

Universidad ORT Uruguay
Facultad de Administración y Ciencias Sociales

***El Convenio de Aplicación de Schengen:
orígenes, aspectos económicos y securitarios***

**Entregado como requisito para la obtención del título
Licenciado en Estudios Internacionales**

Nicolás Amelotti N° 179734

Leonardo Fernández N° 149438

Tutora: Virginia Delisante

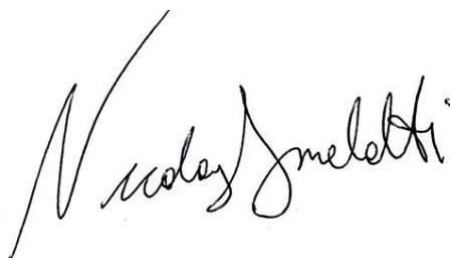
2017

Declaración de autoría

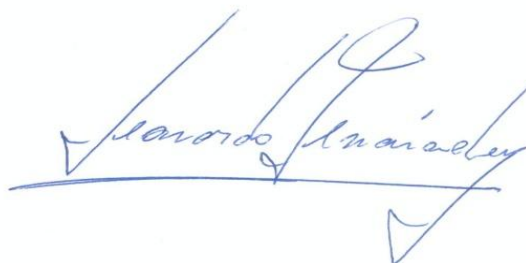
Nosotros, Nicolás Amelotti y Leonardo Fernández, declaramos que el trabajo que se presenta en esta obra es de nuestra propia mano. Podemos asegurar que:

- La obra fue producida en su totalidad mientras realizábamos la Licenciatura en Estudios Internacionales;
- Cuando hemos consultado el trabajo publicado por otros, lo hemos atribuido con claridad;
- Cuando hemos citado obras de otros, hemos indicado las fuentes. Con excepción de estas citas, la obra es enteramente nuestra;
- En la obra, hemos acusado recibo de las ayudas recibidas;
- Cuando la obra se basa en trabajo realizado conjuntamente con otros, hemos explicado claramente qué fue contribuido por otros, y qué fue contribuido por nosotros;
- Ninguna parte de este trabajo ha sido publicada previamente a su entrega, excepto donde se han realizado las aclaraciones correspondientes.

2 de marzo de 2017



Nicolás Amelotti
(179734)



Leonardo Fernández
(149438)

Abstract

El presente trabajo consistió en una investigación sobre el Acuerdo de Schengen, sus orígenes, y su respectivo impacto en la seguridad y la economía europea. Nos resultó de particular interés estudiar estos aspectos, como herramienta para entender los actuales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea y el Espacio Schengen.

Fue de suma importancia estudiar este fenómeno del proceso europeo, dado que implícitamente se está abordando un aspecto clave del Estado-Nación que es el control fronterizo.

A través de un análisis descriptivo y explicativo, se buscó comprender los intereses de los Estados europeos en profundizar el proyecto europeo. Esta investigación se nutrió de una gran cantidad de fuentes primarias gracias a la avanzada digitalización lograda por las instituciones de la Unión Europea, haciendo posible el estudio de Schengen.

La investigación analizó tanto los orígenes del Acuerdo de Schengen, como las implicancias del mismo. En otras palabras, estudiando el porqué y el cómo del fenómeno, este estudio de caso aporta una mirada profunda sobre el problema de investigación.

Al finalizar el trabajo, pudimos concluir que Schengen surgió originalmente por un motivo económico, punto que confirmó nuestra hipótesis inicial. Asimismo, reconocimos un cambio en el interés de los países por Schengen, dándose lugar a aspectos securitarios como la inmigración y el sentido de pertenencia.

Palabras clave: Schengen, UE, seguridad, libre circulación, fronteras

Índice

1. Introducción.....	5
1.1. Objetivos y justificación del tema de estudio elegido	7
1.2. Problema de investigación e hipótesis	8
1.3. Marco teórico	10
1.4. Metodología y fuentes.....	15
2. Antecedentes.....	17
2.1. Del Tratado de Roma al Acuerdo de Schengen.....	19
3. Hacia un espacio de libre circulación en Europa	28
3.1. El Acuerdo de Schengen	28
3.2. El Acta Única Europea: el nuevo impulso europeo	34
3.3. El Convenio de Aplicación de Schengen	41
3.3.1. El Convenio y el enfoque securitario.....	45
3.4. Comparación entre el Acuerdo y el Convenio de Schengen	49
4. Del marco intergubernamental al marco de la Unión Europea	52
4.1. Tratado de Maastricht	52
4.1.1. Cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior	55
4.2. Ámsterdam y el ingreso de Schengen al marco legal de la Unión Europea	57
4.2.1. Libertad, seguridad y justicia	57
4.2.2. Las negociaciones previas y el ingreso de Schengen a la UE.....	59
5. Efectos del Convenio de Aplicación de Schengen	62
5.1. Efectos económicos	62
5.1.1. Comercio	63
5.1.2. Mercado laboral	68
5.1.3. Turismo.....	72
5.2. Aspectos securitarios	76
5.2.1. Schengen y la inmigración	76
5.2.2. Schengen y el sentido de pertenencia	87
6. Conclusiones.....	98
Bibliografía.....	103
Anexos	111
Anexo I.....	111
Anexo II.....	112

1. Introducción

Con el objetivo de acabar con los conflictos que azotaron a Europa durante el siglo XX y asegurar la paz en el continente, nace una nueva visión que pone énfasis en la integración entre los Estados como medio para alcanzar dicho fin.

Comenzando con la creación de comunidades que integraban sectores económicos concretos, el proyecto europeo emprendió un intenso proceso que lo llevó a alcanzar el estadio de integración más avanzado del mundo.

Uno de los logros más tangibles y reconocidos por los mismos europeos, fue la conformación del Espacio Schengen, un espacio de libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, que supuso un cambio en el concepto de fronteras que existía hasta el momento.

Este Acuerdo ha creado el mayor territorio del mundo en el que se permite el libre movimiento de ciudadanos sin controles fronterizos. Desde su inicio en 1985, cuando se firmó entre cinco países, su tamaño no ha cesado de crecer con la incorporación de nuevos Estados, hasta convertirse en uno de los pilares fundamentales de la integración europea junto con el euro.

Con este trabajo de investigación nos proponemos estudiar el proceso de negociaciones que se cristalizaron en el Acuerdo y posterior Convenio de Schengen, para poder responder por qué los Estados parte estuvieron dispuestos a eliminar colectivamente los controles fronterizos internos.

El trabajo tiene también como objetivo analizar la influencia que tuvieron los aspectos de la economía y la seguridad para dar origen al Acuerdo, y a su vez, los efectos que tuvo la aplicación del Acuerdo en estos aspectos.

Nuestra investigación tiene como punto de partida las negociaciones que culminaron en el Acuerdo de Schengen de 1985, y se extiende hasta el Tratado de Lisboa, firmado a fines de 2007. Creemos adecuado este período de estudio, si tenemos en cuenta que en una segunda parte del trabajo estudiamos los efectos de Schengen tanto en la economía como en la seguridad de los Estados miembros.

1.1. Objetivos y justificación del tema de estudio elegido

La Licenciatura en Estudios Internacionales parte de la base de un plan de estudios centrado en un enfoque multidisciplinario de las relaciones internacionales.

Creemos que el objeto de investigación que hemos elegido no es solo interesante desde el punto de vista de las ciencias sociales, ya que se trata del espacio de libre circulación más grande del mundo, sino también lo es desde el punto de vista académico, ya que se trata de un fenómeno de la política internacional y la economía internacional. Será gracias a nuestra formación multidisciplinaria, que podremos incursionar en un tema que requiere de una profunda comprensión de diversos aspectos.

El interés por el Acuerdo de Schengen surgió también del poco conocimiento que se tiene del mismo, siendo uno de los pilares fundamentales de la integración europea, según se desprende del Eurobarómetro 2015, desarrollado por la Comisión Europea.¹

El Espacio Schengen es uno de los logros más tangibles y reconocidos por los mismos europeos. A pesar de esto, las sucesivas crisis desde el 2009 en adelante han puesto en debate muchos de los proyectos en común europeos, uno de ellos es la libertad de circulación.

Por lo dicho anteriormente, creemos que abordar los comienzos y la evolución de este fenómeno que constituyó un antes y un después en la integración europea resulta, además de interesante, necesario, en orden de poder realizar

¹ ADEMMER, Esther. "30 Years of Schengen". Kiel Institute for the World Economy. 2015. Consultado el 25/10/2016. Disponible en: https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief/kpb-2015/kiel_policy_brief_88.pdf

una lectura más rigurosa y precisa de la crisis que está sufriendo el viejo continente en la actualidad.

En adición a esto, creemos que analizar el surgimiento de Schengen no solo aportará conocimiento histórico, mediante un análisis descriptivo de los principales eventos y actores que fueron parte de este proceso, sino que también permitirá comprender con mayor profundidad el funcionamiento y la dinámica del terreno político europeo. Podremos ver con más claridad el proceso de cambio que experimentó el concepto de fronteras en el continente a lo largo de la historia y el punto de inflexión que supuso para dicho concepto la puesta en marcha de Schengen.

1.2. Problema de investigación e hipótesis

Basándonos en la recopilación de antecedentes y en la lectura existente sobre la temática podemos sostener que el origen de la firma del Acuerdo de Schengen estuvo determinado por la confluencia de dos factores, un factor económico y otro de seguridad. Por esta razón, consideramos pertinente el estudio de la influencia que estos dos aspectos pudieron haber ejercido en el marco del proceso hacia la creación del Espacio Schengen.

Por consiguiente, nos propondremos dos preguntas centrales de investigación, una de carácter general y otra de carácter más específico.

Creemos de interés estudiar en primer lugar: *¿Por qué los Estados europeos estuvieron dispuestos a eliminar los controles fronterizos internos, competencias ancladas en la soberanía nacional?*

En segundo lugar, buscaremos comprender: *¿Qué influencia tuvieron los aspectos económicos y securitarios en el proceso de creación del Espacio Schengen, y a su vez, qué influencia tuvo Schengen en los aspectos económicos y securitarios de sus Estados miembros?*

Estos dos aspectos, el económico y el de seguridad, fuertemente vinculados al interés nacional de los Estados, son estudiados en este proyecto.

Hipótesis

El Acuerdo y Convenio de Schengen surgieron como respuesta al interés nacional de los Estados miembros durante la década de los 80, de establecer la libertad de circulación de personas y capital como herramientas para el impulso económico.

Justificación de la hipótesis

Para responder a la pregunta de cuáles fueron los motivos por detrás de la firma del Acuerdo de Schengen, entendemos que el mismo se da mediante la conjugación de distintos aspectos. En primer lugar, un aspecto económico, en donde la libre circulación de personas y de capital representaba un paso necesario para el relanzamiento económico de los Estados europeos y como parte del fortalecimiento de la unidad europea.

