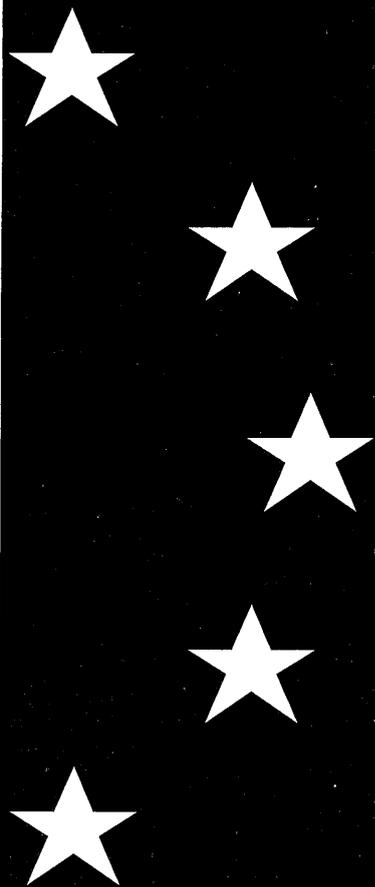


Cuadernos de Europa, n.º 2

1.71

5.32



El Acuerdo de Schengen y la Libre circulación de personas en la CEE

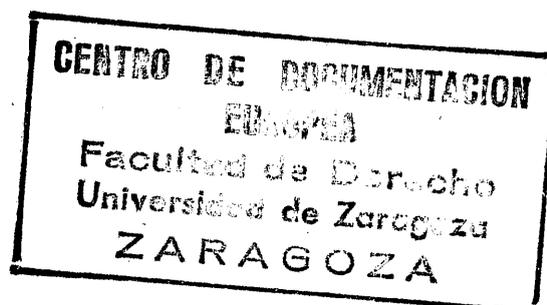
Francisco Lázaro

FRANCISCO LÁZARO MORENO

El Acuerdo de
Schengen y la
libre circulación
de personas
en la CEE

Francisco Lázaro

Cuadernos de Europa. nº 2



Edita:

Diputación de Zaragoza
(Comisión de Europa)

Imprime:

Imprenta Provincial

Dirección:

Enrique Rubio

Diseño y maquetación:

Javier Linares

Fotocomposición:

Luis Jerez Sarto

Fotomecánica:

Ebro, S. A.

ISBN: 84-86947-59-6

Depósito legal Z-1219-93

A partir de 1984, la **C.E.E.** generó un clima favorable para la libre circulación de personas, esta circunstancia se manifestó en distintos ámbitos si bien conviene señalar, para conocer mejor sus antecedentes históricos, aquellos acuerdos que han significado etapas importantes en las negociaciones para suprimir las fronteras así como la labor de los organismos que trabajaron en la eliminación de obstáculos con la misma finalidad.

ACUERDO DE SCHENGEN

El Consejo Europeo de Fointanebleau, que se reunió los días 25 y 26 de junio de 1984, aprobó una declaración relativa a la supresión de las formalidades policiales y aduaneras para la circulación de personas y mercancías en las fronteras interiores.

Asimismo, este Consejo decidió crear un Comité «ad hoc», presidido por Andonino, sobre la «*Europa de los ciudadanos*», al que encomendó el estudio de las medidas precisas para reforzar la identidad e imagen de la Comunidad, y así responder expectativas de los pueblos. Los informes de este Comité

pusieron de manifiesto las cuestiones principales en torno a las que gira la construcción de la Europa de los ciudadanos. Entre ellas destacó como elemento fundamental, la libre circulación de personas y la desaparición de fronteras internas.

Simultáneamente, tuvo lugar la firma del Acuerdo de Sarrebrück para la supresión de los controles de la frontera entre la República Federal Alemana y Francia, lo que dio origen al proceso de Schengen. Con ello, se ampliaron a estos dos países las experiencias más positivas generadas en el marco del **BENELUX**, generalizando ese modelo en el continente, en contraposición al modelo británico de control exhaustivo de fronteras. Los países del **BENELUX** (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), habían suprimido ya en 1960 sus fronteras y habían trasladado el control de las personas a las fronteras exteriores, formando así un territorio único, aplicando una política de visado común.

Resulta lógica esta extensión del Acuerdo del **BENELUX** a los países firmantes de Sarrebrück, dada la continuidad geográfica y la similitud de los problemas de seguridad o de inmigración.

Finalmente, la firma del Acuerdo de Schengen entre los gobiernos de los Estados de la Unión Económica del **BENELUX**, de la República Federal Alemana y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes, tuvo lugar el 14 de junio de 1985, en la ciudad de Schengen (Luxemburgo). Con este Acuerdo, los países firmantes quisieron adelantarse al calendario comunitario, que había puesto como objetivo la unificación total del mercado interior para 1992.

El Acuerdo de Schengen previó en su artículo 30 la supresión de fronteras para 1990. De aquí que la evolución de las negociaciones en el marco de Schengen se haya calificado de «*laboratorio experimental*» o «*banco de pruebas*» de las soluciones que deberían ensayarse más tarde en el ámbito de los Doce.

