Schengen y la preservación del proyecto europeo

Descripción

¿Qué es exactamente el área Schengen?

El *corpus* Schengen que hoy conocemos y disfrutamos es fruto de una voluntad decidida de promover la cooperación reforzada por parte de algunos Estados europeos, primero, y de la UE después, con objeto de incrementar la libertad de circulación de los ciudadanos comunitarios. Al inicial Acuerdo Schengen se sumó el 19 de junio de 1990 un Convenio del mismo nombre y otros tantos acuerdos y normas al amparo de aquellos. Fue el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam (en vigor desde el 1 de mayo de 1999) el que hizo del acervo Schengen una cuestión comunitaria, creando un verdadero espacio común en el interior de la UE (y países vecinos), de más de 400 millones de ciudadanos, que realizan anualmente más de mil millones de desplazamientos intracomunitarios. Schengen supone igualmente la existencia de reglas comunes entre sus miembros en el control de las fronteras externas, una política común de visados, una intensificación institucional de la cooperación policial y judicial, unas mismas normas sobre el retorno de emigrantes irregulares e ilegales, así como la existencia de bases de datos comunes (como el llamado SIS, esto es, Sistema de Información Schengen).

Nuevarevista.net

Todos los Estados de la UE son miembros del «club» Schengen, a excepción del Reino Unido e Irlanda (que se autoexcluyeron desde el comienzo), Bulgaria y Rumania (que, de momento, han sido excluidos por la oposición de Países Bajos y Finlandia) y Chipre. Además de los 22 mencionados, cuatro países extracomunitarios forman parte de aquel: Islandia (país candidato a la UE), Liechtenstein (desde diciembre de 2011), Noruega y Suiza. En cuanto a la esperada entrada de Bulgaria y Rumania, aunque ambos Estados han cumplido los requisitos técnicos legalmente exigidos para el acceso a la zona Schengen, los Estados opositores mencionan su alto grado de corrupción y su falta de fiabilidad en el control de fronteras como causas fácticas impeditivas para su incorporación.

La ventajosa libertad de movimiento ofrecida por Schengen, tras siglos de fronteras nacionales, controles, filas interminables y pasaportes gastados y deslucidos, no ha hecho sino acostumbrarnos a la *dolce vita* del verdadero cosmopolitismo europeo, práctico y real, muy alejado de la ideología suntuosa y falaz que destruye las raíces históricas comunitarias de las personas. La fuerza de la costumbre puede romper el encanto y la fascinación inicial ante tamaño avance en la libertad de movimiento de millones de europeos que cruzan las fronteras internas de los países del área Schengen como si de Navarra pasaran a Aragón o La Rioja. ¿Podemos imaginarnos una marcha atrás en tal avance gigantesco en la libertad de las personas y en la construcción de un espacio común de confianza entre Estados? Difícil resulta, y sobre todo, sumamente tedioso, sin entrar a valorar los enormes costes económicos, sociales y políticos derivados del regreso al pasado. La vuelta a los «Estados sin Europa» (escenario no irreal si colapsa el euro, de cuyo mantenimiento depende el mismísimo proyecto europeo) nos llevaría a una situación de consecuencias imprevisibles, en la que

la preciada libertad de movimiento sería sesgada cual yerbajo pasado por guadaña. En la sesión del Parlamento Europeo en Estrasburgo del 14 de septiembre pasado, el ministro de Finanzas de Polonia, Jacek Rostowski, en un tono dramático pronosticaba el fin de la UE si el euro se rompía. E iba mucho más allá: «Hace poco me encontré —comentó— con un amigo que trabajó conmigo durante el periodo de transformación [económica] y ahora es el presidente de un gran banco polaco. Me dijo: "Usted sabe que después de este tipo de perturbaciones económicas y políticas, raro es el caso de que, en diez años, no haya una guerra catastrófica. Estoy seriamente pensando en que mis hijos obtengan una tarjeta de residencia estadounidense"». Sin ir tan lejos, la actual inestabilidad económica, la ausencia de decisiones concertadas a tiempo de los principales líderes de los países de la UE, más el cúmulo de irresponsabilidades compartidas entre cigarras vividoras y codiciosas hormigas (estatales y particulares, en ambos casos), hipotecan el futuro del proyecto político supranacional basado en la libertad probablemente más ambicioso y exitoso de la historia. El terremoto de magnitud cuasi épica que conllevaría la fractura de la UE, nos obligaría a celebrar el inmediato funeral *corpore insepulto* de Schengen.