“The creation of a common market was believed to be one way to come out of stagnation and relaunch Europe’s economy. Market integration thus became the main objective of the European Community. As a result, in the 1980s national borders were conceived not as barriers to political union, but as obstacles to the completion of a European Market”²

En segundo lugar, a finales de la década del 80, un fundamento político-securitario cobró una relativa importancia que fue aumentando con el pasar de los años.

“A key element in this process was the identification of a particular side effect of the creation of the internal market. One expected that the market would not only improve free movement of law-abiding agents, but would also facilitate illegal and criminal activities by terrorists, internal criminal organisations and immigrants.”³

1.3. Marco teórico

En este capítulo introduciremos brevemente los principios fundamentales de la teoría que pretendemos utilizar a lo largo de nuestro trabajo. Consideramos que el trabajo de Andrew Moravcsik y el llamado Intergubernamentalismo liberal satisface nuestras necesidades en cuanto al marco teórico.

El principal aporte de estos “nuevos Intergubernamentalismos” corresponde a Robert Keohane, Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik. Keohane y Hoffmann denominaron su modelo de análisis “Institucionalismo Intergubernamental”. La propuesta de Moravcsik (discípulo de Keohane y Hoffmann en Harvard), el “Liberalismo Intergubernamental”, es una redefinición de la de Keohane y Hoffmann, con un especial hincapié en la construcción europea.

² ZAIOTTI, Ruben. *Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers*. 2011. The University of Chicago Press. Chicago/ Londres.

³ HUYSMANS, Jeff. *The European Union and the Securitization of Migration*. 2000. Journal of Common Market Studies. Vol. 38, N°5 pp. 751-77. Backwell Publishers. London. Consultado el 10/07/2016.

El Intergubernamentalismo se consideraba inicialmente como una aplicación del Realismo en relaciones internacionales al estudio de la construcción europea. Sin embargo, con los “nuevos Intergubernamentalismos” de los años noventa, la vinculación entre el Realismo y estos es más compleja.⁴

Andrew Moravcsik desarrolló su modelo de Intergubernamentalismo liberal (IL) sobre la base del concepto de Intergubernamentalismo de Stanley Hoffmann. Esta forma original de Intergubernamentalismo era una crítica sobre Neofuncionalismo que propone un enfoque más realista a la integración con una mayor atención a su contexto.

El Intergubernamentalismo entiende que la cooperación o el establecimiento de instituciones supraestatales son explicadas como un resultado de elecciones de un Estado racional.

“In this intergovernmentalist conceptualization, the initiators, promoters, mediators, legislators and promulgators of deepening and broadening European integration are the national governments in general, the governments of the major EU countries in particular, and heads of government, heads of state and powerful ministers most specifically. Agents associated with European institutions, exercise only marginal influence at best, the intergovernmentalists contend, and this, on many occasions, turns out to be either redundant or self-defeating”.⁵

⁴ ENGBERS, Wander. “*Liberal Intergovernmentalism*”. Université du Luxembourg. 2014. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: https://www.academia.edu/9737381/Does_Liberal_Intergovernmentalism_provide_as_Andrew_Moravcsik_claims_a_superior_explanation_for_the_principal_historic_step_changes_in_the_process_of_European_integration

⁵ MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. “*Liberal Intergovernmentalism*”. Princeton University Press. 2009. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>

Ahora bien, su teoría de “Intergubernamentalismo liberal” (IL) se basa a su vez en tres teorías que explican las respectivas etapas que llevan a la cooperación. En primer lugar, con sustento en la teoría de las preferencias, señala que las preferencias nacionales son generadas por ideas geopolíticas o intereses específicos.

“According to LI, the preferences of governments on European integration are national and issuespecific. They result from a domestic process of preference formation and are oriented towards increasing (and possibly maximizing) national welfare in the issue-area at hand. Actors seek policy integration if they are convinced to reap higher net benefits than from unilateral, autonomous or only loosely coordinated national policies.”⁶

Segundo, se considera la teoría de Negociación, estipulando que los resultados de la misma son influenciados por la manipulación de información, asimetrías en la misma o por negociación intergubernamental con bases en interdependencia asimétrica.

“Due to the domestic character of preference formation, the preferences of the negotiating states differ, making a following bargaining process inevitable. In order to cope with this process, LI adopts a rational institutionalist view on interstate bargaining.”⁷

Por último, la tercera etapa hace hincapié en la escuela institucionalista, y en referencia a la elección de una institución como la UE, la misma se ve reflejada por una ideología federalista, la necesidad por administración tecnócrata o el interés en asegurar la credibilidad de un compromiso entre los miembros.

⁶ SCHIMMELFENNIG, Frank. “*Liberal Intergovernmentalism and the Euro Zone Crisis*”. 2015. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: https://www1.ethz.ch/eup/people/schimmelfennig/publications/LI_euro_crisis.pdf

⁷ MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Ob. Cit.

“This perspective conceives of international institutions as instruments to cope with unintended, unforeseen, and often unwanted consequences. It follows 'neoliberal institutionalism' in stipulating that international institutions are often necessary conditions for durable international cooperation.”⁸

El enfoque que Moravcsik nos ofrece, coincide perfectamente con el génesis de la cooperación Europea en temas más complejos como la seguridad y un espacio de libre circulación, donde:

“debido a la sensibilidad de la inmigración respecto de la soberanía estatales, los Estados miembros [de la UE] están cediendo sus respectivas prerrogativas de decisión lentamente, comprometiendo solo tanta soberanía como sea necesaria para alcanzar aquellos objetivos que no pudieron lograr actuando unilateralmente.”⁹

Si bien esta teoría afirma que “*European integration have mainly reflected concrete economic interests*”¹⁰ no deja de lado la idea de que: “*geopolitical interests also had an important impact on European integration*”.¹¹ Asimismo, “*within the first stage, preference formation, Moravcsik emphasises on two origins; economic, and geopolitical interests.*”¹²

A medida que la liberalización comercial aumenta, las demandas por una mayor integración se incrementan. En este marco, las instituciones regionales son concebidas como mecanismos que facilitan la implementación de acuerdos, antes que como actores autónomos o como arenas de acción colectiva. A pesar de la relevancia que este enfoque adjudica a los Estados

⁸ MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Ob. Cit.

⁹ ARIAS, Eric. “*Inmigración, Nacionalismo e Integración: el caso de la Unión Europea en el Siglo XXI*”. Universidad del CEMA. Buenos Aires. 2009. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/Arias.pdf

¹⁰ MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Ob. Cit.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

nacionales, la decisión de compartir o delegar soberanía es considerada inevitable si se pretende alcanzar y sostener mayores niveles de intercambio.

“States are more willing to centralize decision-making and delegate powers of monitoring and sanctioning to supranational organizations in the case of enforcement problems, which produce incentives to defect unilaterally, than in the case of coordination problems, which do not.”¹³

Según este enfoque, los Estados promueven la cooperación internacional para satisfacer las demandas de sus actores nacionales relevantes. El resultado previsto, es el fortalecimiento del poder estatal, el cual mantiene la opción de retirarse de la asociación, y no su dilución en una entidad regional. Este enfoque define la interdependencia económica como condición necesaria de la integración.

¹³ SCHIMMELFENNIG, Frank. Ob. Cit.

1.4. Metodología y fuentes

El trabajo adopta la estrategia metodológica cualitativa. Al tratarse de un problema de investigación relativamente reciente, recurriremos tanto al análisis de datos provenientes de fuentes primarias como secundarias.

En cuanto a las fuentes secundarias, tenemos acceso a La Fondation Schuman, y al Barcelona Center for International Affairs, Project Syndicate, entre otros. Estas bases de datos online cuentan con una rica selección sobre el proceso histórico que llevó a la firma del Acuerdo y con artículos de opinión por expertos en el tema.

Exploraremos, en la medida de lo posible, la prensa europea publicada durante el período de estudio, por ejemplo: *Le Monde*, *Le Figaro*, *El País*, *The Times*, entre otros.

Por último, para la búsqueda de los documentos oficiales y archivos, la Unión Europea ha emprendido un verdadero camino hacia la democratización dando acceso a los documentos oficiales, a través de la página: europa.eu.

En cuanto a las entrevistas en profundidad, llevaremos a cabo intercambios con personalidades vinculadas a la Unión Europea y al tema de estudio. En este sentido, entrevistaremos a diplomáticos, técnicos e investigadores.

La comunicación directa con los diplomáticos y técnicos que participaron en el proceso se hará dificultosa, ya que gran parte se encuentran en el exterior. Sin embargo, se intentará, en la manera de lo posible, acceder a los participantes directos de este proceso, para así enriquecer la investigación desde el punto de

vista de la rigurosidad histórica, la identificación de hitos y la interpretación de los hechos.

Cada entrevista requerirá una elaboración detallada de los cuestionarios a presentar ante los entrevistados, dependiendo principalmente en gran medida de la especialidad de cada uno.

En cuanto a las fuentes secundarias, la bibliografía existente es de difícil acceso desde Uruguay. No obstante, el tema es tratado transversalmente en mucha bibliografía sobre la libertad de circulación. Cabe destacar, el libro “Cultures of Borders Control” del autor Ruben Zaiotti, Director del European Union Centre for Excellence, Dalhousie University, Canadá.

2. Antecedentes

En el desarrollo de los antecedentes históricos del tema de estudio abordaremos el desarrollo económico-institucional que culminó con la firma del Acuerdo de Schengen. Nos detendremos en las negociaciones y en cómo y en qué nivel los aspectos económicos y securitarios influyeron en la firma del mismo.

Para analizar el camino hacia Schengen, nos parece interesante comenzar con algunos ejemplos de espacios de libre circulación de personas en Europa, que más adelante servirían como antecedentes y modelos para la formación de este Espacio.

El primer caso que consideramos relevante estudiar, dada su participación en el proceso de Schengen, es Benelux. Esta unión económica formada por Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo se estableció primero como una unión aduanera en 1944 con el objetivo de reconstruir y potenciar las economías luego de la Segunda Guerra Mundial, y así mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

En 1956, los aranceles internos eran casi nulos, algo de suma importancia, conociendo la dependencia de estos países del comercio exterior debido a su ubicación geográfica, tamaño y antecedentes históricos. Más tarde, el 3 de febrero de 1958 se firmó finalmente el Tratado de la Unión Económica Benelux, comenzando a funcionar a partir de 1960. Con una población estimada en 28,5 millones de habitantes y un espacio geográfico de 76.657km², se convertía en el primer espacio con libre circulación de trabajadores, capital y servicios del continente europeo. Las tarifas postales y de transporte se unificaron y las

operaciones policiales se pasaron a coordinar. En 1970 las fronteras internas ya habían sido completamente eliminadas.¹⁴

Evidentemente, con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), Benelux pasaría a jugar un rol menos importante. No obstante, fue un modelo de cooperación europea, no solo en el aspecto económico, sino también en temas como la sustentabilidad, la justicia y los asuntos interiores, y ejemplo de esto fue la firma del Acuerdo de Schengen, al cual indiscutiblemente le transfirió su experiencia previa en las negociaciones y su desarrollo. Lo que comenzó con un Acuerdo entre Benelux, Francia y Alemania, sería años más tarde, transferido a nivel comunitario a través del Tratado de Ámsterdam.

