

EL ACUERDO DE SCHENGEN

Sistema de Información de Schengen

MANUEL MINGORANCE TORRALBA

Coronel de la Guardia Civil

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cumpliendo el mandato del artículo 104 de la Constitución, viene a determinar las funciones, principios básicos de actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre la base fundamental de que el bien común a mantener, la seguridad pública, se lleva a cabo mediante la actuación coordinada de esas Fuerzas y Cuerpos.

La propia Ley Orgánica, en su preámbulo, resulta claramente definitoria de la importancia y dificultad que entraña regular una cuestión tan trascendente como ésta cuando dice:

"La seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisibles en otras materias. Ello es así porque las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición.

Hay que tener en cuenta, a este respecto, la ocupación por parte de la seguridad pública de un terreno de encuentro de las esferas de competencia de todas las Administraciones Públicas y las matizaciones y condicionamientos con que la configuran el texto constitucional, lo que hace de ella una de las materias compartibles por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y papeles bien diferenciados."

La evidencia de esa multiplicidad de competencias compartidas por todas y cada una de las Administraciones Públicas viene a influir, igualmente, sobre la misma función policial al existir varios colectivos policiales que actúan en un mismo territorio con funciones similares y, al menos, como dice el Preámbulo, parcialmente comunes, así como colectivos que desarrollan los mismos cometidos con la circunstancial diferencia del ámbito territorial.

La coordinación y la colaboración y cooperación constituyen, por tanto, una exigencia y una necesidad para evitar que ese bien común tanpreciado se vea perjudicado, y que, por el contrario, se garantice mediante la consecución de las más altas cotas de eficacia.

Es indudable que desde la promulgación de la Ley se han ido produciendo incontestables avances en ese terreno de la coordinación y de la cooperación, pero aún existen aspectos trascendentes en los que la colaboración es pequeña y donde se observa una actitud patrimonialista de parcelas de información que se defiende, por cada Cuerpo, de una manera radical, y que en aras de un mejor funcionamiento colectivo debería ser objeto de un tratamiento singular.

La posibilidad de poder acceder a las bases de datos existentes en Policía y Guardia Civil, por cada uno de los Cuerpos y de cuantos otros usuarios se consideren precisos, así como contar con una base de datos común, puede ser un objetivo deseable y, desde luego, un propósito absolutamente razonable.

Procede, por tanto, analizar la cuestión partiendo, para ello, del estado presente.

Antecedentes

En un principio, la comunicación entre los Cuerpos de Seguridad del Estado se realizaba en base a complementar la información con los datos recogidos por ambas Instituciones, refundiéndolas en informes únicos, básicamente se trataba de procesos estadísticos sobre diversos tipos de actuaciones policiales. La información operativa se compartía, utilizando medios tradicionales.

Posteriormente, conforme se avanzaba en la informatización de los Cuerpos, se inició un intercambio de información, tendente a mejorar la eficacia de los servicios desempeñados, así se llegó a mantener:

- Una única base de datos, de vehículos sustraídos, que siendo alimentada en común era consultada de manera automática por funcionarios de uno u otro Cuerpo.
- El programa estadístico de seguridad es otro de los proyectos informáticos, en que se mantenía una estricta colaboración, y en el que se trabajaba con los mismos útiles informáticos.
- La "operación verano" obtenía un conjunto de datos, proporcionados por las fuerzas de servicio, que eran tratados de forma automática en los sistemas informáticos de ambos Cuerpos.

Paralelamente a estos proyectos, se comenzó a establecer conexiones informáticas vía transmisión de datos, a fin de que los funcionarios pudiesen acceder, en consulta, a aplicaciones del otro Cuerpo, para las que estuviesen autorizados.