El restablecimiento del control de las fronteras interiores por tiempo limitado está previsto en el artículo 23 del Código de fronteras Schengen, en caso de amenaza grave para el orden público y la seguridad interna, siempre que se respeten todas las garantías procesales establecidas en el Capítulo II del Código. Esta práctica se ha llevado a cabo con toda normalidad en el caso de ciertos eventos internacionales. Cabe señalar, por ejemplo, que Francia suspendió el acuerdo cinco veces desde 1995 como medida de prevención del terrorismo, mientras que Bélgica lo hizo durante el campeonato europeo de fútbol para evitar el vandalismo. España también suspendió el tratado en mayo de 2004 como una medida de seguridad para la boda del príncipe Felipe. Todas estas excepciones fueron consideradas prácticas no abusivas por parte de la Comisaria de Asuntos Interiores, Malmström, cuando el 8 de febrero de 2011 respondía en tal sentido a una pregunta europarlamentaria.

Nuevarevista.net

Sin embargo, hemos sentido en los meses anteriores las debilidades de Schengen cuando el 5 de abril de 2011 Berlusconi firmó el decreto que concedía un permiso de residencia temporal por motivos humanitarios con una duración de seis meses, a 25.000 norteafricanos que habían llegado a Italia (especialmente a Lampedusa). El permiso (gratuito y urgente) permitía circular libremente durante tres meses por el territorio Schengen. Los emigrantes, mayoritariamente tunecinos, pretendían en gran número viajar a Francia, y para tal fin se dirigieron en masa a Ventimiglia, antiguo puesto fronterizo franco-italiano, ante la irritación de las autoridades del Estado hexagonal, que optaron por cerrar temporalmente el paso, reintroduciendo el control de frontera y situando adecuadamente a su gendarmería, que patrullaba las carreteras y la línea ferroviaria. El Ministerio francés de Interior emitió el 6 de abril una circular en la que requería el cumplimiento acumulado de varias condiciones para que los emigrantes de terceros países con documentos de estancia emitidos por países Schengen pudieran ser considerados en estancia regular. Gran parte de dichos emigrantes con documentos Schengen italianos no cumplían alguno de los cinco requisitos, circunstancia que justificó, a entender de Francia, su devolución a Italia. Para el ministro italiano de Interior, Maroni, la única alternativa para las autoridades galas era abandonar Schengen o suspender el tratado. El contexto de las relaciones franco-italianas por esas fechas no era favorable y planeaba sobre ellas las divergencias sobre la intervención de la OTAN en Libia (acelerada por París y Londres contra los deseos de Berlusconi) y las tomas de poder de multinacionales francesas sobre competidoras italianas (LVHM sobre Bulgari y Lactalis sobre Par-malat). La reunión en Roma entre Sarkozy y Berlusconi el 26 de abril suavizó las tensiones, defendiendo ambos la reforma del Acuerdo de Schengen y el refuerzo de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX). La comisaria Malmström declaró que las medidas

franco-italianas habían sido poco respetuosas con el espíritu de la normativa de Schengen.

