiciones del presente Convenio únicamente serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el Derecho comunitario".

Por otra parte, sólo pueden adherirse al Acuerdo y al Convenio de Aplicación los Estados miembros de la Comunidad Europea, según estipula el artículo 140.

Finalmente, la Comisión europea asiste como observadora a los trabajos de Schengen en todas las reuniones de sus diferentes grupos.

Vista la vocación comunitaria del Convenio, parece oportuno abordar con mayor profundidad su contenido y estructura organizativa.

CONTENIDO DEL CONVENIO

El Convenio está estructurado en ocho títulos y un Acta final cuyos elementos más destacables son los siguientes:

- Se suprimen los controles en las fronteras interiores, consagrando la libre circulación de personas en todo el territorio Schengen; es decir, incluyendo no sólo a los ciudadanos de los países de la Unión Europea, sino también a todos los extranjeros con residencia legal.
- Se establecen condiciones uniformes para la entrada de los extranjeros en el espacio Schengen, entendiéndose por extranjero toda persona que no sea nacional de los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Ello incluye la creación de un visado uniforme válido en todos los Estados parte. A su vez también implica la armonización de la política de visados y la existencia de una lista común de países sometidos a visado.
- El Convenio refuerza la cooperación policial para prevenir e investigar hechos delictivos, estableciendo mecanismos novedosos. Así, el artículo 40 establece la vigilancia transfronteriza y el artículo 41 la persecución transfronteriza o "persecución en caliente".
- Los vuelos en el interior del espacio Schengen tienen el carácter de domésticos, de modo que, por ejemplo, un vuelo Madrid-Frankfurt tiene la misma consideración que si fuera un vuelo Málaga-Barcelona; es decir, que no se controla a los pasajeros. Ello ha significado que en todos los aeropuertos en que había tráfico internacional se han hecho importantes obras para separar el flujo de pasajeros de vuelos Schengen de los internacionales con países terceros no miembros del Acuerdo.
- Otros aspectos contemplados en el Convenio son la cooperación judicial, necesario corolario de la cooperación policial, así como la cooperación en el ámbito de la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Elemento esencial de la coordinación de los esfuerzos internacionales en el ámbito de la cooperación Schengen es el Sistema de Información Schengen, base de datos común a los Estados contratantes

que suministra las informaciones sobre personas y datos del modo establecido en el Convenio. No deseo profundizar en la descripción de este Sistema de Información, ya que es objeto de ponencia separada.

Sin embargo, creo indispensable subrayar que los ciudadanos no deben sentirse alarmados por la existencia de este mecanismo, ya que todos los países parte cuentan con una Ley de protección de datos personales, una Agencia Nacional de Protección de datos y una Autoridad de Control Común a nivel internacional que vigila por el cumplimiento escrupuloso de la Ley, que protege al ciudadano y excluye la posibilidad de crear un "Big Brother" orwelliano.

INSTITUCIONES DEL CONVENIO

El Comité Ejecutivo es el órgano máximo de decisión y tiene por misión velar por la aplicación correcta del Convenio. Las Partes Contratantes están en él representadas por un Ministro responsable de la aplicación del Convenio en su país.

El Comité Ejecutivo adopta sus decisiones por unanimidad. La regla de la unanimidad se aplica sistemáticamente en todo el ámbito Schengen.

La Presidencia del Comité es asumida por los Estados miembros semestralmente y por orden alfabético en las lenguas respectivas.

Actualmente la Presidencia corresponde a Portugal y Austria la asumirá a partir del próximo 1 de julio, en una inversión de turnos aprobada por el Comité Ejecutivo en razón de la reciente adhesión de Austria.

La preparación de las reuniones del Comité Ejecutivo incumbe al llamado "Grupo Central de Schengen", que reúne a altos funcionarios de los Estados miembros. Este Grupo coordina y supervisa a los distintos grupos y subgrupos de trabajo, que realizan el continuo seguimiento y desarrollo de la aplicación del Convenio, en base a las decisiones del Comité Ejecutivo, que tienen carácter vinculante. Es decir, que en numerosas ocasiones hay una labor legislativa importante de tras-

poner a las legislaciones nacionales las decisiones adoptadas en el ámbito Schengen.