SIS. Sistema de Información de Schengen

En 1985 los países del Benelux, Alemania y Francia se constituyen en el Grupo Schengen, firmándose el 14 de junio de 1985 y el 19 de junio de 1990 respectivamente el Acuerdo y el Convenio Schengen. Más tarde se adhirieron los países de Italia (27-12-90), Portugal y España (25-6-91), Grecia (15-11-92), Austria (29-6-95), y recientemente los cinco países nórdicos.

En el principio, el Gabinete de Administración, Documentación e Informática asumió la gestión, en nuestro país, del Sistema de Información de Schengen.

La finalidad del proyecto, que se incluye de forma gráfica en la Figura 1, es la libre circulación de personas, suprimiendo las fronteras interiores en los países signatarios del Convenio, apareciendo la consiguiente necesidad de constituir un sistema informático que



Figura 1

facilite la impermeabilización de las fronteras exteriores a la vez que un intercambio de informaciones judiciales, policiales y administrativas que mejoren la cooperación en estas materias.

Para alcanzar este objetivo se hace necesario potenciar los medios de control sobre personas, vehículos y objetos de interés policial, que el Convenio articula en lo que se denomina Sistema de Información de Schengen (SIS). Para ello, en este sistema se comparte a nivel internacional la información relativa a:

- Identificación de los sujetos sometidos a control.
- Motivo de la acción de control.
- Conducta a seguir en caso de detección del sujeto.
- Seguridad del personal de control.

La configuración física del sistema está constituida por un sistema informático central, ubicado en Estrasburgo, que recoge y distribuye la información que generan los nueve sistemas nacionales, enlazados con él mediante líneas de transmisión de datos, los

cuales se encargan de enlazar con los Servicios Informáticos de las Instituciones implicadas en el sistema.

En el ámbito español, el SIS nacional reside en el Gabinete de Coordinación (Área Schengen), y desde él se enlaza con los sistemas informáticos de la Dirección General de la Policía, Dirección General de la Guardia Civil, Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Exteriores y Servicio de Vigilancia Aduanera del Ministerio de Economía y Hacienda y, en su día, con el Ministerio de Justicia y Policías Autonómicas.

La gestión del sistema, a nivel internacional y nacional, se realiza mediante la utilización de Comités y Grupos de Trabajo, que se encargan de la puesta a punto del mismo y del seguimiento de las tareas para su implementación, participando muy activamente este Gabinete como responsable del SIS español.

El Sistema está dirigido, a nivel internacional, por el Comité Ejecutivo (integrado por Ministros y Secretarios de Estado), del que depende el Grupo Central (compuesto por altos funcionarios), y de éste un conjunto de grupos de trabajo, en su mayoría técnicos,

que son los encargados de materializar las instrucciones dictadas por los anteriormente citados.

A nivel nacional consta de dos grupos de trabajo, dirigidos por el Area Schengen:

1. Interministerial. En el que se integran las siguientes Instituciones:

- Dirección General de Asuntos Consulares.
- Servicio de Vigilancia Aduanera.
- Ministerio de Justicia.
- Guardia Civil y Policía, que componen el Sistema dentro de nuestro país.

2. Ministerial. Del que forman parte Policía y Guardia Civil.

Básicamente el objeto del Acuerdo es la creación de un Espacio Schengen de libre circulación de personas, con eliminación progresiva de las fronteras interiores y reforzamiento de las exteriores, por lo que el Convenio contempla las condiciones relativas a cruce de fronteras interiores y exteriores; visados, circulación de extranjeros, asilo y permisos de residencia; cooperación policial y judicial, extradición, estupefacientes y armas de fuego; transporte y circulación de mercancías, etc.

También dentro de su articulado se incluye (Título IV) la creación de un sistema informático, el SIS, que dé soporte a la actividad de control, definiendo las condiciones de su implantación, explotación y uso, así como de protección de datos de carácter personal.

El sistema contempla el tratamiento de los datos relativos a la identificación de los sujetos sometidos a control y al motivo de la acción de control.