El Acuerdo de Schengen se divide en dos partes:

El título I se refiere a las medidas aplicables a corto plazo, que entraron en vigor el 1 de Enero de 1986, y trata fundamentalmente de la libre circula-

ción de bienes y servicios. Estas normas se limitaron a facilitar el tránsito por las fronteras terrestres comunes de los cinco estados, de modo que la policía y la aduana ejercían solamente una vigilancia visual sin exigir, como norma general, la detención de los vehículos. Se trata del famoso trámite de discoverde que no lo satisfizo plenamente.

El título II concerniente a las medidas aplicables a largo plazo. Trata de las gestiones que habían de emprenderse para permitir la libre circulación de personas, tratando de suprimir los controles en las fronteras normales y transferirlos a las fronteras externas.

Con este fin, puso en funcionamiento los mecanismos necesarios para armonizar las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a las prohibiciones y restricciones en las que se basan los controles, además de tomar medidas complementarias para salvaguardar la seguridad e impedir la inmigración ilegal de personas de Estados no miembros de las Comunidades Europeas.

Este Acuerdo no pudo ser aplicado directamente y por tanto se decidió redactar un tratado complementario para plasmarlo en medidas concretas. Las negociaciones fueron largas y complejas. Se constituyeron grupos de trabajo especializados, coordinados por un grupo central, mientras que la autoridad política la asumió el grupo de Ministros y Secretarios de Estado de las partes integrantes del Acuerdo.

FASES DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

La libre circulación de personas aparece ya en la versión original del Tratado de Roma. Concretamente, en el artículo 3, que exige la acción de la Comunidad para la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas entre los Estados miembros.

El Acta Única Europea, firmada el 28 de febrero de 1986, profundizó en la libre circulación de personas. Concretamente, en su artículo 13 modificó el Tratado de Roma y estableció que el «*mercado interior*» debía implicar un espacio sin fronteras en el que estuviera garantizada la libre circulación de

mercancías, personas, servicios y capitales, y fijó la consecución de este objetivo antes del 31 de diciembre de 1992. En la práctica, la supresión de las fronteras físicas ha demostrado ser uno de los temas más delicados del mercado único. De las cuatro libertades mencionadas anteriormente, es probablemente la libre circulación de las personas, aquella en la que se ha avanzado con más lentitud por lo que en repetidas ocasiones la Comisión se ha dirigido al Consejo y al Parlamento, expresando la necesidad de acelerar los trabajos para la abolición de los controles a las personas en las fronteras intracomunitarias. Pero esta libertad sin controles no puede significar la disminución de la seguridad pública. Sólo podrán suprimirse las fronteras, cuando estén en funcionamiento los mecanismos de cooperación que permitan mantener el nivel de seguridad adecuado, y es precisamente ahí, donde han radicado la mayor parte de las dificultades.

Para coordinar las discusiones de los problemas relativos a la supresión de las fronteras intercomunitarias, el Consejo Europeo, reunido en Rodas en diciembre de 1988, invitó al Consejo de la Comuni-

dad Económica Europea a intensificar esfuerzos, dado que los progresos no fueron lo rápido que cabía esperar, en particular, lo referido a la libre circulación de personas, por lo que pidió a cada estado miembro, el nombramiento de un coordinador.

Se formó, así, el Grupo de Coordinadores que se institucionalizó, como tal, durante la presidencia española en el primer semestre de 1989. El resultado de estas reuniones fue el documento de Palma, adoptado en la reunión de Palma de Mallorca y aprobado en Madrid en 1989.

El documento en cuestión hace referencia a las dos tareas fundamentales que tuvo encomendadas el Grupo de Coordinadores:

En primer lugar, dirigir, estimular y desbloquear el conjunto de los trabajos intergubernamentales y comunitarios en el ámbito de la libre circulación de personas, y en segundo lugar, elaborar un informe sobre la libre circulación de personas y la realización del espacio sin fronteras interiores, indicando las medidas que deben adoptarse y el calendario de

aplicación. La parte más importante del Documento de Palma fue, precisamente, la que incorporó el inventario de medidas que debían aplicarse antes de finales de 1992.

Desde la aprobación del documento de Palma el Grupo de Coordinadores ha hecho un esfuerzo importante a fin de asegurar que los doce Estados miembros cumplen todos los requisitos necesarios para que se respeten los plazos en lo que concierne a la disolución de los obstáculos que impiden la realización de una Europa sin fronteras. A diferencia de otros grupos que, en distintos aspectos, vienen trabajando en la realización de la libre circulación de personas, el Grupo de Coordinadores fue establecido por decisión del Consejo Europeo y ejerce sus actividades en el marco de las Comunidades Europeas. Esto significa, que tanto el Consejo, como la Comisión, son competentes cuando se trata de dar respuesta a las cuestiones planteadas por los miembros del Parlamento Europeo.

Se creó este grupo en 1986 por iniciativa del Reino Unido para preservar el objetivo de la libre

circulación en la Comunidad y formar un sistema, que, sin abrir vías a los abusos, terminará por abolir las formalidades en la frontera a los ciudadanos de la Comunidad.

El Grupo «*Ad hoc sobre inmigración*» se formó por altos funcionarios pertenecientes a varios ministerios, siendo los responsables los respectivos titulares de la cartera de Interior. La Presidencia corresponde semestralmente al Estado que ostenta la presidencia de las Comunidades, y dispone de una Secretaría permanente del Consejo de Ministros.