El otro caso precedente a Schengen en que nos parece interesante detenernos es la Convención Nórdica de Pasaportes, firmada por el Consejo Nórdico. Fue en julio de 1957 cuando Dinamarca (incluidas las Islas Faroe), Finlandia, Noruega y Suecia firmaron la Convención Nórdica de Pasaportes a través de la cual se eliminaban los controles de documentación entre las fronteras de estos países, buscando así la libre circulación de personas entre los miembros y un mercado laboral común con iguales beneficios. De esta forma, cualquier persona nacida o residente en estos países tienen la posibilidad de viajar, estudiar y/o trabajar libremente en cualquiera de los países nórdicos. En 1965, Islandia ingresaría a la Convención. Años más tarde, los países firmantes (a excepción de Islas Faroe) pasarían a integrar el Espacio Schengen a partir del Tratado de Ámsterdam.¹⁵

¹⁴ COLEMAN, Charley. 2016. “*Schengen Agreement: A short history*”. En House of Lords Library. Reino Unido. Consultado el 18/04/2016. Disponible en: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/LLN-2016-0013>

¹⁵ THE NORDIC COUNCIL. “*The Nordic Passport Convention*”. Consultado el 18/04/2016. Disponible en: <http://www.norden.org/en/om-samarbejdet-1/nordic-agreements/treaties-and-agreements/passport-issues-citizenship-and-national-registration/the-nordic-passport-convention>

2.1. Del Tratado de Roma al Acuerdo de Schengen

En este capítulo se planteará la evolución de la legislación que gira en torno a la libre circulación de personas en Europa. Se buscará analizar las etapas más destacadas de este proceso, desde el Tratado de Roma hasta el Acuerdo de Schengen.

La idea de un espacio europeo sin fronteras internas estuvo presente desde los inicios del proceso de construcción europeo. El artículo 2 del Tratado de Roma de 1957 establece: “*La Comunidad tendrá por misión promover, el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria (...)*”.¹⁶

Luego, continúa: “*(...) un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales (...)*”.¹⁷

El Tratado de Roma es considerado la piedra angular en la construcción de la Unión Europea, ya que establece los cimientos para la creación del Mercado Único, basado en las cuatro libertades fundamentales: libre circulación de personas, servicios, bienes y capital.

Es necesario destacar que este artículo refiere únicamente a la libre circulación de trabajadores y a la libertad de establecimiento, es decir, a las personas en cuanto empleados o prestadores de servicios. Se requiere la existencia de un puesto de trabajo y por lo tanto, no es aplicable a aquellos que no son trabajadores.

¹⁶ “UNIÓN EUROPEA. “*Tratado de Roma*”. 1957. Consultado el 19/05/2016. Disponible en:https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf

¹⁷ *Ibíd.*

En suma, el Tratado en su versión original refleja una concepción del individuo principalmente como un actor económico, ya que se confieren derechos en virtud de la persona en cuanto a factor económico. A la luz de la construcción del mercado único, la libertad de circulación parecía considerar a los individuos más como factores de producción que como personas individuales.

Las razones humanitarias para permitir que las personas atravesaran las fronteras, como en el caso de los solicitantes de asilo y los refugiados, no tenían cabida en este Tratado.¹⁸

Las medidas necesarias para la aplicación progresiva de la libre circulación de trabajadores, conforme a lo dispuesto en el Tratado de Roma, no empezó a tomar forma hasta finales de la década de 1960. Hasta ese momento, los europeos con intención de trabajar en otro Estado miembro eran sometidos a las leyes nacionales de inmigración.

A partir de 1968, los Estados miembros comenzaron a trabajar activamente para alcanzar el objetivo de la libre circulación. Muestra de esta actividad legislativa es el Reglamento 1612/68 del Consejo de las Comunidades Europeas, en donde se establece que los trabajadores extranjeros obtengan las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.¹⁹

La Directiva 68/360 del Consejo de las Comunidades Europeas profundiza aún más las voluntades políticas de materializar la libre circulación, reconociendo

¹⁸ BALDONI, Emiliana. *"The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview."* 2003. Pioneur. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: http://www.obets.ua.es/pioneur/bajaarchivo_public.php?iden=40

¹⁹ UNIÓN EUROPEA. *"Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo."* 15/10/1968. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31968R1612>

así los derechos de residencia de las respectivas familias de los trabajadores de otro Estado miembro.²⁰

La idea de impulsar y permitir que los europeos puedan circular libremente a través del continente, desde países donde no había trabajo hacia países en los que se detectaba una escasez de mano de obra, no sólo impulsaría el crecimiento económico europeo, sino que también ayudaría a prevenir la guerra fomentando la interdependencia económica entre las naciones. En cierta forma, a través de este mecanismo no solo se lograba una integración económica, sino que también una integración mucho más profunda y difícil de cuantificar, una integración socio-cultural, creando así un sentimiento de pertenencia europeo. Creemos que los padres fundadores de la concepción de la integración europea vieron en la libertad de circulación de personas un aspecto clave para alcanzar la paz y la armonía entre los Estados.²¹

Sin embargo, en época de post guerra los europeos estaban más preocupados por solucionar los déficits presupuestarios y las industrias destruidas que por lograr una estabilidad y paz duradera. Fue así que la clase política europea vio en Schengen la posibilidad de liberalizar las fronteras interiores para fomentar la libre circulación de personas con el objetivo de relanzar la economía europea. El resultado inmediato de la liberalización de fronteras sería la libertad de circulación de los factores económicos, dinamizando así la economía. El impacto de Schengen sobre la sociedad europea tardaría más en verse.

A la libre circulación dentro de los países miembros de la Comunidad Económica Europea, se le debe sumar el hecho de que los gobiernos de turno

²⁰ UNION EUROPEA. “Directiva 68/360/CEE del Consejo.” 15/10/1968. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l23011a>

²¹ PECOUD, Antoine. “Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas”. UNESCO. Paris. 2008. Consultado el 27/11/2016. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181895s.pdf>

decidieron permitir el ingreso de ciudadanos extracomunitarios, siendo los casos más notables el de Francia con la llegada de francoparlantes provenientes de la región del Magreb, y el de Alemania con la llegada de turcos. Todo esto con el objetivo de contar con mano de obra abundante y barata.

Veamos el caso de Francia:

“After World War II, the invitation extended to workers from former French colonies, in particular Algeria, Morocco and Tunisia, seemed like the most feasible way to address the shortage of manpower while fulfilling an obligation to peoples that the French government had managed to subordinate and control for decades, if not centuries.”²²

Entre 1950 y 1970, casi 10 millones de personas emigran a Europa Occidental.²³ La crisis de los años 1973-1974, golpeó fuertemente a las economías europeas, provocando que los gobiernos europeos cerraran sus fronteras exteriores, pero la inmigración que había sido incentivada años atrás, seguía afluyendo a los Estados europeos. Continuando con el ejemplo de Francia:

“La circular 9-74 del 4 de julio de 1974 suspende la inmigración de trabajadores permanentes extranjeros, pero los europeos no son perjudicados ya que están sometidos a las disposiciones del Tratado de Roma, que reglamenta la circulación de los trabajadores europeos de la entonces Comunidad Económica Europea.”²⁴

²² VLADESCU, Eloisa. “*The Assimilation of Immigrant Groups in France. Myth or Reality?*”. Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series. Vol 5, N° 39. 2006. Consultado el 15/07/2016. Disponible en: <http://www6.miami.edu/eucenter/VladescuWP%20French%20Immigration.pdf>

²³ PECOUD, Antoine. Ob. Cit.

²⁴ ZERAOUI, Zidane. “*Magrebinos en Francia: el fracaso de la integración*”. Universidad Iberoamericana. México. 2008.

En cierta forma, la llegada de los regímenes autoritarios a los países del Tercer Mundo y las considerables diferencias económicas entre el norte rico e industrializado y el sur en desarrollo, presionaron flujos migratorios cada vez más fuerte a Europa occidental.

Entrada la crisis económica en la década de 1970, el proceso europeo entra en una fase de estancamiento.

“The period from the mid-1960s to the mid-1980s in the context of European integration is often referred to as a period of eurosclerosis. The seeming stalling of integrative moves during these years due to Member State’s refusal to further surrender their sovereignty along with the growth of protectionism in the face of economic recession supports this view.”²⁵

No fue hasta mediados de la década de 1980, con el Acta Única Europea, que los Estados miembros de la Comunidad Europea comenzaron a debatir sobre la posible eliminación de los controles fronterizos internos, el fortalecimiento de los controles externos y la libre circulación de personas, siendo Francia y Alemania los grandes promotores de esta idea.

En este contexto, se establecieron varios grupos de trabajo franco-alemanes para priorizar el fortalecimiento de la relación bilateral de ambos países, ya que representaban la piedra angular del proyecto europeo. Las dos administraciones depositaron sus esperanzas en el relanzamiento de la Comunidad Económica Europea, como una manera de superar el estancamiento existente, y se buscó ejercer toda influencia política para

²⁵ AWESTI, Anil. “*Intergovernmentalist Theory and Eurosclerosis: A Critique*”. PAIS Graduate Working Papers.2006.Consultado el 5/07/2016.Disponible en:http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/currentstudents/phd/resources/crips/working_papers/2006/working_paper_2_awesti.pdf

persuadir a sus colegas europeos de la necesidad de un cambio en la forma en que se venía trabajando.²⁶

En 1984, Francia asume el cargo de la presidencia de la Comisión Europea, y aprovecha la oportunidad para poner en práctica estas ideas. En este contexto, las relaciones París - Bonn se fueron afianzando y fortaleciendo aún más, permitiendo la firma de una serie de acuerdos.

Fue con el Acuerdo de Rambouillet, celebrado en mayo de 1984, que Francia y Alemania formalizaron su compromiso de suprimir gradualmente los controles en las fronteras comunes. Este fue el primer paso efectivo en el camino hacia un enfoque común del control de las fronteras.

Una protesta liderada por conductores de camiones franceses que provocó extensas filas para cruzar la frontera con Alemania, evidenció las dificultades que representaban las fronteras para el comercio entre ambos países. La libre circulación de personas beneficiaría significativamente a productores, consumidores y a la Comunidad. Los trámites aduaneros y las largas esperas en las fronteras interiores eran el símbolo más visible para los europeos de la ausencia de una verdadera unidad. Asimismo, dada la importancia del turismo en la Comunidad y al número de personas que viajan por motivos de negocios, era comprensible que, después de más de 26 años de la existencia de la Comunidad, los gobiernos buscasen avanzar hacia un Mercado Único.²⁷

²⁶ ZAIOTTI, Ruben. Ob.cit

²⁷ LINARES, Catalina. "*Análisis del espacio Schengen en materia de seguridad*". Consultado el 19/05/2016. Disponible en:
<http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5671/1026268382-2013.pdf?sequence=1>

Un mes más tarde, en la reunión de la Comisión Europea (CE) en Fontainebleau, Francia, se dio el ámbito perfecto para discutir esta propuesta. De la misma surgiría un ambicioso documento. Se llamaba a una conferencia intergubernamental para estudiar la posibilidad de suprimir los controles en las fronteras interiores y profundizar el camino hacia el mercado común, se respaldaba la idea de abolir todas las formalidades para las personas que cruzaban las fronteras intracomunitarias, y se presentaba el proyecto de creación de un pasaporte europeo.