La información a introducir en el sistema informático, conocida como señalamientos, comprende:

- Personas buscadas para extradición, no admisibles, desaparecidos, protección testigos, sentencia represiva, control específico y vigilancia discreta.

- Vehículos en cuanto a incautación, pruebas de proceso penal, control específico y vigilancia discreta.
- Armas de fuego, documentos en blanco y expedidos, y billetes de banco en cuanto a incautación y pruebas de proceso penal.

Junto con estos datos, cuya lista completa se incluye como Figura 2, también se tiene la información de las acciones a seguir en caso de detención del sujeto, y aquella que facilite la seguridad del personal encargado del control.

El Convenio Schengen indica directa e indirectamente la estructura del sistema informático, ya que por un lado establece una función técnica de apoyo centralizada, el C.SIS, y un sistema nacional, N.SIS, en cada Estado miembro, y por otro indica la creación de un medio de interrelación entre los Estados miembros, SIRENE.

Por tanto, la infraestructura informática del SIS, a nivel internacional, se compone de un conjunto de elementos que son:

SIS. Sistema de Información Schengen.

C.SIS. Órgano central del SIS. Está constituido por un conjunto de equipos físicos y lógicos. Recibe la información generada por cada uno de los países Schengen y la distribuye a los demás después de filtrarla convenientemente.

Garantiza, igualmente, la consistencia de la información residente en los sistemas nacionales.

N.SIS. Elemento nacional del SIS. Existe uno en cada país Schengen, está unido al C.SIS mediante una línea de transmisión de datos, y se encarga de recoger y enviar al C.SIS la información generada en el país, siendo el receptor de la distribuida por aquél. Para ello cuenta con la Base de Datos Schengen.

En el caso de España reside en la Secretaría de Estado de Interior y gestiona el sistema nacional, constituido por los OE.SIS de las Instituciones usuarias, garantizando la coherencia y consistencia de las bases de los Organismos Nacionales.