Entre los trabajos asignados a este colectivo figuró la elaboración del Proyecto del Convenio sobre la determinación del Estado responsable para examinar una petición de asilo presentado en uno de los países miembros de las Comunidades Europeas.

El Convenio fue firmado el 15 de junio de 1990 en Dublín por los estados miembros de la Comunidad, a excepción de Dinamarca y constituyó el primer instrumento jurídico de la puesta en práctica del mercado interior en lo referente a la circulación de

personas. La normativa preservó la independencia de los estados, al mismo tiempo que llegó a dar una imagen de armonización en sus políticas de asilo. Asimismo, supuso una adhesión a la protección de los refugiados tal y como se desprende del Convenio de Ginebra de 1951, modificado por el Protocolo de Nueva York de 1967. Este grupo trabajó también otro proyecto de convenio, que afecta a todos los aspectos de los controles que se efectúan a las personas en las fronteras externas de los doce estados miembros y que presentan serias dificultades, fundamentalmente en lo referente a la política común de visados.

Los grupos **TREVI** constituyen un foro relevante en las cuestiones de policía y seguridad.

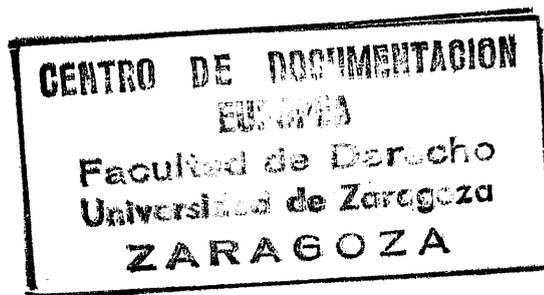
El grupo **TREVI** compuesto por los Ministerios de Interior y/o Justicia fue creado en 1975, por los 9 estados miembros, actualmente, forman parte los doce. Su objetivo inicial fue combatir el terrorismo, extendiéndose luego su labor a la lucha contra la criminalidad y el tráfico de drogas. El Grupo actuó en el marco intergubernamental, fuera de las competencias de las instituciones europeas, por lo que

éstas no son competentes para hacer comentarios o emitir juicios sobre el valor de sus actividades.

La presidencia es la misma que la del Consejo de Ministros y el Estado que la ostenta facilita al Grupo una Secretaría, que se traslada cada seis meses de una capital a otra.

Existe además, el Grupo **TREVI 92** que se creó en Atenas, pero al que se asignó este nombre bajo la presidencia española en 1989. Su composición y estructura es similar al otro grupo **TREVI** y nació con objeto de examinar los problemas suscitados por la supresión de las fronteras intracomunitarias, especialmente, en lo que afecta a los asuntos de policía y seguridad operativa.

Su cometido es constituir una estructura de policía y seguridad normalizada, que sea capaz de presentar soluciones tipificadas a los problemas idénticos que surjan en los respectivos campos de actividad de los grupos que actúan en el marco del Grupo **TREVI**.



EL CONVENIO DE APLICACION DEL ACUERDO SCHENGEN

El 19 de junio de 1990, se firmó en Schengen (Luxemburgo) el Convenio de Aplicación del Acuerdo por los mismos países signatarios de 1985.

Con este Convenio, las partes firmantes decidieron adoptar una serie de medidas necesarias y establecer una estrecha cooperación para suprimir gradualmente los controles en las fronteras comunes, de un modo real y efectivo. Al Acuerdo se unieron posteriormente, tres nuevos países. Italia, que asistía a las reuniones del Grupo desde mayo de 1989 como observador, se incorporó al mismo en noviembre de 1990 y, más tarde tuvo lugar en Bonn la firma de adhesión de España y Portugal. El Convenio de Aplicación consta de 142 artículos repartidos en siete títulos que, en lo que se refiere a la libre circulación de personas, establecen básicamente las siguientes medidas:

CONTENIDO

- a) Medidas relativas a la supresión de controles

en las fronteras interiores comunes.

Estas fronteras podrán cruzarse sin que se realice ningún control de personas. En las mismas se incluyen los aeropuertos para vuelos interiores y los puertos para los viajes con otros puertos de las partes contratantes sin escalas fuera del territorio común. Los controles pueden, no obstante, establecerse temporalmente por razones de orden público o seguridad nacional, siempre después de consultar, o al menos informar, a las demás partes contratantes.

b) Medidas sobre el cruce de fronteras exteriores y la política del visado común.

Las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura fijadas previamente. El control en las fronteras exteriores se efectuará con arreglo a principios uniformes en los territorios de las partes contratantes, siempre con arreglo al marco de las competencias y de la normativa nacional, teniendo en cuenta todos los intereses de las partes implicadas.

En lo que se refiere a visados, se crea, para los ciudadanos de terceros países, un visado común válido para una estancia máxima de tres meses en el territorio de todas las partes contratantes, siempre que se cumplan una serie de condiciones especificadas en el Convenio. Al mismo tiempo, se reguló con gran precisión todo lo relativo a estos visados, el período transitorio hasta su establecimiento, la autoridad encargada de la expedición, la forma y el contenido. Hasta tanto no se instaure este visado uniforme, servirá el visado expedido por una de las partes contratantes para circular por los otros territorios.