El Consejo de Fontainebleau estableció un mandato institucional para llevar a cabo los objetivos anteriormente mencionados. La tarea de los gobiernos y las instituciones de la CE, a raíz de la reunión, fue definir las políticas para lograr estos objetivos. En cierta medida: *“The European Community was the natural institutional setting where these activities would take place”*.²⁸

Asimismo, Fontainebleau fue el resultado de la presidencia de Mitterrand y de la buena voluntad del Reino Unido. Por un lado, Margaret Thatcher en su discurso *“Europe: The Future”*, expresó su compromiso con la idea de relanzar Europa y de eliminar las barreras interiores. Mientras que Mitterrand emitió un discurso muy extenso, *“Dreams of Europe”*, en el que expresó el deseo de construir una ciudadanía europea a través de la liberalización del mercado interno, enfatizando en la libre circulación de las personas. Es así, como la totalidad de los miembros aprueban tal discurso, pues tres de los Estados más influyentes de la Comunidad se apropian de tal iniciativa (incluyendo a Kohl, canciller alemán, quien apoyó desde el principio a Francia).

Tanto la Comunidad, como las iniciativas intergubernamentales tenían el mismo objetivo: la creación de una Europa sin fronteras. Sin embargo, su contenido y organización eran claramente distintos.

²⁸ ZAIOTTI, Ruben. Ob. Cit

Pocos meses después del Consejo de Fontainebleau, el Primer Ministro de Francia, Ronald Dumas, y el Secretario de la Cancillería alemana, Waldemar Schreekenberger, formalizaron el compromiso hacia la supresión de todo control fronterizo entre ambos países, denominado Acuerdo de Saarbrücken.

El Acuerdo expresaba:

“(...) Conscientes de que la unión cada vez más cerca de los pueblos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas debe plasmarse en la libertad de cruzar las fronteras interiores para todos los nacionales de esos Estados; Deseosos de fortalecer la solidaridad entre los dos pueblos mediante la eliminación de los obstáculos a la libre circulación en la frontera de ambos países (...)”.²⁹

Para alcanzar estos objetivos, se proseguiría a la supresión inmediata del control de personas, la flexibilización del control de los vehículos, el fortalecimiento de los controles en las fronteras exteriores, el aumento de la cooperación policial y aduanera, y el compromiso de armonizar la política de visados y la legislación sobre los extranjeros.

Poco después de hecho público el Acuerdo, los países del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) demostraron interés en adherirse al proyecto franco-alemán. Fue así, que el Comité Ministerial del Benelux presentó un memorándum a los gobiernos de París y Bonn proponiendo el trabajo conjunto de los cinco países para lograr de manera gradual y progresiva eliminar todo control fronterizo y permitir la libre circulación de personas.

Se podría considerar al memorándum de Benelux y al Acuerdo de Saarbrücken como la base del Acuerdo que sería firmado un año más tarde, el 14 de junio de 1985 en la pequeña ciudad de Luxemburgo, Schengen, dando el nombre al Acuerdo de Schengen.

²⁹ LINARES, Catalina. Ob. Cit.

En el próximo capítulo continuaremos investigando el camino que transitó Europa hacia la libre circulación. Analizaremos en detalle el Acuerdo de Schengen, así como también el impulso que le dio el Acta Única Europea a la idea de un espacio de libre circulación a nivel comunitario. Finalmente nos detendremos en el propio Convenio y en sus puntos más relevantes.

3. Hacia un espacio de libre circulación en Europa

3.1. El Acuerdo de Schengen

El Acuerdo de Schengen no tenía un plan de acción detallado, sino que se trataba de un programa de trabajo. Por esta razón, los interesados en crear un espacio de libre circulación deberían comenzar a discutir sobre los aspectos más prácticos del tema. Es así, que luego de cinco años se llegó a un consenso sobre un texto común para aplicar el concepto de la libre circulación. Este documento, llamado Convenio de Aplicación de Schengen, junto con el Acuerdo de 1985, se convirtió en la piedra angular de un nuevo enfoque para la integración europea, como así también para la concepción de la libre circulación.

Con el Acuerdo de Schengen se buscaba como meta final la eliminación total de los controles fronterizos internos en Europa. Para la materialización de este objetivo, era de suma importancia que los miembros originales de Schengen fuesen capaces de demostrar que el enfoque que se proponían era compatible con el proyecto de integración europea.

La historia de Schengen se suele citar como un buen ejemplo de cómo los Estados miembros a los de la Unión Europea, grandes o pequeños, pueden contribuir al logro del proyecto europeo: la cooperación franco-alemana, como tantas veces en la historia de Europa, jugó un papel pionero; pero también, los tres países del Benelux, a través de su experiencia en la creación de un territorio sin controles en las fronteras, fueron capaces de enriquecer la idea inicial.

Tal como decía Jacques Delors: *“On ne comprend rien à la construction européenne si on ne tient pas compte du rôle joué par chaque pays, du plus petit jusqu’au plus grand.”*³⁰³¹

Teniendo esto en cuenta, los defensores de Schengen hacían hincapié en que el objetivo del Acuerdo era compatible con los principios de la Comunidad. Tan es así, que el Preámbulo del Acuerdo de Saarbrücken hace especial énfasis en la complementariedad del proyecto de la libre circulación con el objetivo del mercado común: *“In the preamble of the Saarbrücken agreement, for example, there is a reference to the continuing and greater union among the people of the EC states.”*³²

De todos modos, la declaración no fue suficiente para disipar la sensación de ilegitimidad que rodeaba a la iniciativa de Schengen, ya que era un proceso que se estaba gestando en el seno de Europa, pero por fuera de la institucionalidad de la Comunidad. Fue así que se instaló la noción de Schengen como un laboratorio de ensayo para luego, en vista de los resultados, reproducirlo en la Comunidad Europea. Se lo veía como un laboratorio ya que se trataba de un proyecto, en un entorno controlado, en el que se podía experimentar con un conjunto de hipótesis aún no verificadas.

La metáfora del laboratorio no fue utilizada únicamente por la academia, sino que también fue adoptada por las instituciones de la Comunidad Europea, y, sobre todo, por la Comisión Europea. De hecho, la Comisión definió a Schengen como un proyecto paralelo y significativo que permitiría el desarrollo

³⁰ No se entiende el proceso de construcción europeo, si no se tiene en cuenta el papel desempeñado por cada país, desde el más pequeño al más grande. (Traducción libre del autor)

³¹ ELSEN, Charles. *“Le rôle des accords de Schengen dans la construction européenne.”* 2011. Europäische Rechtsakademie. Consultado el: 25/5/2016. Disponible en: <http://docplayer.fr/21391756-Le-role-des-accords-de-schengen-dans-la-construction-europeenne.html>

³² ZAIOTTI, Ruben. Ob. Cit.

de la UE. En palabras del entonces presidente de la Comisión, Jacques Delors: *“the solutions arrived at by the Schengen group are an inspiration to Community bodies”*.³³

En la misma línea de razonamiento, el vice presidente de la Comisión, Martin Bangemann, sostenía que: *“The success of the meeting of ministers from the five countries signatory to the Schengen Agreement shows that with will and determination our countries can overcome the most complex political and technical problems in the attainment of a broader objective.”*³⁴

Los actores participantes en la negociación estaban interesados en soluciones prácticas a las demandas del creciente comercio entre los países. No se buscaba un cambio fundamental en la concepción de las relaciones interestatales o de la soberanía estatal. Eventos como la ya mencionada huelga de camioneros ejerció una presión sobre la clase política europea en admitir la necesidad de cambios en las políticas de los controles en las fronteras.

Según Didier Bigo, la contigüidad geográfica, y por consiguiente los intereses económicos, fueron más importantes para la celebración de ese Acuerdo que una convergencia de visiones políticas con respecto a Europa.³⁵

Si bien los motivos económicos jugaron un rol importante, la eliminación de los controles fronterizos buscaba también profundizar la integración a través de

³³ ZAIOTTI, Ruben. Ob. Cit.

³⁴ BANGEMANN, Martin. *“Discurso en 1989”*. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-89-859_en.htm

³⁵ GUILD, Elisbeth; BIGO, Didier. *“Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union”*. Revista Cultures and Conflicts. 2003. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: <https://conflits.revues.org/927?lang=es>

acuerdos bilaterales y multilaterales que permitan la libre circulación de los ciudadanos.

A pesar de que el génesis del Acuerdo fue intergubernamental, ya desde el preámbulo se refiere a una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad y de la voluntad de suprimir los controles sobre las personas, los bienes y servicios de la Comunidad.

El Acuerdo de 33 artículos es relativamente corto, si lo comparamos con el Convenio de Aplicación. Se divide en medidas a corto plazo y a largo plazo, de las cuales las primeras buscaban ser completadas antes del 1 de enero de 1986 y las últimas antes del 1 de enero de 1990. Al igual que las medidas previstas en el Acuerdo franco-alemán de 1984, las medidas de corto plazo preveían un procedimiento de control simplificado en el que los automóviles sólo con pasajeros podían cruzar las fronteras sin ser detenidos. Sin embargo, se mantuvieron los controles fronterizos para aquellos vehículos que contenían mercancías.³⁶

Las medidas de largo plazo apuntaban a la abolición total de los controles en las fronteras comunes y su transferencia a las fronteras exteriores. En adición, se buscaría la armonización de las diferentes leyes que fueron vistas como la base de los controles fronterizos. Para esto, se preveían acuerdos de cooperación policial, así como medidas contra la delincuencia, tales como la introducción de la persecución. En cierta medida, este Acuerdo estuvo dominado por la búsqueda de soluciones prácticas al problema de los obstáculos al comercio y el transporte, quedando en segundo lugar los problemas de seguridad.

³⁶ UNIÓN EUROPEA. "Acuerdo europeo relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes (Acuerdo de Schengen)". 1985. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal>

Ejemplo de esto es la generalidad con la que se tratan las medidas para complementar la abolición de los controles fronterizos. Las referencias a la cooperación policial, la lucha contra el tráfico de droga y armas, la inmigración ilegal, el contrabando y la evasión de impuestos se abordaron en 4 de los 33 artículos.

Como veremos más adelante, este énfasis cambiará notablemente con el Convenio de Aplicación de Schengen, que se centró en la formulación de medidas compensatorias que garantizarán el funcionamiento del espacio libre de controles fronterizos.