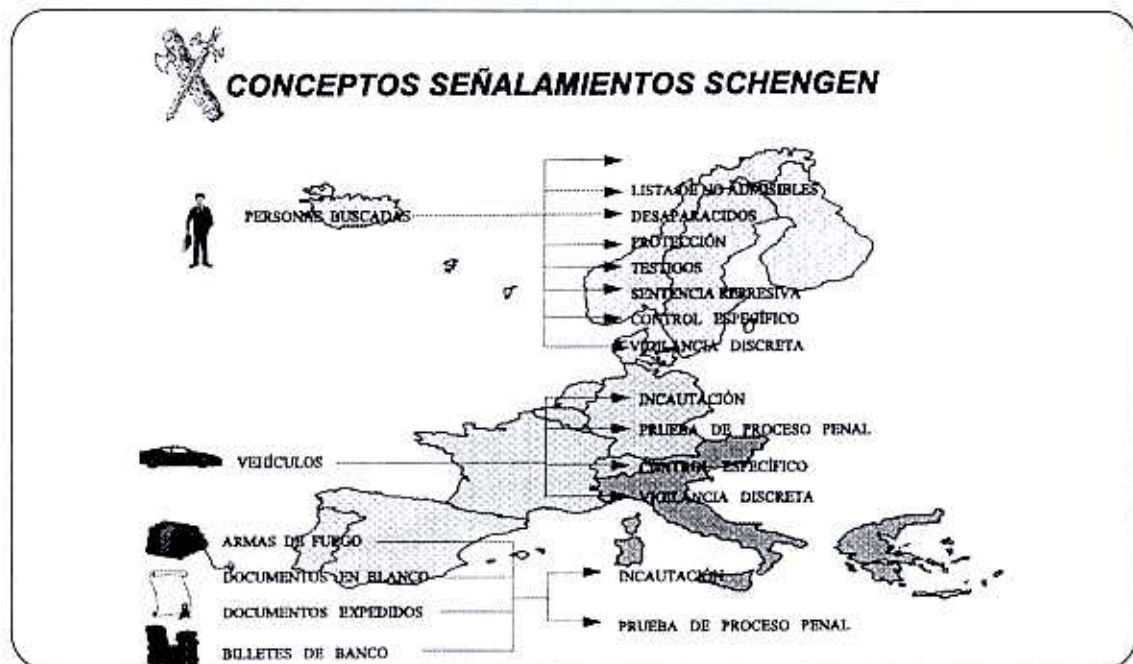


Figura 2

SIRENE. Es una Oficina que existe en cada uno de los países Schengen. Su función principal es gestionar los expedientes correspondientes a las personas buscadas para extradición, validar los remitidos por otros países y establecer los contactos precisos con el resto de las Oficinas SIRENE de los Estados miembros.

OE.SIS. Elemento institucional. Existe uno en cada una de las Instituciones implicadas en el proyecto. Contiene la Base de Datos Schengen, en la medida en que el Convenio le autoriza.

Dispone igualmente de la parte de la Base de Datos de Señalamientos Nacionales a que la legislación vigente le permite acceder.

Está unido mediante una red de área local al ordenador institucional.

Los elementos citados tienen la siguiente funcionalidad:

C.SIS y N.SIS,s, como sistema centralizado para el tratamiento de la información de control, relativa a personas, vehículos y objetos sujetos a control, y sus señalamientos, indicando causas y acciones a seguir.

Los N.SIS,s remiten al C.SIS la información a incorporar, que será asumida por todos los N.SIS,s cuando el C.SIS la difunda.

SIRENE,s, como conjunto de sistemas descentralizados a:

- Dedicado al intercambio de información y expedientes entre Estados miembros, en casos de detección de los sujetos registrados en el SIS.
- Incompatibilidad de señalamientos.
- Solicitud de modificación de validez de señalamientos.

La interacción entre SIRENE,s es bilateral.

Con esta estructura, los Estados miembros del Convenio Schengen disfrutan de una información común, que facilita la cumplimiento de los objetivos del Convenio.

Ahora bien, cada Estado miembro ha de poner a disposición de las autoridades judiciales, policiales y administrativas que se ven afectadas por el Convenio los medios para que éstas asuman su papel en cuanto a creación y consulta de información, estableciendo su SIS nacional e incorporando las estructuras necesarias para enlazar el SIS a los Organismos Usuarios.



ESTRUCTURA DEL S.I.S.

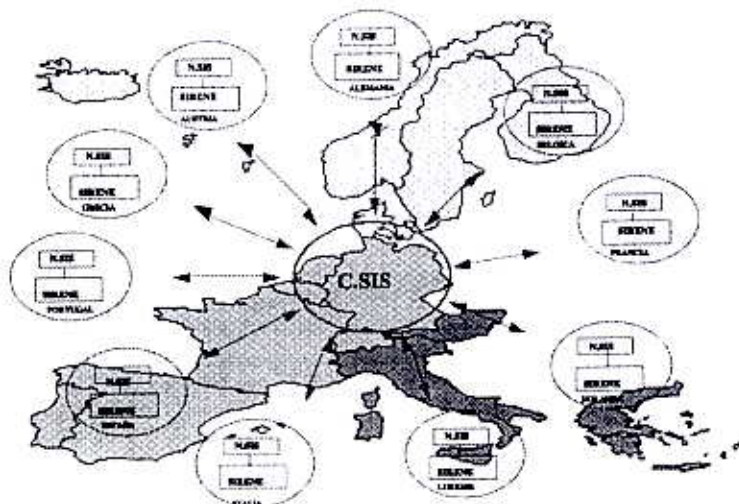


Figura 3

Denominamos SIS español al conjunto de sistemas de información que dan soporte al Convenio en el Espacio Español, compuesto por el N.SIS español y el Soporte Informático que aporten los Organismos Usuarios por su involucración en la gestión de señalamientos.