Los visados para estancias más largas serán nacionales, expedidos por cualquiera de las partes, según su propia normativa, y válidos únicamente en su territorio, aunque permita a su titular transitar por el territorio de los demás países, siempre con vuelta al dominio del Estado que ha expedido el visado.

Finalmente, se regula con gran precisión, todo lo referente a la circulación de extranjeros por el territorio de los países contratantes.

c) Medidas para luchar contra la inmigración ilegal.

Los Estados firmantes del Acuerdo introducirán en sus legislaciones normas relativas a la responsabilidad de los transportistas que lleven viajeros extranjeros en situación irregular, pudiendo establecerse sanciones que serán de aplicación, sin perjuicio de los compromisos que se deriven de su adhesión a la Convención de Ginebra de 1951, relativa al Estatuto de Refugiados, y modificada por el Protocolo de Nueva York de 1967.

El Estado responsable de la expulsión de un extranjero indebidamente documentado es aquel que le encuentre en su territorio.

d) Medidas relativas a los demandantes de asilo.

El Convenio, después de reafirmar sus obligaciones para con la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York, así como su compromiso de cooperar con los servicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, establece la obligación de que cualquier estado examine

toda la solicitud de asilo que presente un extranjero en las respectivas administraciones. Únicamente un Estado, que se determinará con arreglo a unos criterios objetivos, será el responsable del examen de esta solicitud.

El principio fundamental de estos criterios es que el Estado, que tiene la mayor responsabilidad en la entrada del demandante de asilo en el territorio según el Acuerdo de Schengen debe garantizar el procedimiento de la solicitud de asilo.

e) Cooperación policial y judicial.

Los Estados firmantes del Acuerdo se comprometieron a que sus servicios de policía se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, respetando sus normas nacionales y dentro de los límites de sus competencias. Se enumeran los hechos delictivos a que se refiere la vigilancia, y se contempla quienes serán en cada Estado, los agentes que se van a encargar de llevarla a cabo. Se incluyen además una serie de medidas de cooperación policial, y se establece la posibilidad de

que la policía de cualquiera de los Estados firmantes realice, previa autorización, misiones de observación en los demás Estados. En algunos, se podrá efectuar la denominada «*persecución en caliente*» que permitirá a los agentes de un determinado territorio seguir actuando más allá de sus fronteras y penetrar en otras zonas vinculadas al Acuerdo cuando estén persiguiendo a una persona que haya cometido un delito, siempre que por la urgencia del caso, no hayan sido advertidas previamente las autoridades del Estado, en el que entre el prófugo, aunque deberán comunicárselo lo antes posible.

La persecución se detendrá si las mencionadas autoridades así lo desean. La profundidad de estas «*persecuciones en caliente*» se determinará mediante acuerdos bilaterales entre los dos países fronterizos. En el caso de España, sólo se podrá penetrar 10 kilómetros en Francia, lo mismo que los franceses en nuestro país. El límite establecido con Portugal será de 50 kilómetros.

En la cooperación judicial, se considera la posibilidad de poner en marcha el sistema que se ha

llamado «*continuación de procedimientos represivos*». Se enumeran un número de disposiciones que tienen por objeto completar el Convenio Europeo de cooperación judicial en materia penal de 1959, el Convenio Europeo de extradición de 1957 y el Convenio del Consejo de Europa de 1983 sobre la transferencia de personas condenadas.

f) Medidas relativas al tráfico ilícito de estupefacientes.

Se crea un grupo de trabajo integrado por representantes del servicio de policía y aduanas encargado de examinar los problemas comunes relativos a la represión de la criminalidad y mejora de la cooperación.

Se establece, asimismo la obligación de tipificar la exportación ilícita de estupefacientes, de reforzar los controles en las fronteras exteriores, de establecer mecanismos de confiscación y de reglamentar el sistema de entregas vigiladas. Contiene además, normas sobre el traslado de estupefacientes y sustancias psicotrópicas con fines autorizados de tratamientos médicos.

g) Se contienen también normas sobre armas de fuego y municiones, recogiendo el compromiso de los Estados de adaptar sus disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre la adquisición, comercio y entrega de armas de fuego, y municiones a las previsiones del Convenio.

El texto clasifica las armas de fuego en prohibidas, sometidas a autorización, y sometidas a declaración, detallando en una lista las que deben ser incluidas en cada categoría, los requisitos exigidos para su adquisición o posesión, y los compromisos a asumir por los Estados.

EL SISTEMA DE INFORMACION SCHENGEN

El Sistema de Información Schengen (**S.I.S.**) es un procedimiento común, integrado por una parte nacional en cada uno de los Estados y una función de apoyo técnico que garantice la identidad de los ficheros de las partes nacionales con sede en Estrasburgo (Francia).

En él constarán hasta ochocientas mil referencias tanto personales como de objetos de valor, vehículos y documentación sustraída, y se tipifican más de seis millones de infracciones y actos delictivos. Se regula ampliamente la protección de los datos de carácter personal para su tratamiento automatizado, además cada país deberá contar con una ley de protección de datos personales, y un origen independiente que vigile el cumplimiento de la legislación y sus garantías.