Un caso jurídicamente más serio acumuló tensión en la Comisión europea, cuando el Gobierno danés le comunicó el 11 de mayo de 2011 el restablecimiento de controles permanentes en su frontera con Alemania y Suecia, para —en sus palabras— luchar contra la criminalidad internacional. La gravedad del caso danés, en caso de que se llevara a la práctica, sería mayor en cuanto, según Malmström, supondría una «vulneración de las obligaciones asumidas por Dinamarca en virtud del derecho internacional y de la UE». Las elecciones nacionales de septiembre de 2011 que supusieron un giro a la izquierda en el Parlamento danés tuvieron como efecto el desistimiento por el nuevo gobierno de la reinstauración de las «fronteras decidida por su predecesor».

El restablecimiento de las fronteras interiores tiene como causa directa la permeabilidad de las fronteras exteriores de la Unión, especialmente en ciertos países del sur de Europa. Superadas las fronteras exteriores por la emigración irregular o ilegal, el territorio Schengen es campo abierto. En el sur de Europa, la presión migratoria es especialmente intensa en España e Italia, aunque el caso de Grecia se lleva el podio, ya que a través de su frontera con Turquía ve llegar el 90 % de todas las entradas ilegales detectadas en la UE, esto es, más de 130.000 anuales. Sus centros de acogida están saturados, las condiciones de vida en ellos son precarias y su sistema de asilo es ineficiente e injusto, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Un Estado miembro que reenvíe a Grecia a un peticionario de asilo que se encuentre en su territorio para que, siguiendo el sistema del Reglamento Dublín II, el país heleno examine la procedencia de la demanda de protección internacional, podría ser condenado por vulnerar algunos de los derechos del Convenio Europeo de Derechos Humanos (como fue el caso de Bélgica, en la sentencia M.S.S. dictada por el Tribunal de Estrasburgo el 21 de enero de 2011). Por su parte, según la sentencia del Tribunal de Luxemburgo en los asuntos acumulados N.S., y M.E. y otros (de 21 de diciembre de 2011) no se puede trasladar a solicitantes de asilo a otros Estados miembros si corren peligro de que allí se vulneren gravemente sus derechos consagrados en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

Nuevarevista.net

Por ello, si bien el control de las fronteras externas de la UE es competencia de cada Estado, el papel de FRONTEX es esencial. Diseñada como institución de coordinación entre los Estados para mejorar la eficacia y uniformidad en su labor, ha organizado en los últimos años operaciones conjuntas de varios Estados para la repatriación de emigrantes irregulares (en la última, de 7 de septiembre de 2011, participaron nueve Estados en la devolución de emigrantes nigerianos), o para evitar el cruce ilegal de fronteras (así, la llamada operación Hera previno el traslado de miles de emigrantes irregulares por mafias desde el África occidental hasta las islas Canarias). La relevancia cada vez mayor de su tarea ante las dificultades de ciertos Estados miembros para cumplir con sus responsabilidades en la gestión de las fronteras exteriores ha motivado su reciente refuerzo reconociéndole legalmente más competencias.

Aunque en términos estadísticos solo una pequeña parte de los emigrantes están vinculados a actividades delictivas (como el tráfico de seres humanos, drogas e incluso el terrorismo), EUROPOL nos recuerda en su reciente informe, titulado «La situación del terrorismo de la UE y el informe sobre tendencias» (2011), que «el flujo actual y futuro de los inmigrantes procedentes del norte de África podría tener una influencia sobre la situación de seguridad de la UE. Las personas con fines terroristas podrían fácilmente entrar en Europa entre el gran número de inmigrantes». En este contexto, el futuro EUROSUR (Sistema Europeo de Vigilancia de la Frontera) —que pretende establecer un mecanismo de intercambio de información y de cooperación— no solamente permitirá a

las autoridades de los Estados miembros llevar a cabo actividades de vigilancia fronteriza, sino que igualmente facilitará la labor de FRONTEX a nivel táctico, operativo y estratégico.