Descripción del SIS español

El soporte informático y de comunicaciones del SIS español se configura con arreglo a las necesidades técnicas que se exponen en el Título 4º del Convenio y a la definición de sus Organismos Usuarios. Su distribución es como sigue:

Parte Común: N.SIS/OE.SIS/SIRENE (N.SIS español).

- **Componente Schengen**, que consta de un Sistema Central N.SIS, soporte informático a la validación y difusión de señalamientos Schengen, y un Sistema SIRENE, que, junto con el anterior, es el soporte informático a las actividades específicas de SIRENE.
- **Componente Nacional**, que consta de cinco Sistemas OE.SIS para el trata-

miento de señalamientos SIS y Nacionales, dando cada uno soporte al Organismo Usuario correspondiente, y ubicados en las Oficinas de Enlace creadas al efecto.

- **Red SIS España**, que consta de un nodo X.25 y la conexión con los OE.SIS por líneas punto a punto. Las comunicaciones son SQL*NET bajo TCP/IP.

Parte de los Organismos Usuarios: Sistemas Nacionales, en general compuestos por su CPD y la red de atención a sus usuarios, siendo responsabilidad de los Organismos la adecuación de locales, de sus aplicaciones y de su red de comunicaciones:

- **Dirección General de Policía**, que incluye su CPD conectado al OE.SIS, y su Red de teleproceso para atención a terminales de frontera y Comisarias.
- **Dirección General de la Guardia Civil**, que incluye su CPD conectado al OE.SIS, y su Red de teleproceso para atención a terminales de Puestos y Comandancias.
- **Policía Autónoma Vasca**, incluye su CPD conectado al OE.SIS. Su red de teleproceso atiende a sus usuarios.

- **Dirección General de Asuntos Consulares**, que incluye su Front/End conectado al OE.SIS, y a la Red Internacional para atención a ordenadores de los Consulados.
- **Servicio de Vigilancia Aduanera**, que no incluye su CPD y conecta sus terminales directamente al OE.SIS por RTC.

Organismos Usuarios son los Organismos Nacionales que tienen acceso directo al SIS español para la realización de sus propias funciones, y como soporte a otros Organismos Nacionales. El SIS español se plantea actualmente con cinco Organismos Usuarios:

- Dirección General de Asuntos Consulares.
- Servicio de Vigilancia Aduanera.
- Dirección General de la Guardia Civil.
- Dirección General de la Policía.
- Policía Autónoma Vasca.

Los accesos relativos a Justicia se realizarán a través de estos tres últimos Organismos Usuarios.

Para un Organismo Usuario que ya dispone de su propio Centro de Proceso de Datos (CPD) como soporte a sus procedimientos, el OE.SIS se instala junto al CPD, comunicándose ambos mediante una conexión directa soportada por servicios de TCP/IP o soluciones específicas de cada suministrador. El acceso de los Usuarios finales del Organismo se realiza a través del CPD.

El CPD no pierde su soberanía, sino que es complementado por el N.SIS español. Un usuario del CPD accede a éste como soporte a la realización de sus actividades, de investigación, acceso a informes, huellas, etc.

Cuando el usuario del CPD actualiza sus bases de datos en conceptos tratados por el N.SIS español, la aplicación que soporta la actividad comunica las variaciones al OE.SIS para que se incorporen a las bases de datos del SIS.

Cuando el usuario desea consultar información contenida en el SIS español, su CPD accede al OE.SIS para obtener la información en él residente.