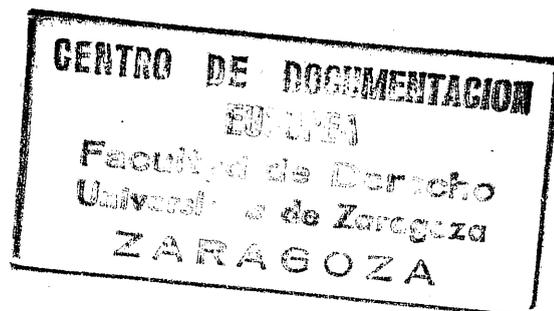
Cualquier ciudadano de los Estados signatarios del Acuerdo podrá conocer los datos que le atañen y rectificarlos si lo considera oportuno.

Su objetivo es preservar el orden y la seguridad pública, incluida la seguridad del Estado, y aplicar las disposiciones del Convenio sobre la libre circulación de las personas por territorio de los Estados firmantes, con la ayuda de la información que proporciona el sistema. La fórmula adoptada permite acceder a los datos integrados y consultarlos directamente. Este derecho se reservará exclusivamente a las autoridades competentes para la realización

del objetivo: comisarías y consulados. Cada Estado comunicará al Comité ejecutivo la lista de las autoridades competentes autorizadas a consultar directamente los datos integrados en el **S.I.S.** indicando qué tipo de datos puede consultar cada autoridad y para qué misiones.

La Base de Datos común está integrada por los siguientes:

- * Personas buscadas a efectos de extradición.
- * Personas desaparecidas.
- * Personas extranjeras incluidas en las listas de no admisibles.
- * Personas en interés de su propia protección o para prevenir amenazas.
- * Testigos.
- * Vehículos de motor de más de 50 c.c. robados, encubiertos o extraviados.
- * Remolques y caravanas de más de 750 kg. robados, encubiertos o extraviados.
- * Armas de fuego robadas, encubiertas o extraviadas.



Documentos de Identidad vírgenes o ya expedidos.

Billetes de banco.

Este Sistema de Información se integra por los siguientes componentes:

C.SIS.:

Sistema Central, que asume la función técnica de apoyo centralizando toda la información relativa al Convenio que se maneja en el espacio Schengen, siendo el responsable de su distribución a los **N.SIS**

Sistema Nacional, que asume las funciones asociadas en cada país. En él reside toda la información relativa al Convenio especificada en el Título IV. La información que aparece se envía al **C.SIS** y se asume cuando éste lo ha distribuido.

SIRENE.:

Sistema suplementario de peticiones y consultas de ámbito nacional. Este mecanismo se utiliza para

el trasvase de información relativa a dossiers asociados a señalamientos, y puede ser realizado a través de los medios informáticos del **C.SIS**, **N.SIS**, si bien el Convenio no lo especifica.

Los Usuarios Nacionales (Autoridades jurídica, policial y administrativa), han de tener acceso al **N.SIS** para la realización de sus funciones. Dentro del espacio Schengen, según la norma operativa y el soporte informático de los Organismos Nacionales implicados en cada país, la solución va desde un **N.SIS** por Organismo Nacional, a un Sistema centralizado, enlazado con el **N.SIS** que atiende por teleproceso a todos los organismos nacionales.

ESTRUCTURA FUNCIONAL

Hasta la entrada en vigor del Convenio de Aplicación de 1990, la autoridad política de Schengen fue asumida por el Grupo de Ministros y Secretarios de Estado. A partir de ese momento, esta Autoridad política la asumió el Comité Ejecutivo compuesto por los Ministros competentes, asistidos por grupos de trabajo, como el órgano de decisión previsto por el propio Convenio.

El Comité Ejecutivo funcionará por unanimidad y se reunirá alternativamente en cada una de las partes contratantes con la frecuencia que se estime oportuna.

La estructura está constituida por cuatro grandes áreas (policía y seguridad, circulación de personas, transportes y aduanas) a las que hay que añadir el área de realización del **S.I.S.**

Es el llamado Grupo Central de Negociación, el encargado de la coordinación de los trabajos y el Comité de Ministros y los Secretarios de Estado, el órgano decisorio.

La presidencia es ejercida por cada país en turnos rotatorios de seis meses de manera similar al modelo comunitario:

1. Grupo I: Policía y seguridad: Funciona a través de los subgrupos siguientes:

1.1. Armas y municiones. Responsable del establecimiento de normas comunes mínimas, en base a lo dispuesto en el capítulo 7º del Título III del Convenio.

1.2. Drogas y aduanas. Tiene como misión examinar los problemas relativos a la represión de la criminalidad en materia de estupefacientes y de elaborar propuestas para mejorar la cooperación en este sentido (capítulo 6º del título II del Convenio)

1.3. Expertos legales. Tiene encomendado el estudio de los temas enumerados en la Declaración Común del Convenio en Schengen y la interpretación de algunas formulaciones del Convenio.

1.4. Telecomunicaciones. Tiene la responsabilidad de estudiar las modalidades técnicas de intercomunicación, de radio, telex, telefónica y otros enlaces directos para facilitar la cooperación policial y aduanera.