Los fondos comunitarios y los instrumentos de control (FRONTEX, EASO e incluso INTERPOL) son los medios que pueden ayudar a que Schengen se fortalezca, permitiendo que los Estados puedan controlar eficazmente sus fronteras exteriores al evitar la entrada incontrolada de emigrantes y la criminalidad transfronteriza. Pero, por encima de todo ello, el éxito de tales medios dependerá de la capacidad para fortalecer la confianza debilitada entre los Estados miembros en un contexto hostil para las decisiones comunes.

La reforma de Schengen

La Comisión publicó en septiembre pasado una batería de medidas destinadas a resolver la crisis primaveral, proponiendo la «europeización» de las decisiones. En su Comunicación de 16 de septiembre de 2011, titulada «La Gobernanza de Schengen. Reforzar el espacio sin control en las fronteras interiores», tras ensalzar la importancia de la libre circulación de las personas, alega su título justificativo para centralizar las decisiones en Bruselas: «Debería requerirse una decisión a nivel de la Unión Europea cuando dicha libertad de circulación pueda verse afectada por una decisión nacional unilateral y, a veces, opaca». Más de un euroescéptico (no solamente británico) ha sonreído irónicamente al leer las palabras «unilateral» y «opaca» preguntándose si en lugar de los Estados, no sería mejor aplicarlas a la propia Comisión, sobre todo cuando en el mes de febrero de 2011 la propia Malmström había afirmado que no se habían producido hasta entonces casos de abusos en el restablecimiento de las fronteras interiores.

Nuevarevista.net

La institución comunitaria ha propuesto un nuevo Reglamento que modificaría el ya existente sobre restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores en circunstancia excepcionales. En el nuevo régimen, el restablecimiento de fronteras sería exclusivamente decidido por la Comisión europea (actualmente es competencia de las autoridades nacionales, en caso de una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior). Como regla general, los nuevos controles podrían ser permitidos por un período de treinta días, prorrogables por un máximo de seis meses (a menos que la incapacidad de un Estado miembro para proteger adecuadamente su parte de la frontera exterior persistiera por más tiempo). Los Estados miembros quedarían con una competencia residual y podrían restablecer las fronteras en caso de emergencias imprevistas, pero solo por un periodo no superior a cinco días. Este nuevo régimen resulta difícil de aceptar para muchos de los Estados miembros, que justificadamente alegan que contraría el art. 72 RFUE toda intromisión comunitaria en el «ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior». Objeción jurídica que va acompañada de un obstáculo práctico: son las autoridades nacionales las que más cerca están del terreno donde se producen los problemas que eventualmente darían lugar a tales decisiones, y por tanto, en principio, están en mejores condiciones que la Comisión para evaluar la procedencia e impacto de las mismas.

En la misma línea centralizadora se encuentra la propuesta de la Comisión de un nuevo Reglamento sobre el establecimiento de un mecanismo de evaluación y supervisión para la verificación de la aplicación del *acquis* Schengen, que pretende pasar del actual sistema intergubernamental al control directo de la UE, que para ello podría, por ejemplo, realizar inspecciones no anunciadas a los Estados.

Conclusión

La solución a la desconfianza entre los Estados miembros no ha de pasar por una nueva transferencia de competencias a la Comisión, que podría vulnerar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 TUE), sino por crear las condiciones que permitan superar las tensiones. Por primera vez desde su fundación, la UE se enfrenta a un shakesperiano «ser o no ser», cubierta por un cúmulo de errores e irresponsabilidades compartidas, por una falta de visión del horizonte común e incluso un cierto hastío social. Es tiempo de recuperar el proyecto europeo, lo que conlleva necesariamente la de sus valores originarios, esos mismos que hicieron de Europa una civilización admirada, comenzando por sus valores morales, despojados de ideologías (verdes, rojas, rosas, moradas) que colonizan la verdad del hombre y usurpan su identidad transformándolo en imagen rota de sí mismo.

Fecha de creación
27/03/2012
Autor
José Luis Bazán

Nuevarevista.net