El N.SIS español unifica los señalamientos a nivel nacional. Dentro del Espacio Español existen varios grupos de información en los que se diferencian los entornos SIS y Nacional:

- Base de Datos SIRENE, en la que se alojarán los datos de formularios, correspondientes al artículo 95.2 (personas buscadas para extradición).
- Base de Datos N.SIS, en la que se alojarán los datos SIS.
- Vista de la Base de Datos del N.SIS: Subconjunto de datos del N.SIS que, según las bases legales del Estado Español, haya de ser consultable desde las aplicaciones de Hit/No-Hit por el Organismo Usuario. Reside en cada OE.SIS de los Organismos Usuarios, y es una réplica de la Base de Datos N.SIS, con una estructura de información (registros) y conjuntos de datos (tablas) similar a la del SIS.
- Base de Datos de Señalamientos Nacionales: Conjunto de información proporcionada y compartida por los Organismos Usuarios, asociada a los señalamientos del Convenio dentro del Territorio Nacional, con independencia de su inclusión o no en Schengen.
- Base de Datos del Organismo Usuario: Conjunto de datos residentes en el CPD que dan soporte a la actividad que el Organismo Usuario tiene asignada.

El N.SIS español, activamente, se distribuye en seis Centros:

Centro SIS del Organo Gestor del SIS España, en el que se ubican los siguientes elementos:

- Sistema Central N.SIS, compuesto por un ordenador HP-9000 K420 en operación Activo/Stand-by.
- Sistema SIRENE, compuesto por un ordenador HP-9000 897 en operación Activo/Stand-by, soportando el segundo las actividades de ofimática.

- Sistema BACKUP, integrado por un ordenador HP-9000 I70, da servicio de backup al sistema N.SIS y/o SIRENE en caso de incidencia.
- Sistema DESARROLLO, compuesto por un ordenador HP-9000 897. Se utiliza para realizar los desarrollos inherentes al proyecto, así como realizar los test requeridos por la incorporación de nuevos países.

Los sistemas están conectados entre sí a través de una red Ethernet con protocolo TCP/IP.

Los equipos anteriormente citados están controlados por el software SERVICE GUARD, que permite la óptima utilización de los recursos existentes, ya que además de garantizar el backup de los equipos operativos, también facilita el de las propias aplicaciones informáticas.

- Un conmutador X.25, con equipo de backup, que relaciona estos sistemas con el exterior, para la comunicación por líneas punto a punto con: Estrasburgo, donde otro nodo X.25 dirige las comunicaciones al C.SIS, para el N.SIS, y a otros Estados miembros para la aplicación SIRENE.

OE.SIS en el Servicio de Informática de la Policía.

OE.SIS en el Servicio de Informática de la Guardia Civil.

OE.SIS en el Servicio de Informática de la Policía Autónoma Vasca.

OE.SIS en la Dirección de Informática de Asuntos Consulares.

OE.SIS en el Servicio de Vigilancia Aduanera.

Centro SIS de la Policía, en el que se ubica un Sistema compuesto por dos ordenadores SNI RM600 en operación Activo/Stand-by, conectados al CPD de la Policía por medio de UTM distribuido, sobre de protocolo OSI.

Centro SIS de la Guardia Civil, en el que se ubica un Sistema compuesto por un ordenador Bull ESCALA en operación Activo/Stand-by, conectado al CPD de la Guardia Civil (Bull GC0s8) por medio de TUXEDO, a través de Ethernet.

Centro SIS de la Policía Autónoma Vasca, en el que está instalado un ordenador IBM en operación Activo/Stand-by, conectado al CPD de la Policía Autónoma Vasca por medio de TUXEDO, a través de Ethernet.

Centro SIS de Asuntos Consulares, en el que se ubica un Sistema compuesto por ordenador redundante NCR 3550, conectado al Front/End de comunicaciones con Consulados por medio de FTP de TCP/IP, a través de Ethernet.

Centro SIS del Servicio de Vigilancia Aduanera, en el que se ubica un Sistema compuesto por dos ordenadores HP-9000 857 en operación Activo/Stand-by, al que se conecta la red de atención a los usuarios (RTC).