1.5. Comité de orientación **S.I.S.** Se detallan en el epígrafe aparte las funciones de este Comité y del Grupo **SIRENE**.

2. Grupo II.: Circulación de personas.

La concertación relativa a la circulación de

personas se estructura por medio de los siguientes subgrupos.

2.1. Comité de reglamentación de fronteras. Está encargado de la preparación de las medidas necesarias para la transferencia de los controles interiores a las fronteras exteriores. Está integrado por representantes de los grupos I, II, y III.

2.2. Grupo de expertos «*manual común*». Responsable de la elaboración de un reglamento común comprensivo de todas las instrucciones necesarias para el funcionamiento de los controles uniformes en las fronteras exteriores del territorio Schengen.

2.3. Grupo de expertos «*etiqueta visado*». Está encargado de la concertación técnica con vistas a la instrucción de un visado uniforme Schengen.

2.4. Grupo asilo. Asume la responsabilidad de una política común en materia de asilo, y el tratamiento de las solicitudes en dicha materia.

3. Grupo III.: Transportes.

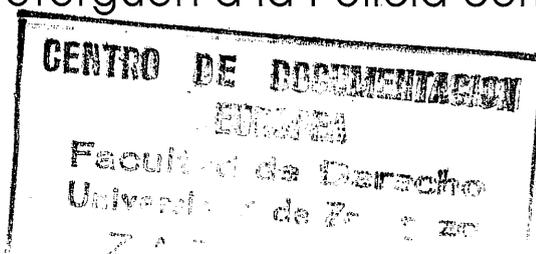
Estudia las medidas necesarias para transferir a nivel europeo los controles sobre los transportes desde las fronteras al interior del territorio de los Estados miembros.

4. Grupo IV.: Aduanas y circulación de mercancías. Tiene a su cargo las cuestiones relativas a la transferencia de los controles aduaneros, desde las fronteras interiores a las exteriores.

CRITICAS AL ACUERDO

El Acuerdo tiene sus detractores y, por distintos motivos, se ha expresado la inquietud de que pueda haber terceros países perjudicados.

Preocupa, principalmente, el hecho de que el Acuerdo pueda tener repercusión negativa en refugiados y trabajadores emigrantes, al intensificarse las restricciones para la entrada de estas personas en los Estados signatarios. Igualmente, se critica la posibilidad de que se otorguen a la Policía compe-



tencias no sometidas a control, o que se ponga en peligro la protección jurídica, el derecho a la defensa y el derecho a la intimidad de las personas. Desde otro punto de vista se señala que el Acuerdo de Schengen infringe el Convenio de Ginebra de 1951, relativo al Estatuto de refugiados en dos puntos principales:

Por una parte, mediante el abandono del deber que tiene cada uno de los Estados de ofrecer garantías de cierta protección para los refugiados, y por la otra, por las restricciones impuestas a los transportistas que trasladan viajeros sin documentación necesaria.

Se dice que en este caso se infringe la obligación de disponer de un procedimiento adecuado para determinar la condición de refugiado, y deja la selección preliminar que, con frecuencia, es la selección determinante, en manos de personas no cualificadas.

Se critica así mismo, que no se haya establecido una política coordinada y coherente sobre el

refugiado, sino, más bien, una política restrictiva con la que se pretende solucionar el problema de la creciente inmigración en Europa. Finalmente se censura el secreto con que se han llevado las negociaciones del Convenio de Aplicación y la negativa a admitir en ellas al alto comisionado de las Naciones Unidas para refugiados.

Circunstancia que infringe el Convenio de 1951, ya que su artículo 35 advierte del compromiso que adquirieron los Estados contratantes a cooperar con dicho Organismo.

En todo caso, no hay duda de que la puesta en vigor del Acuerdo, con las críticas producidas, y, aún cuando, en algún sector se considere, en parte un fracaso, lo importante es que la Comunidad se mueva aunque sea a dos velocidades.

ACTUACIONES IMPRESCINDIBLES PARA LA INTEGRACION

Al incorporarse España a Schengen, adquiere con los otros siete países signatarios un doble compromiso:

a) Hacer realidad la libre circulación de las personas, procediendo a la supresión de los controles en las fronteras comunes, con las interiores.

b) Mantener, incluso incrementar, el nivel de seguridad mediante la adopción de unas medidas sustitutorias en el control fronterizo interior y el refuerzo de las fronteras exteriores.

Asimismo, tendrá que adecuar el derecho interno y la práctica de la Administración a las disposiciones del Convenio.

Una actuación española insuficiente en estas materias podría bloquear, aún después de la ratificación del Acuerdo de Adhesión por parte del Parlamento español, nuestra incorporación plena al espacio de libre circulación.

INCORPORACION DE ESPAÑA AL S.I.S.

Las primeras pruebas de interconexión del **N.SIS** y **C.SIS** tuvieron lugar en la segunda mitad del año pasado.

Se pretende que este sistema de información sea plenamente operativo en el primer trimestre del presente año.

Al **N.SIS** español, se tendrán que conectar todos los servicios del país competentes, tanto para interrogar al sistema, como para suministrar nuevos datos.