Los Grupos de trabajo principales son:

- Policía y seguridad, del que dependen las fronteras, estupefacientes y telecomunicaciones.
- Visados, asilo y readmisión.
- Cooperación judicial.
- Relaciones exteriores.

ESPAÑA Y LOS ACUERDOS SCHENGEN

España firmó el Acuerdo de Adhesión a Schengen el 25 de junio de 1991. Sin embargo, Schengen no entró en vigor hasta el 26 de marzo de 1995.

En efecto, el propio Convenio establecía que el Convenio no entrará en vigor hasta que las condiciones previas se cumplan y los controles en las fronteras exteriores sean efectivos. La condición previa que presentó más dificultades y que demoró la entrada en vigor fue el desarrollo y puesta a punto del Sistema de Información, ejercicio enormemente complicado por suponer la adecuada coordinación de los Sistemas de Información nacionales con el Sistema Central, radicado en Estrasburgo.

Durante todo este tiempo España llevó a cabo un enorme esfuerzo en múltiples sectores para estar perfectamente preparada para el momento en que el "tren Schengen" arrancara. El esfuerzo pagó dividendos y por primera vez España estaba en la primera velocidad de un proyecto europeo.

Así, en marzo de 1995 el Convenio entraba en vigor para el Benelux, Alemania, Francia, España y Portugal.

Italia, Grecia y Austria confían en que el próximo 26 de octubre puedan ser plenamente operativos y levantar sus controles fronterizos.

Por lo que respecta a los Estados nórdicos, aún deben realizar muchos esfuerzos en los dos o tres próximos años.

La especificidad del Acuerdo de Adhesión de España estriba, por una parte, en la referencia a Ceuta y Melilla y, de otro lado, en los acuerdos fronterizos con Francia y Portugal.

Por lo que se refiere a las ciudades de Ceuta y Melilla, España declaró que seguirá aplicando los controles actualmente existentes para mercancías y viajeros procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero de la CEE, de conformidad con lo previsto a su Adhesión a las Comunidades Europeas.

Por otra parte, se continúa aplicando el régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador.

Asimismo, en aplicación de nuestra Ley y con el fin de verificar si los pasajeros siguen cumpliendo los requisitos Schengen en virtud de los cuales fueron autorizados a entrar en territorio nacional en el momento del control de pasaportes en la frontera exterior, España mantiene controles de identidad y de documentos en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español.

Es decir, que el sistema actualmente vigente, de doble control, tiene su carta de naturaleza en el Acuerdo de Adhesión de España a Schengen.

Por lo que respecta a Francia y Portugal, se han concluido Acuerdos bilaterales que regulan la persecución transfronteriza, en el caso de Francia en una distancia de 10 kilómetros y de 50 en el caso de Portugal.

Al margen de este supuesto, la cooperación bilateral fronteriza con ambos países se ha reforzado aún más mediante la creación de comisarias conjuntas y de funcionarios de enlace.

El representante español en el Comité Ejecutivo es el Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, coordinando la acción conjunta de los distintos Ministerios implicados en el proyecto Schengen, principalmente los de Interior y Justicia, aunque hay otros con competencias sectoriales como Fomento, Economía y Hacienda y Sanidad.

La adhesión a los Acuerdos de Schengen ha supuesto para España innegables y evidentes beneficios.

No sólo porque estamos en el grupo de países que ha iniciado de modo concreto la libre circulación de personas en Europa, sino también porque este proyecto ha hecho posible la adecuación de medios de nuestras fuerzas de seguridad a las necesidades de este fin de siglo. En concreto, la informatización de datos y la cooperación Schengen a través de su Sistema de Información representan un enorme avance en la lucha internacional contra la delincuencia organizada, como medida compensatoria al levantamiento de controles en las fronteras internas.

A petición de España, la lucha contra el terrorismo ha sido objeto de trabajos en el seno de Schengen cuyo Convenio de aplicación establece mecanismos de cooperación útiles y eficaces en el combate contra esta lacra que afecta a nuestras sociedades en el umbral del siglo venidero.