El apoyo de la Comisión al proyecto del Acuerdo de Schengen fue muy cuestionado, dado que el principal objetivo de la misma era ser el guardián de los tratados y del proyecto europeo en su conjunto. Aceptar el proyecto de Schengen era consentir una iniciativa que había sido gestada por fuera de los mismos tratados. Sin embargo, en esta ocasión primó el pragmatismo, ya que era claro que, sin importar la posición de la Comisión, Schengen hubiera procedido de todos modos.

Asimismo, se creía que:

“Il était très difficile, sur un plan politique, de parvenir à un accord sur le transfert vers la Communauté européenne de ces matières considérées comme des domaines sensibles relevant de la souveraineté nationale dans la mesure où la libre circulation des services induit la libre circulation des personnes.”³⁷³⁸

³⁷ Fue muy difícil, a nivel político, de llegar a un acuerdo sobre la transferencia a la Comunidad de ciertos temas considerados como temas sensibles a la soberanía nacional; en la medida en que la libre circulación de servicios induce la libre circulación de personas.

³⁸ GUILD, Elspeth; BIGO, Didier. Ob. Cit.

El compromiso de Schengen y la Comisión era la única forma viable de mantener a los Estados participantes en la mira, y a su vez asegurarse de que el proyecto europeo se mantuviera en pista. Es así, que se llegó a la conclusión de que esta disposición sería temporal, en espera de la adopción de medidas comunitarias para lograr el objetivo de eliminar los controles en las fronteras en toda Europa:

“La naissance du « *laboratoire Schengen* », sur la « coopération renforcée » en matière de libre circulation des Etats Schengen, sur leur volonté d'être plus européen que les autres, est devenue si prégnante que les acteurs du champ n'osent s'en départir ou la remettre en cause officiellement. Elle a acquis la force d'un mythe.”³⁹⁴⁰

La actitud de la Comisión de no intervenir en las actividades de los cinco Estados firmantes del Acuerdo de Schengen permitió el desarrollo de las actividades intergubernamentales. Si bien la Comisión buscaba un abordaje del asunto en donde el eje fundamental radicara en la supranacionalidad, la misma consideró que esta etapa intergubernamental podría contribuir a allanar el camino.

Como vemos, el trabajo de los partidarios de Schengen fue esencial para el futuro europeo. Con la firma del Acuerdo de Schengen y creando el *laboratoire d'essai* dieron el impulso decisivo para que el tema de la libertad de circulación se tratara a nivel comunitario.

³⁹ La creación del laboratorio de Schengen y la libre circulación, se convirtió en un símbolo pro-europeo, llegando a ser tan significativo que los actores no se atrevieron a desafiar el proyecto oficialmente. Adquirió la fuerza de un mito. (Traducción libre del autor)

⁴⁰ GUILD, Elispeth; BIGO, Didier. Ob. Cit.

3.2. El Acta Única Europea: el nuevo impulso europeo

El aluvión de actividades comunitarias e intergubernamentales que caracterizó a la década de 1980 sentó las bases para una importante reformulación del dominio de control de las fronteras de Europa. En la década siguiente, los proyectos comenzarían a adquirir una forma más definida y concreta.

Luego de la cumbre de Fontainebleau (1984), la Comisión Europea (CE), presidida por Jacques Delors, publicó un documento llamado “El Libro Blanco”. En este documento se establecía el objetivo de suprimir, en el plazo de siete años (para el 1992), todas las barreras físicas, técnicas e impositivas a la libre circulación en el seno de la Comunidad.

Para justificar las ventajas de un mercado único europeo, la Comisión elaboró documentos como el “Informe Cecchini”, el cual explicaba:

“La construcción del mercado único europeo en 1992 dará, por sí misma, un aumento del 4,5 por ciento del PIB, una caída del 6 por ciento en los precios y la creación de dos millones de nuevos puestos de trabajo. Estas ventajas podrían aumentar aún más si las medidas de política económica, diseñadas para aprovechar el potencial de desarrollo del mercado único europeo a la totalidad, se adoptaran. Si este fuera el caso, el PIB se incrementaría en un 7 por ciento y cinco millones de nuevos empleos se crearían.”⁴¹

Por esta razón, el Libro Blanco fue considerado como el símbolo del renacimiento europeo, y dio a la CE un papel esencial dentro del proceso de adopción de la libre circulación de personas. Delors fue uno de los grandes propulsores en este proceso y en sus pronunciamientos públicos, como fueron

⁴¹ ZSOLT, Patanki. “*The cost of non-Europe*”. European Parliament. 2014. Consultado el 04/06/2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU\(2014\)510981_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/510981/EPRS_STU(2014)510981_REV1_EN.pdf)

el Reporte Delors y el artículo “The Future of Free Trade in Europe and the World”, dejaba en claro la relevancia de la realización de un mercado único.⁴²

Consideraba que Europa debía reaccionar ante los desafíos del sistema internacional para así continuar siendo un actor competitivo en el marco del comercio mundial. El mismo sostenía: “*Debemos encontrar nuevas maneras de ser competitivos a la vez que demostramos una mayor solidaridad con los desempleados de larga duración y la exclusión social. En otras palabras, debemos ofrecer a todos la oportunidad de trabajar.*”⁴³ Las ideas propuestas en los diferentes informes y en el Libro Blanco forman las bases del Acta Única Europea.

En 1986 se firma el Acta Única Europea (AUE), considerado como uno de los hitos más relevantes en la historia de la Comunidad Europea, desde el Tratado de Roma, que marcó un nuevo impulso al proyecto europeo. El documento prevé una reforma estructural de la Comunidad Europea y una formalización de una Europa sin fronteras para 1992 como objetivo político. El proceso de integración europeo empezaba a dar los primeros indicios de recuperación del estancamiento que venía sufriendo. El AUE fue decisivo para lograr compromisos entre los actores, expresar su voluntad y para que las personas pudieran finalmente cruzar las fronteras sin controles.

La creación de un espacio sin fronteras interiores conduce a los Estados miembros a considerar políticas relacionadas con el asilo y la inmigración, centrándose en la gestión de la libre circulación de personas.

⁴² LINARES, Catalina. Ob. Cit.

⁴³ *Ibíd.*

Yves Pascouau nota que *“la réalisation du marché intérieur en matière de libre circulation des personnes supposait une approche globale des mouvements de personnes à l’échelle européenne.”*⁴⁴⁴⁵

Es así que, luego de la firma, comenzaron las rondas de negociación para la concertación de una Europa sin fronteras. Durante las mismas, dos posiciones se enfrentaron con respecto a la interpretación artículo 13, el cual establecía lo siguiente: *“(…) El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada (…)”*.⁴⁶

Por un lado, los Estados miembros de la Comunidad, encabezados por Francia y Alemania, defendían una interpretación más amplia del artículo 13. De acuerdo con este grupo, la abolición de las fronteras y la libre circulación de personas debía aplicarse tanto a los ciudadanos de los Estados miembros, como a los ciudadanos de países no comunitarios que ingresen y se encuentren dentro del área.

Por otro lado, Irlanda, Dinamarca, Grecia y el Reino Unido optaron por una interpretación más restrictiva. Aunque al principio aceptaron el objetivo de una Europa sin fronteras, estas delegaciones estimaron que el AUE no imponía ninguna obligación de suprimir los controles en las fronteras interiores para los ciudadanos no comunitarios. Hicieron hincapié en el hecho de que el AUE

⁴⁴ La materialización del mercado interior en relación a la libre circulación de personas implicó un enfoque comunitario al movimiento integral de las personas en el ámbito europeo. (Traducción libre del autor)

⁴⁵ CUOZZO, Melissa. *“La migration vers l’Europe : un enjeu sécuritaire Causes et conséquences des politiques migratoires européennes sur les migrants”*. 2015. Global Studies Institute de l’Université de Geneve. Consultado el 16/02/2016. Disponible en: <http://docplayer.fr/22642337-La-migration-vers-l-europe-un-enjeu-securitaire-causes-et-consequences-des-politiques-migratoires-europeennes-sur-les-migrants.html>

⁴⁶ UNIÓN EUROPEA. *“Acta Única Europea”*. Consultado el 22/11/16. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy/0027>

dejaba abierta la posibilidad a que los Estados miembros pudiesen controlar (y posiblemente limitar) el proceso que conduce a la creación de un área sin fronteras.

Estas delegaciones también afirmaron que el objetivo del mercado único europeo podría lograrse mediante una simple cooperación intergubernamental, y que por lo tanto, los métodos supra-nacionales (es decir, a través de la Comunidad) no eran necesarios. Para apoyar esta afirmación, señalaron en repetidas ocasiones el hecho de que el control de fronteras tenía una importante dimensión de seguridad, que sólo los gobiernos nacionales podrían abordar de forma adecuada.

A la luz del intergubernamentalismo liberal, la posición defendida por Gran Bretaña e Irlanda parece encajar perfectamente. Moravcsik explica que los Estados europeos optaron por un enfoque intergubernamental hacia asuntos como la migración y el control fronterizo, ya que estos asuntos pueden alterar la seguridad nacional de los Estados.⁴⁷

Teniendo en cuenta los limitados resultados de los intentos anteriores, en los siguientes meses la Comisión optó por una actitud más conciliadora con el fin de cumplir el plazo de 1992, y sugirió una solución pragmática para avanzar hacia la libre circulación de personas. La idea establecía que los nacionales comunitarios que entraban en el Reino Unido no estarían sujetos a controles exhaustivos, pero deberían igualmente presentar el pasaporte a las autoridades británicas.

Años más tarde, la posición de los otros miembros que apoyaban la visión de Reino Unido, comenzaría a cambiar. Tras la reunión de ministros que se realizó

⁴⁷ MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Ob. Cit.

en Copenhague en junio de 1993, el gobierno danés dio a entender que, de cumplirse ciertas condiciones, se podrían manejar la posibilidad de eliminar los controles en las fronteras con Alemania. Grecia también cambiaría su posición, asumiendo una actitud más conciliatoria.

Sin embargo, el optimismo creado por el Acta Única Europea no duró mucho tiempo. En los meses siguientes, la aplicación de sus ambiciosos objetivos, en particular la parte relativa a la libre circulación se estancó. Ya sea por culpa de los lentos procesos burocráticos o por la poca voluntad política, la Comisión reconoció el atraso en la ejecución del programa del mercado único.

Para superar este nuevo estancamiento y acelerar el proceso, se estableció un grupo coordinador sobre la libre circulación de personas, compuesto por funcionarios del más alto nivel de los Ministerios del Interior. Seis meses después de su creación, el grupo de coordinadores redactó un informe en el cual se analizaba la viabilidad de la aplicación de la libre circulación en Europa. Este informe, se convirtió en el marco teórico para las negociaciones que tuvieron lugar en los años siguientes.^{»48}

Tanto en estos documentos de la Comisión Europea, como en el caso de Schengen, podemos ver que ambas contendrían una reformulación del significado y las funciones de las fronteras en Europa.