Estos sistemas dependen de diferentes Ministerios, como Interior (Policía, Guardia Civil, Tráfico), Exteriores (Visados), Hacienda (Aduanas) y Justicia (extradición) pero no cabe duda de que la dependencia final del **N.SIS** es del Ministerio de Interior.

La captura y mantenimiento de los datos, que por parte española se integran en el **SIS**, así como la realización del **N.SIS** español, están exigiendo un esfuerzo de adaptación muy importante por parte de los departamentos afectados.

Las más importantes afectan a los equipos, comunicaciones, aplicaciones desarrolladas y sistemática de trabajo, y han planteado dos actuaciones inmediatas:

Por una parte la realización de un estudio en profundidad sobre el diseño funcional y operacional del **N.SIS** español. Esta actividad se está llevando a cabo mediante un grupo de trabajo, compuesto por la Dirección General de Política Interior, el Servicio de Informática de la Dirección General de la Policía y la Comisaría General de Documentación de la misma institución.

Por otra la participación en los gastos comunes relacionados con el **C.SIS** (asumidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores) y la realización de importantes inversiones nacionales para la puesta en marcha del **N.SIS**, asumidas por el Ministerio de Interior.

ADAPTACIONES DE LAS INSTALACIONES Y CONTROLES EN LAS FRONTERAS

Un número muy importante de puertos y aeropuertos españoles deberán desarrollar los controles de fronteras exteriores, es decir, los puntos de entrada al espacio Schengen.

En este sentido se ha procedido a realizar un estudio sobre las transformaciones que deben llevar a cabo para garantizar el óptimo cumplimiento de esta función.

Este análisis está siendo desarrollado por un grupo de trabajo, con participación de los Ministerios de Interior y Transporte, teniendo en cuenta que la adaptación a los niveles exigidos por el Convenio afecta tanto a la infraestructura, como a la metodología seguida para realizar el control fronterizo.

Tanto puertos, como aeropuertos, deberán contar con los terminales informáticos suficientes para poder proceder a la consulta sistemática en tiempo real al **N.SIS**.

Teniendo en cuenta estas funciones de control, es imprescindible la especialización de los agentes de policía adscritos a la vigilancia de fronteras.

Además, deberán realizarse en nuestros puertos y aeropuertos las necesarias adaptaciones para garantizar el ejercicio del derecho de libre circula-

ción para los vuelos y travesías que solo crucen fronteras interiores, equiparándolas de hecho, a un viaje nacional. Es decir, hay que proceder a una clara diferenciación entre las funciones de frontera exterior y de frontera interior con vistas a modificar en lo necesario la configuración de terminales de pasajeros.

CONCLUSIONES

1. España debe hacer un esfuerzo muy importante para alcanzar el nivel de eficacia establecido por el Convenio de Schengen con respecto al control de las fronteras exteriores. De no garantizarse este nivel, podríamos tener serios problemas con los demás países signatarios, con un elevado coste de todo tipo, especialmente en los momentos actuales.

2. La conclusión de los análisis de las implicaciones para la infraestructura de los puestos fronterizos principalmente, puertos y aeropuertos, es de máxima urgencia porque nos permitirá identificar las transformaciones necesarias para proceder al control de la frontera exterior y posibilitar, al mismo

tiempo, la libre circulación de las personas a través de los pasos interiores.

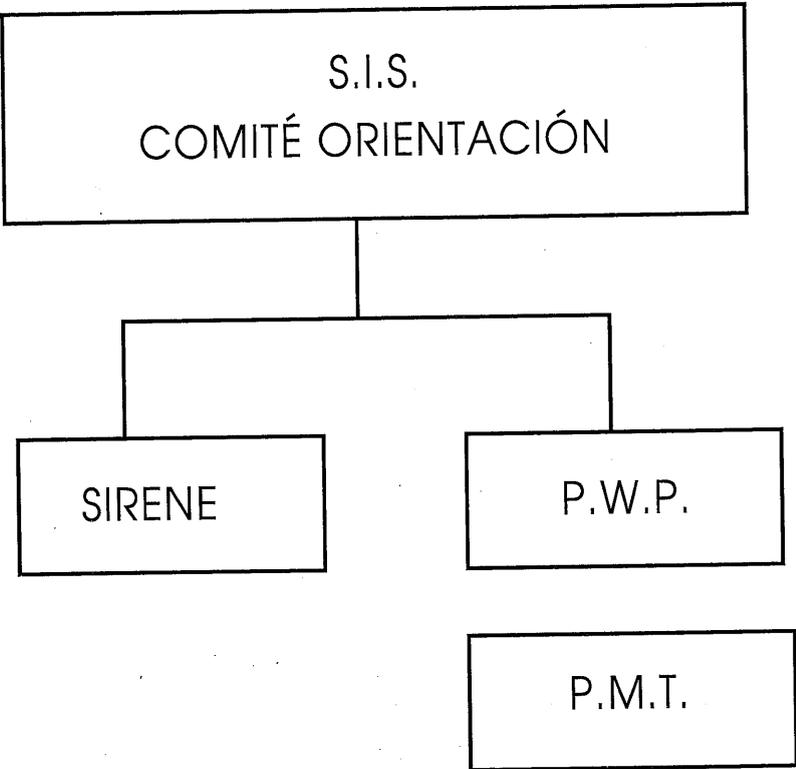
3. La incorporación de nuestro país a la explotación del **SIS** debe gozar de la máxima prioridad.