El Estado Español ha optado por una estructura centralizada en los componentes N.SIS y SIRENE, que responde a todos los requisitos internacionales impuestos por el SIS. Los denominados OE.SIS en cada Organismo Usuario tratan y recogen la información SIS que compete funcional y legalmente al Organismo, que a su vez interacciona con el OE.SIS sea directamente, sea a través de su propia infraestructura informática, que, adecuada a estos fines, completa el conjunto de nuestro SIS nacional, cuya representación gráfica se incluye en la Figura 4.

Es de este modo como se tiene, por ejemplo, que la solicitud de búsqueda de una persona originada por otro Estado miembro pueda servir para su detención en un puesto fronterizo español.

Al objeto de garantizar los derechos de las personas incluidas en el sistema informático, tanto a nivel internacional (hardware) como a nivel nacional (software), el sistema cuenta con los necesarios medios de cifrado en las líneas de transmisión de datos.

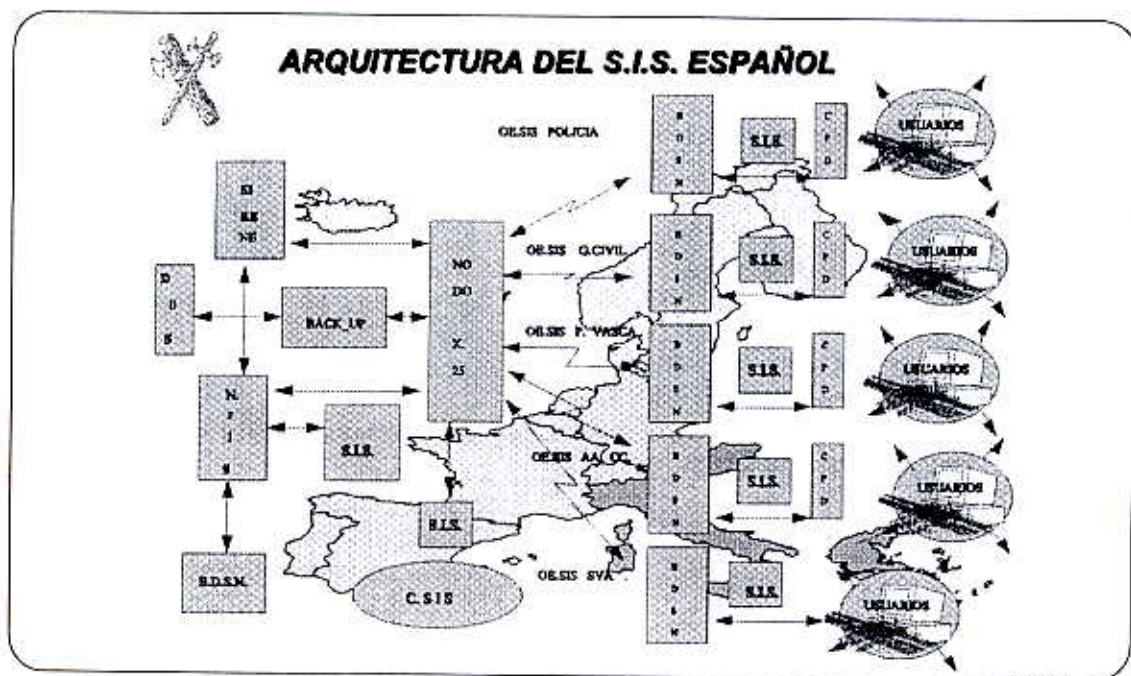


Figura 4

Prestaciones del SIS

La puesta en funcionamiento del Convenio, y consecuentemente del SIS, propició la incorporación de señalamientos en el referido sistema de información.

La información almacenada, como ya se citó anteriormente, se refiere a personas y objetos.