Ha demostrado asimismo su utilidad en la mejora y profundización de crear en Europa un espacio de libertad y seguridad. El levantamiento de los controles fronterizos internos ha sido acompañado por el refuerzo de nuestras fronteras exteriores, básicamente en dos frentes: de un lado, por el sistema uniforme de visados Schengen, facilitado a través de las misiones diplomáticas y consulares y, por otra parte, del control ejecutivo en frontera.

No se trata, como han señalado algunas voces críticas, de levantar una fortaleza europea, sino de que el espacio de libertad Schengen no presente déficits de seguridad.

Así, a diferencia de la situación anterior en que un viajero de un tercer Estado necesitaba una larga lista de visados para desplazarse por Europa, ahora con un solo visado Schengen puede viajar libremente por 7 Estados sin control alguno. Muy pronto serán 10 estos países de libre circulación y dentro de un par de años serán 15 en total.

Por lo que respecta a España, nuestras representaciones diplomáticas y consulares expedieron en 1966 más de medio millón de visados, gran parte de los cuales son visados Schengen.

En cuanto al control efectivo de nuestras fronteras exteriores, los dos últimos años ofrecen datos de interés. Así, en 1995 el número

de extranjeros no admitidos fue de 157.000, de los que 152.000 corresponden a las fronteras terrestres con Marruecos.

En 1996 los rechazos fueron 133.000, de los que 128.000 se produjeron en las fronteras con Marruecos. Es decir, que en sólo un año la cifra ha descendido un 15 por 100, dato significativo.

CONCLUSIONES

Schengen constituye un elemento decisivo en la construcción de la nueva Europa. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht, en 1992, reproduciendo el Acta Unica Europea de 1987, establece un mercado interior que implica un espacio sin fronteras interiores en el que se garantiza la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

El Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen ha sido el mecanismo, la herramienta que ha puesto en marcha la libre circulación de personas.

Este proceso se ha desarrollado con rapidez, pues a los cinco años de la conclusión del Convenio, éste ya lleva dos en vigor en siete países.

Su propio proceso de ampliación habla del interés que ha despertado en Europa. De los cinco Estados signatarios se ha pasado a trece, más Noruega e Islandia, en virtud del Acuerdo de Cooperación.

Así, se han suprimido los controles en las fronteras comunes de los Estados en que se aplica y no se ha producido un déficit de seguridad en este nuevo espacio de libertad.

La cooperación policial y judicial continúa desarrollándose y avanzando en el camino que España propugna: la construcción de un espacio policial y judicial único, de modo que no haya lugar seguro en Europa para ninguna forma de delincuencia organizada, incluido el terrorismo.

Schengen puede y debe ser comparado con el III Pilar de la Unión Europea, que se ocupa de los Asuntos de Justicia e Interior.

En el III Pilar los logros hasta el momento no han sido excesivos y se avanza con lentitud.

Schengen, calificado como "laboratorio de experimentación" de la Unión, ha demostrado su agilidad y eficacia.

Schengen funciona.

La razón de que las cosas vayan mejor en Schengen que en la Unión estriba en que en el III Pilar se encuentran países como el Reino Unido e Irlanda, que no comparten los mismos criterios que el resto en cuanto a la libre circulación de personas.

Estos dos países no están dispuestos a levantar los controles en sus fronteras. Esta actitud evidentemente dificulta los avances en el ámbito de Justicia e Interior.

Por otra parte, Schengen nació con vocación comunitaria y es evidente que su destino último será la integración en la Unión; su comunitarización. En este sentido, la Confe-

rencia Intergubernamental debate actualmente esta cuestión.

España mantiene que es esencial preservar el acervo Schengen y evitar la construcción de una Europa "a la carta" que hasta ahora pusiera en peligro lo conseguido.

Con todo, los logros obtenidos en Schengen permiten dibujar una Europa bien diferente de la del fin de la II Guerra. Los viejos antagonismos y recelos nacionalistas han dado paso a una nueva era de entendimiento y cooperación que permite a los ciudadanos de la Unión sentirse libres y seguros dentro de un espacio único.

Muy probablemente una realidad bastante aproximada al sueño europeo que estaba en la mente de los estadistas que, hace 40 años, se juramentaron en Roma a construir la Europa del siglo XXI.