En su favor se pueden avanzar dos argumentos:

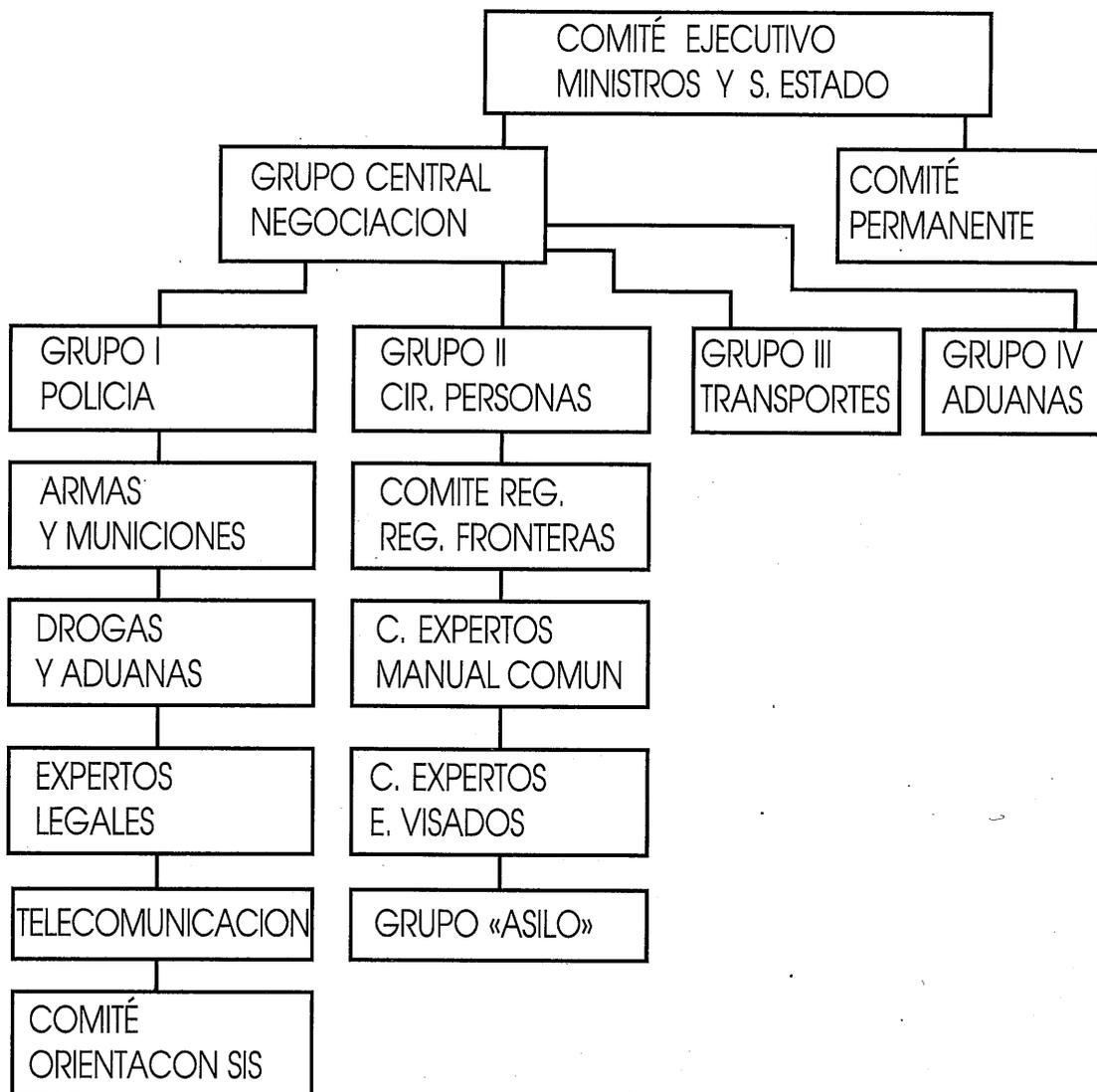
Uno, técnico: Refuerza el control de las fronteras exteriores.

Otro, político: Materializa la voluntad de nuestro país por cumplir las exigencias del Convenio.

4. El desarrollo de las funciones de vigilancia y control de las fronteras exteriores del espacio Schengen exige una especialización y adscripción, en exclusiva a las mismas por parte de los efectivos de policía encargados de estas misiones.



ORGANIZACION SCHENGEN





Francisco Lázaro Moreno

Nacido en Torrijo del Campo (Teruel) , hace 45 años. Ingresó en el Cuerpo Nacional de la Policía en 1967 y ascendió a comisario por oposición en 1984.

Ha desempeñado distintas Jefaturas policiales y en 1988 fue nombrado Jefe Superior de la VI Región Policial, que ostenta en la actualidad.

Entre otras actividades ha participado en grupos de trabajo y reuniones sobre el espacio policial europeo y es licenciado en derecho.



DIPUTACION D ZARAGOZA
COMISION DE EUROPA