En lo que se refiere a personas, a fecha 31 de diciembre de 1996 la información se distribuía de la siguiente forma:

- Búsqueda y detención a efectos de extradición (art. 95)	8.459
- Extranjeros no admisibles en territorio Schengen (art. 96) ..	927.163
- Adultos y menores desaparecidos (art. 97)	19.252
- Búsqueda por Autoridades Judiciales (art. 98)	36.367
- Vigilancia discreta y control específico (art. 99)	12.483
Total personas	1.003.724

Respecto a los objetos, en la misma fecha,

ya antes citada, la información se distribuía como a continuación se indica:

- Vehículos sustraídos	701.316
- Armas sustraídas	147.884
- Documentos (en blanco y expedidos)	2.020.549
- Billetes de banco	524.552
Total objetos	3.594.301

Un volumen de información como el antes referido, así como el tipo de los mismos, garantiza la cooperación judicial y policial entre los países socios, propiciando éxitos en la lucha contra la delincuencia, a la vez que en la impermeabilización de las fronteras exteriores del territorio Schengen, frente a la inmigración clandestina.

La materialización de los éxitos por la utilización de la información almacenada en el sistema informático se transcribe a continuación, según los datos correspondientes al año 1996, en que las respuestas positivas del SIS, sin incluir las que se producen en las fronteras exteriores, son las siguientes:

– Para el total de los países Schengen:	
• Búsqueda y detención a efectos de extradición (art. 95)	544
• Extranjeros no admisibles en territorio Schengen (art. 96)	9.147
• Adultos y menores desaparecidos (art. 97)	309
• Búsqueda por Autoridades Judiciales (art. 98)	896
• Vigilancia discreta y control específico (art. 99)	378
• Vehículos sustraídos	5.240
• Armas sustraídas	39
• Documento (en blanco y expedidos)	100
• Billetes de banco	2
– España ha obtenido las siguientes respuestas positivas:	
• Búsqueda y detención a efectos de extradición (art. 95)	88
• Extranjeros no admisibles en territorio Schengen (art. 96)	753
• Adultos y menores desaparecidos (art. 97)	60
• Búsqueda por Autoridades Judiciales (art. 98)	286
• Vigilancia discreta y control específico (art. 99)	79
• Vehículos sustraídos	590

Aportaciones del Convenio Schengen

La valoración que se hace después de los dos años de aplicación del Convenio es totalmente positiva, ya que además de haberse obtenido una gran colaboración a nivel policial entre los países signatarios del mismo, nuevos países muestran su interés por integrarse en este espacio sin fronteras.

Sin embargo, además de lo anteriormente expresado, seguidamente se detallan algunas de las aportaciones más significativas del Acuerdo:

– Colaboración policial

El Convenio significa la implantación del primer proyecto europeo en que la información y colaboración policial se realiza en tiem-

po real, utilizando un sistema informático común a todos los países.

– Simplificación de trámites administrativos

La ratificación, por los Parlamentos de todos los países signatarios, del Convenio hace que el mismo se constituya en ley en los diferentes Estados. Esto ha permitido una gran simplificación a la hora de aplicarlo.

– Manual de Procedimientos Sirene

Este es un documento de especial importancia para el SIS, ya que en él se recogen las normas que regulan las relaciones que los países signatarios deben mantener entre ellos.

– Vigilancia y persecución transfronteriza

Especial importancia adquieren estos términos, toda vez que, con su aplicación, se ha logrado un alto grado de colaboración policial entre países limítrofes, ya que se permiten las entradas de funcionarios policiales, en determinadas circunstancias, en el país vecino para realizar operaciones policiales.

– Visado único

La aplicación del Convenio ha permitido la existencia de un visado único, lo que facilita el movimiento de ciudadanos de terceros países por el espacio Schengen.

– Autoridad de Control Común (ACC)

Al objeto de garantizar la privacidad de los datos referentes a personas, se ha constituido una autoridad independiente, integrada por funcionarios de las Agencias de Protección de Datos de cada uno de los países signatarios.

La existencia de la ACC garantiza que la utilización de los datos de carácter personal se ajuste a lo legislado y consecuentemente no se vulneren los derechos de las personas.