El elemento más destacado es que, a diferencia de la tradición westfaliana, en donde las fronteras eran concebidas como un aspecto clave de la soberanía nacional, las fronteras serían concebidas en términos negativos como barreras

⁴⁸ ZAIOTTI, Ruben. Ob. Cit.

que debían ser abolidas ya que obstaculizan el intercambio económico.⁴⁹ Según Foucault: “*Borders have are treated as the dead, the fixed, the undialectical, the immobile.*”⁵⁰

La declaración más clara de esta concepción liberal se ofrece en el AUE. Aquí se define el mercado interior como un espacio sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. En este escenario, las fronteras representan un obstáculo para la libertad, expresada principalmente en términos económicos, concepto que estuvo presente desde el Tratado de Roma.

Este enfoque, en donde el objetivo más importante es la economía en lugar de la seguridad, pareció primar hasta fines de la década de 1980. Sin embargo, con el correr de los años, esta visión se iría modificando.

Cuando se puso en marcha la iniciativa de la Comisión Europea, la gran parte de los participantes estaban de acuerdo con el objetivo de la supresión de los controles internos en Europa. El Reino Unido se mostró inicialmente reacio a apoyar este proyecto. Sin embargo, la entonces Primer Ministro del Reino Unido, Margaret Thatcher, aceptó el hecho de que la creación de un mercado único requeriría un nuevo enfoque para el control de fronteras y la libre circulación de personas.

Francia y Alemania aprovecharon esta potencial apertura del Reino Unido y trataron de ejercer presión sobre el gobierno británico para continuar con la

⁴⁹ “Frontiers are indeed the razor’s edge on which hang suspended the modern issues of war or peace, of life or death of nations. [...] Just as the protection of the home is the most vital care of the private citizen, so the integrity of her borders is the condition of existence of the State.” Zaiotti, Ruben. *Ob. Cit.*

⁵⁰ ZAIOTTI, Ruben. *Ob. Cit.*

profundización del proyecto. Como hemos visto, luego de la Cumbre de Fontainebleau, la idea de un nuevo enfoque para el proyecto europeo se intensificó. El Reino Unido participó en la Conferencia Intergubernamental que tuvo como fruto el ya mencionado Acta Única Europea. Con su firma, Londres se comprometía formalmente a suprimir los controles en las fronteras interiores.

Cabe destacar, que tanto las iniciativas de Schengen y de la Comisión Europea se desarrollaron en paralelo y ambas compartían el mismo objetivo en cuanto a la abolición de las fronteras internas y la libre circulación de personas en Europa. De hecho, algunos representantes nacionales y miembros de la Comisión estuvieron presentes en ambos foros.

“The Commission has given the intergovernmental approach a chance, as it said it would in a 1988 Communication, but this approach has not delivered the desired result. This is not a criticism of the Schengen exercise - on the contrary Schengen has been a very useful precedent.”⁵¹

En cierta forma, la relación entre ambas iniciativas se basaba más en una complementariedad que en una competencia, y Schengen debía ser considerado en última instancia, como un arreglo temporal que sería incorporado al marco comunitario más tarde.

⁵¹ COMISIÓN EUROPEA. “*Discurso en sesión*”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-95-173_en.htm

3.3. El Convenio de Aplicación de Schengen

El Convenio de Aplicación de Schengen, firmado el 19 de junio de 1990, se trataba de un tratado mucho más extenso, profundo y debatido, que además requería de aprobación parlamentaria, a diferencia del Acuerdo de 1985, que era básicamente un compromiso administrativo. Es con este Convenio que se introduce el tema de la seguridad como una consecuencia de la libre circulación.

El nuevo documento consta de 142 artículos, divididos en 8 Títulos y estos a su vez en Capítulos. En el Título I, denominado “*Definiciones*”, se establecen las definiciones de los conceptos que serán esenciales para comprender el Convenio y su aplicación. Entre estas, nos interesa detenernos particularmente en tres que, según nuestro punto de vista, son esenciales para entender Schengen: fronteras interiores, fronteras exteriores, y control fronterizo. Como vemos, se establecen dos categorías de fronteras.

El artículo 1 define a las fronteras interiores como:

“Las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios.”⁵²

Seguidamente y también dentro del mismo artículo, se definen a las fronteras exteriores como: “*Las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores.*”⁵³

⁵² UNIÓN EUROPEA. “*Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*”. 1990. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN)

⁵³ UNIÓN EUROPEA. “*Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*”. Ob. Cit.

Por último, el convenio entiende a los controles fronterizos como: “*El control realizado en las fronteras que, con independencia de otros motivos, se base únicamente en la intención de cruzar la frontera.*”⁵⁴

Otras definiciones incluidas en este Título refieren a conceptos como permiso de residencia, solicitud de asilo, y solicitantes de asilo. El ingreso de estas definiciones al Convenio nos demuestra la necesidad por parte de los Estados miembros de adecuarse a la coyuntura.

El Título 2 está enfocado en la eliminación de los controles en las fronteras interiores y en la libertad de circulación de las personas, autorizando a cruzar todas las fronteras interiores de forma libre. En el capítulo 1 “*Cruce de fronteras interiores*”, se establece el principal efecto que va a tener el convenio, así como también en casos excepcionales, la posibilidad del cierre de las fronteras internas para resguardar la seguridad nacional.

El artículo 2 expresa:

“Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas. No obstante, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir, previa consulta a las demás Partes contratantes, que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación. Si el orden público o la seguridad nacional exigieran una acción inmediata, la Parte contratante de que se trate adoptará las medidas necesarias e informará de ello lo antes posible a las demás Partes contratantes.”⁵⁵

⁵⁴ UNIÓN EUROPEA. “*Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*”. Ob. Cit.

⁵⁵ *Ibidem*.

En cuanto al cruce de las fronteras exteriores, se establece en dicho título que solo podrá realizarse por los pasos fronterizos y en los horarios establecidos, caso contrario, los Estados podrán fijar sanciones. El control de personas en las fronteras exteriores, según el artículo 6, incluirá:

“no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se referirá asimismo a los vehículos y los objetos que se hallen en poder las personas que crucen las fronteras, y cada Parte contratante lo efectuará de conformidad con su legislación, en particular en lo que se refiere al registro de los mismos.”⁵⁶

Como vemos, no solo se redefinieron los conceptos de fronteras, dividiéndose entre interiores y exteriores, sino que también las funciones y roles que tiene cada una. Mientras que las fronteras interiores desaparecen en la práctica, las fronteras externas asumen la función de filtrar y controlar, función que será reforzada a través de distintas medidas que se verán en el siguiente subcapítulo.

En este Título también se desarrolla lo relacionado con el visado y el régimen de asilos. En cuanto a los visados, el capítulo 3 establece la uniformización de las reglas de visados en todo el espacio:

“Las Partes contratantes se comprometen a adoptar una política común en lo relativo a la circulación de personas y, en particular, al régimen de visados. A tal efecto, se prestarán asistencia mutua y se comprometerán a proseguir de común acuerdo la armonización de su política en materia de visados.”⁵⁷

⁵⁶ UNIÓN EUROPEA. “*Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*”. Ob. Cit.

⁵⁷ *Ibidem*.

Es evidente que la concepción del visado como requisito imprescindible para la entrada de extranjeros en el territorio de los Estados Partes, sumado al establecimiento de una lista común de Estados a cuyos nacionales se les va a exigir el mencionado documento, constituye una medida lícita desde la perspectiva del establecimiento de una política migratoria común, especialmente si se tiene en cuenta la necesidad de preservar la seguridad en el interior de un espacio sin fronteras.

Con respecto al Asilo, los Estados miembros expresan en el Capítulo VII, “Responsabilidad del examen de solicitudes de asilo”, su adhesión a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, relativa al Estatuto de los Refugiados, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967. Además, se manifiesta la predisposición para colaborar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados. En el resto del capítulo se establecen las reglas sobre qué parte es la responsable de analizar las solicitudes de asilo, según las distintas situaciones que se presentan.

Lo relacionado al transporte y circulación de mercaderías es desarrollado en el Título 5. El objetivo principal del Convenio en esta materia se deja claro en el artículo 120 que comienza expresando *“las Partes contratantes velarán en común por que sus disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas no obstaculicen de manera injustificada la circulación de mercancías en las fronteras interiores”*⁵⁸. Se busca evitar que tanto los controles técnicos de los medios de transporte, como los sanitarios y fitosanitarios, y los controles de mercaderías peligrosas o tóxicas, se realicen en la frontera interior. El Convenio alienta a que este tipo de controles se realicen dentro de los países, ya sea de origen o de destino.

⁵⁸ UNIÓN EUROPEA. “Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen”. Ob. Cit.

Adicionalmente, en este Título se impulsa el trabajo en conjunto entre las partes para armonizar las formalidades y controles en lo respectivo a la circulación de mercaderías en las fronteras exteriores.

El Título 7 del presente Convenio se centra en la conformación y funciones del Comité ejecutivo. En el mismo se establece que el principal objetivo del mismo será la correcta aplicación del Convenio, y que estará integrado por un representante de cada Estado miembro. Asimismo, se especifica que para tomar decisiones será siempre necesaria la unanimidad de las partes.

Por último, el Título 8 refiere a cuestiones legales, entre las que se encuentran la necesidad de que cada una de las partes contratantes ratifique el Convenio. Adicionalmente, se deja abierta la posibilidad de que *“todo Estado miembro de las Comunidades Europeas podrá convertirse en Parte contratante del presente Convenio. La adhesión será objeto de un acuerdo entre dicho Estado y las Partes Contratantes.”*⁵⁹

3.3.1. El Convenio y el enfoque securitario

Los aspectos securitarios tomaron, con el Convenio de 1990, una relevancia que no habían tenido en el Acuerdo de Schengen de 1985. De hecho, la única referencia que se hace en el Acuerdo originario con respecto a la seguridad, la podemos ver en el artículo 17, el cual establece únicamente la posibilidad de tomar “medidas complementarias” para garantizar la seguridad:

“(…) las partes se esforzarán, previamente, por armonizar, en caso necesario, las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a las prohibiciones y restricciones en que se basan los controles, y por tomar medidas complementarias

⁵⁹ UNIÓN EUROPEA. “Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen”. Ob. Cit.

para salvaguardar la seguridad y para impedir la inmigración ilegal de nacionales de Estados no miembros de las Comunidades Europeas.”⁶⁰

Con el Convenio de 1990 se ve un cambio de visión y una percepción de que “algo” se perdía y que era necesario compensarlo. Esto lo podemos ver a través de lo que se conocen comúnmente como “medidas compensatorias”.

Según la Ministra Consejera de la Embajada de España en Uruguay, Sra. Sonia Álvarez Cibanal: *“Hay un control que no se ve. El control existe, no es el control físico de entregar el pasaporte. De hecho, la libre circulación implicó un mayor desarrollo de los servicios del interior y de inteligencia.”*⁶¹

La diplomática española hace referencia a las medidas surgidas de la colaboración policial, judicial y aduanera que trajo el Convenio de Schengen. Estas medidas implicaron la creación de agencias para el fortalecimiento de los controles de las fronteras externas, la estandarización de los controles externos y el intercambio de información entre los Estados y sus agencias de seguridad e inteligencia a través del Sistema de Información de Schengen (SIS).⁶²

En cuanto a la colaboración policial y la seguridad, el Título 3 del Convenio establece el compromiso de los distintos actores y agencias de seguridad a colaborar mutuamente para la prevención y aclaración de delitos. Se establece la posibilidad de cruzar las fronteras de otro Estado parte para vigilar a sospechosos de delitos y adicionalmente se autoriza a, en caso de

⁶⁰ UNIÓN EUROPEA. “Acuerdo europeo relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes (Acuerdo de Schengen)”. Ob. Cit. [content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=EN)

⁶¹ Entrevista con la Dra. Sonia Álvarez Cibanal. 21/11/2016.

⁶² UNIÓN EUROPEA. “El espacio y la cooperación Schengen”. 2009. Consultado el 20/05/2016. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133020>

determinadas infracciones que son detalladas en el mismo Convenio, perseguir al infractor en territorio de otro Estado miembro sin autorización previa. Claro ejemplo de esto son las “persecuciones calientes” o “Hot Pursuit”. Como se ve en este caso, los Estados decidieron no centralizar las decisiones en órganos o instituciones supranacionales, entendiendo que la calidad del control policial será mayor si se ejerce individualmente y se coopera de forma intergubernamental en determinados aspectos. Esto va en concordancia con los lineamientos de la teoría de Moravcsik, ya que cuestiones consideradas importantes para los países, en este caso la seguridad, son dejadas de lado al momento de avanzar en regulaciones supranacionales.

“On verra ainsi une convention qui rappelle en un article la libre circulation mais vise dans tous les autres le renforcement de la coopération policière, de poursuite d'un pays à l'autre, le renforcement de la coopération judiciaire à travers un système d'extradition plus rapide.”⁶³⁶⁴

La novedad en cuanto a seguridad se va a dar con la aparición del Sistema de Información de Schengen o SIS. La explicación sobre el sistema, funciones y objetivos, además de su financiación, se va a desarrollar en el Título 4 del Convenio.

El sistema consta de una base de datos a la que todas las agencias de seguridad de los Estados tienen acceso y que sirve para prevenir y aclarar ilícitos, a través de la recolección de identidades y antecedentes policiales. El SIS está presente en todos los puestos de control fronterizos, tanto policiales como aduaneros, además de estar conectado con las representaciones diplomáticas.

⁶³ Vemos, pues, un acuerdo que introduce la libre circulación, a su vez reforzando la cooperación policial, la persecución de criminales de un país a otro y el fortalecimiento de la cooperación judicial a través de un sistema de extradición más rápido. (Traducción libre del autor)

⁶⁴ GUILD, Elispeth; BIGO, Didier. Ob. Cit.

“El Sistema de Información de Schengen permitirá que las autoridades designadas de las partes contratantes, mediante un procedimiento de consulta automatizado, dispongan de descripciones de personas y de objetos, al efectuar controles en la frontera y comprobaciones y otros controles de policía y de aduanas realizados dentro del país de conformidad con el derecho nacional.”⁶⁵

Con el nuevo sistema, los países miembros buscaban que el Espacio Schengen funcione correctamente y de forma eficiente y según el propio Acuerdo, *“preservar el orden y la seguridad públicos, incluida la seguridad del Estado, y la aplicación de las disposiciones del presente Convenio.”*⁶⁶

Cabe destacar que desde 2013 está funcionando ya la segunda generación del Sistema de Información de Schengen (SIS II), desarrollo que era necesario si se consideran los avances informáticos y las nuevas tecnologías de reconocimiento y almacenamiento.

⁶⁵ UNIÓN EUROPEA. *“Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen”*. 1990. Ob.Cit

⁶⁶ *Ibídem*.

3.4. Comparación entre el Acuerdo y el Convenio de Schengen

Luego de analizar tanto el Acuerdo como el Convenio de Schengen, consideramos necesario realizar una comparación entre ellos, ya que, según nuestro punto de vista, ambos acuerdos son muy distintos.

Mientras que el primero tiene a la libertad de circulación como eje central y su preocupación gira alrededor de los problemas aduaneros con los que tiene que lidiar el transporte transfronterizo, el Convenio firmado 5 años más tarde se centra en las medidas para compensar la eliminación de las fronteras interiores y fortalecer la frontera exterior.

Los actores que participaron en las negociaciones en 1985, reflejan que la seguridad era sólo una preocupación menor, ya que los principales actores implicados eran representantes de los Ministerios de Transporte y la Secretaría del Benelux.

Según el autor Stephen Karanja, la vinculación entre la libre circulación y las medidas compensatorias ha permitido a los profesionales de seguridad que trabajan en los ministerios nacionales de Justicia y del Interior ocupar un rol más importante en las negociaciones de Schengen. El vínculo discursivo entre la libre circulación y la seguridad habilitó a profesionales de la seguridad legitimar su derecho a actuar e involucrarse en cuestiones relativas a la introducción de la libre circulación, la abolición de las fronteras y el desarrollo del mercado interior.⁶⁷

⁶⁷ KARANJA, Stephen. *"Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation"*. The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library. 2008. Consultado el 4/10/2016.

“Since Schengen the association between free movement and security would become a standard reference in all policy documents on free movement, from then on, it was no longer a question of free movement alone but a question of free movement and compensatory measures”⁶⁸

Esto llevó a que gradualmente se cambiara el enfoque de Schengen desde su objetivo original, el de la abolición de las fronteras, a un objetivo fuertemente vinculado con la seguridad interna.

“This shift in focus is also reflected by the fact that the representatives of transport and logistical responsible for the drafting of the first Schengen agreement, were increasingly crowded out by justice and home affairs representatives in the course of the negotiations on the 1990 Schengen convention.”⁶⁹

El control de esas libertades se da a través de “medidas compensatorias”, concepto que no figura en el propio Convenio de 1990, sino que la academia le ha ido asignando al conjunto de medidas relacionadas con la seguridad como, por ejemplo: la cooperación policial, la lucha contra el narcotráfico, normas de extradición o la creación del Sistema de Información de Schengen (SIS).

El SIS será un claro ejemplo de un área que se incluye en 1990 y que no estaba en mente durante las negociaciones del Acuerdo de 1985, si bien es cierto que la situación de la tecnología en 5 años avanzó de manera exponencial.

Si bien los Ministros del Interior no fueron los que concluyeron las negociaciones, ya que es una tarea tradicionalmente reservada a los

⁶⁸ KARANJA, Stephen. Ob. Cit.

⁶⁹ *Ibíd.*

representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, los funcionarios del Ministerio del Interior jugaron un papel determinante en los grupos de trabajo que se crearon para redactar el Convenio de Schengen.

En definitiva, vemos que el Acuerdo de Schengen de 1985 establece como objetivo, principalmente, las libertades para los Estados miembros, mientras que el Convenio de 1990 se encarga, centralmente, del control y la seguridad de esas libertades.

4. Del marco intergubernamental al marco de la Unión Europea

Hasta el momento las negociaciones estuvieron marcadas por un enfoque intergubernamental. En este capítulo se expondrá el proceso que conduce a la incorporación de Schengen al acervo en la Unión Europea que culminó con la institucionalización del nuevo concepto de frontera.

La década del 90 fue una década marcada por una fuerte actividad en relación al control fronterizo. La clase política europea protagonizó largos debates sobre las condiciones para la creación de una Europa sin fronteras. La necesidad de suprimir los controles en las fronteras interiores y reforzar los controles de las fronteras exteriores, el eventual ingreso de nuevos Estados miembros al proyecto europeo, fueron algunos de los temas que preocupaban a los dirigentes.

4.1. Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, supuso un salto cualitativo en el proceso de integración europeo, ya que introduce una “nueva arquitectura europea”, dando origen a lo que hoy conocemos propiamente como la Unión Europea. Ya al principio de dicho texto se empleó el término de “Unión” para remarcar la nueva etapa en el proceso de integración europea que representaba la adopción de dicho tratado. Es así, que el artículo 1 del texto expresa: *“El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”*⁷⁰

⁷⁰ UNIÓN EUROPEA. *“Tratado de la Unión Europea”*. 1992. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf

Este Tratado significó un hito histórico en el proceso de integración europeo, ya que sobrepasaba el objetivo económico inicial de la comunidad de crear un mercado común y le agregaba un objetivo de integración política.

“C’est avec le Traité de Maastricht en 1992 que la sécurité intérieure liée à la libre circulation des personnes devient une priorité au sein même du cadre communautaire avec l’établissement du marché intérieur.”⁷¹⁷²

El Tratado fue estructurado en los denominados “Tres Pilares”. El Primer Pilar es el comunitario, de carácter supranacional y que fue recogido de los Tratados comunitarios previos (Tratado de París de 1951 y Tratado de Roma de 1957). En este pilar se incluía a la ciudadanía de la unión, la unión económica y monetaria y la política comunitaria entre otras.

Con respecto a la libre circulación, Maastricht reconoce una ciudadanía europea que tiene como elemento fundamental el derecho a la libre circulación y residencia de todos los ciudadanos europeos. Esto significó una ampliación en el espectro de las personas que podían gozar de dichos derechos, ya que, antes de 1992 el derecho a la libre circulación y residencia recogido en el Tratado de Roma, solo les concedía este derecho a las personas económicamente activas, y que se movían a través de las fronteras con el fin de trabajar y/o prestar un servicio únicamente en términos económicos.

A partir de la adopción de Maastricht, todos los nacionales de un Estado miembro serían automáticamente considerados como ciudadanos de la Unión. De hecho, es la propia ciudadanía de la UE la que sustenta el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Esto lo

⁷¹ Con el Tratado de Maastricht es que la seguridad interna relacionada con la libre circulación de personas se convierte en una prioridad dentro del marco de la UE, con el establecimiento del mercado interior. (Traducción libre del autor)

⁷² CUOZZO, Melissa. Ob. Cit.

podemos ver en el artículo 8 del tratado, el cual establece textualmente: “Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.”⁷³ Con la obtención del estatuto de ciudadano de la Unión nos adentramos en la integración política, que es el segundo de los ejes que sostienen el proceso de construcción de la integración europea.

Además de las reformas efectuadas al primer Pilar, el Tratado de Maastricht creó dos nuevos pilares que, a diferencia del primero, tienen un carácter intergubernamental, basándose únicamente en la negociación entre los Estados parte.

El segundo Pilar, “Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”, contenido en el Título V del Tratado, permitió armonizar las medidas adoptadas en materia de política exterior y de seguridad. Los principios y orientaciones generales de la PESC estuvieron a cargo del Consejo Europeo, institución en donde se debían adoptar las decisiones por unanimidad.

Es el tercer y último Pilar, denominado “Cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior”, contenido en el Título VI del Tratado, el cual se encargará de proporcionar un mayor control en las fronteras exteriores de la UE, unificar las solicitudes de visado, y facilitar la cooperación de las agencias para el cumplimiento de la ley entre los Estados miembros.

⁷³ UNIÓN EUROPEA. “*Tratado de la Unión Europea*”. Ob. Cit.

4.1.1. Cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior

El ingreso de los Títulos V y VI al Tratado de la Unión Europea, se da, de alguna forma, con la intención de ampliar el campo de actividades de la Comunidad, y no focalizarse únicamente en los aspectos económicos.

En cuanto a la Cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos del interior, vemos que el tema de la seguridad interna va a adquirir una importancia que no había tenido antes en el marco de la Unión Europea.

Esto ocurre, por un lado, como un paso necesario para alcanzar el objetivo de una efectiva libre circulación de personas dentro de la Unión. De hecho, este punto se establece en el primer artículo del Título VI, el cual establece: *“For the purposes of achieving the objectives of the Union, in particular the free movement of persons (...)”*.⁷⁴ Por otra parte, creemos que la presión migratoria proveniente del este hacía necesario coordinar medidas y estrategias en temas como el control de fronteras exteriores y el visado. Es necesario recordar que las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht se van a desarrollar al mismo tiempo en que colapsa la Unión Soviética y se desarrollan conflictos como el de los Balcanes.

Si analizamos el contenido de este Título, el cual cuenta con únicamente 10 artículos del K al K9, veremos que muchos de los aspectos tratados en el Convenio de Schengen de 1990 son recogidos por el mismo, logrando darle un nuevo impulso a las mismas. En este sentido, el artículo K1, establece que los siguientes temas deberán ser tratados como cuestiones de interés común:

“asylum policy; rules governing the crossing by persons of the external borders of the Member States and the exercise of controls thereon; immigration policy and policy regarding nationals of third countries; combating drug addiction; combating fraud on

⁷⁴ UNIÓN EUROPEA. *“Tratado de la Unión Europea”*. 1992. Ob. Cit.

an international scale; judicial cooperation in civil matters; judicial cooperation in criminal matters; customs cooperation; police cooperation for the purposes of preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of international crime, including if necessary certain aspects of customs cooperation, in connection with the organization of a Union-wide system for exchanging information within a European Police Office (Europol).”⁷⁵

En el artículo K3, se deja en claro la potestad de iniciativa que tiene cada institución de la Unión Europea, resaltando las características intergubernamentales del Pilar. En tal sentido, se establece que el Consejo de Ministros tendrá potestad exclusiva para tratar temas relacionados a la cooperación policial y judicial, y que las decisiones de los mismos deben ser tomadas por unanimidad. Por otro lado, la Comisión Europea tendrá posibilidades de iniciativa, compartida con el Consejo de Ministros, para tratar cuestiones relacionadas a migración, asilo, lucha contra las drogas y la defraudación.

Los instrumentos jurídicos que se establecen para la cooperación en los ámbitos de justicia y asuntos del interior serán únicamente ciertas acciones comunes y convenios recomendados por el Consejo.

Más adelante se trata la postura de los miembros a nivel internacional: *“Within international organizations and at international conferences in which they take part, Member States shall defend the common positions adopted under the provisions of this Title.”*⁷⁶

En el resto del Título, se explica cómo es la relación con el Parlamento Europeo. Se determina que el mismo tiene una escasa participación sobre las

⁷⁵ UNIÓN EUROPEA. *“Tratado de la Unión Europea”*. 1992. Ob. Cit.

⁷⁶ *Ibíd.*

decisiones, e incluso sobre la discusión presupuestaria de dicho Pilar. Esta poca incidencia fue siempre reclamada por el Parlamento, el cual esgrimía que apenas tenían posibilidad de recibir información sobre las acciones llevadas a cabo, emitir recomendaciones y realizar preguntas.

4.2. Ámsterdam y el ingreso de Schengen al marco legal de la Unión Europea

4.2.1. Libertad, seguridad y justicia

El Tratado de Ámsterdam ha representado, teniendo en cuenta la perspectiva que nos da el paso del tiempo, un avance importante en lo respecto a la unidad europea. Firmado el 2 de octubre de 1997 por los quince países miembros de la Unión Europea de ese momento, y entrado en vigencia el 1 de mayo de 1999, el nuevo Tratado no suplantaría a los Tratados anteriores, sino que modificaría o agregaría nuevos aspectos. Entre estos nuevos aspectos se encuentra la sección denominada *“Libertad, seguridad y justicia”*.

Con Ámsterdam y su objetivo de lograr un espacio de libertad, seguridad y justicia, se abre una nueva etapa con algunos cambios importantes: se amplía la iniciativa de la Comisión y se le da una mayor participación al Parlamento Europeo; se ajustan los instrumentos jurídicos; y las decisiones se pasan a tomar por mayoría, y ya no por unanimidad como antes. El mismo transfirió una serie de cuestiones de interés común antes encontradas en el tercer pilar, al primer pilar, creando así un nuevo Título IV.

El nuevo título IV añadido al TCE fue llamado *“libre circulación de personas, asilo e inmigración”*, ya que a partir de ahora se van a transferir a la Unión Europea materias que hasta ahora eran solo manejadas en ámbitos intergubernamentales, como son: la definición de normas relativas al cruce de las fronteras exteriores y medidas necesarias para la supresión de los controles

en las fronteras interiores; medidas relativas al asilo y a la inmigración; y medidas necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior, en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.⁷⁷

Tal como se vio en la teoría, a medida que la liberalización económica se fue asentando asuntos relacionados a la seguridad como la inmigración o el asilo fueron tratados en el seno comunitario. Es decir, a mayor integración económica, mayor parecería ser la integración política.

En el mismo título se establecen las condiciones y procedimientos para la expedición de visados, y se crea un visado uniforme válido en todos los países del espacio de libre circulación. Los nacionales de terceros países con un visado o permiso de residencia pueden moverse libremente en el espacio por un período de tres meses.

Por otro lado, como dijimos al comienzo, se hicieron modificaciones al Tercer Pilar de la Unión Europea o Título VI del Tratado de la Unión Europea. El mismo se pasó a enfocar principalmente en *“disposiciones sobre cooperación policial y judicial en asuntos penales”*, buscando desarrollar objetivos de cooperación intergubernamental en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores, con la posibilidad de por ejemplo, adoptar reglas mínimas comunes relativas a la cuantificación de infracciones y de penas, y de fortalecer las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

⁷⁷ PARLAMENTO EUROPEO. *“Análisis inicial del Tratado de Ámsterdam”*. 1997. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/analysis/section1_es.htm#chap2

4.2.2. Las negociaciones previas y el ingreso de Schengen a la UE

Relacionado con este nuevo Título del TCE está el ingreso formal de Schengen al marco legal de la Unión Europea. Al comienzo de las charlas que desembocarían posteriormente en la celebración del Tratado de Ámsterdam, existían dos escenarios distintos con respecto a Schengen: una opción mínima y una opción máxima. La opción mínima se trataba de permitir la coexistencia de ambos sistemas, dejando así en libertad a aquellos Estados que no quisieran formar parte. Por otro lado, la opción máxima significaba aceptar íntegramente a Schengen dentro de la UE, para lo que habría que realizar modificaciones institucionales y legales.

Aquellos Estados a favor de la opción mínima, manifestaban que el ingreso de Schengen supondría el ingreso al marco legal europeo de un Acuerdo que tenía un marco legal intergubernamental, y por lo tanto distorsionaría al primero: *“The main argument against its integration was that Schengen concerned an intergovernmental body of law, and thus would taint the community legal order.”*⁷⁸

Aquellos países a favor de la opción máxima, defendían que la incorporación sería su *“destino natural”*, posición que era apoyada por la Comisión y el Parlamento Europeo: *“Those in favour argued that the idea of Schengen as laboratory of the EU had run its course, and thus the regime’s incorporation was its natural destiny.”*⁷⁹

Un grupo de trabajo del Parlamento Europeo manifestó durante las negociaciones: *“Schengen was the precursor of a sort of testing ground for the creation of a European area without frontiers where people can move freely.*

⁷⁸ ZAIOTTI, Ruben. Ob. Cit.

⁷⁹ *Ibidem.*

Schengen can and must be replaced by Community regulations valid for the whole Union".⁸⁰

Teniendo en cuenta la resistencia de algunos países, principalmente de Reino Unido e Irlanda, es que se propuso un ingreso flexible de Schengen a la Unión Europea, que autorizaba a los países miembros de Schengen, a través de un protocolo adjunto, a continuar con el Convenio dentro de las instituciones europeas, siendo este vigente solo para aquellos países miembros.

Finalmente, y considerando que tanto el Acuerdo de Schengen de 1985 como el Convenio de Aplicación de Schengen de 1990 tenían *"como finalidad potenciar la integración europea y hacer posible, en particular, que la Unión Europea se convierta con más rapidez en un espacio de libertad, seguridad y justicia"*,⁸¹ se autorizó el ingreso formal de los mismos y de sus innovaciones al marco legal de la Unión Europea con el Tratado de Ámsterdam de 1997.

El ingreso se dio por medio de un protocolo anexo al Tratado, el cual constaba de 8 artículos y que establecía algunas modificaciones y puntos importantes que nos parecen interesantes resaltar. Con respecto a la institucionalización, el protocolo establecería que el Comité Ejecutivo de Schengen sería sustituido por el Consejo de Ministros de la Unión Europea a partir de la entrada en vigencia del Tratado.

A pesar de que Schengen se había convertido oficialmente en parte de la UE, el Acuerdo no se aplicaría a todos los Estados miembros. El Reino Unido optó inicialmente mantenerse por fuera, prefiriendo mantener sus propias fronteras nacionales, e Irlanda hizo lo mismo con el fin de mantener su Área Común de

⁸⁰ ZAIOTTI, Ruben. Ob. Cit.

⁸¹ UNIÓN EUROPEA. *"Tratado de Ámsterdam."* 1997. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

Viajes con el Reino Unido, vigente desde 1923. Esta situación especial se ve reflejada en el artículo 4 del protocolo donde se manifiesta que *“Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que no están vinculados por el Acervo de Schengen, podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones de dicho acervo.”*⁸²

Como vemos, se dejaba en ese momento abierta la posibilidad de que en un futuro, ambos países formaran parte total o parcial de Schengen, previa aceptación de todos sus miembros. En 1999 ambos países solicitarán participar en algunos aspectos de Schengen, como son el Sistema de Información de Schengen (SIS) y la cooperación a nivel judicial. Islandia y Noruega, los cuales no forman parte de la UE, decidieron igualmente formar parte del Espacio Schengen, algo que también se estableció en dicho protocolo: *“la República de Islandia y el Reino de Noruega serán asociados a la ejecución del Acervo de Schengen y en su desarrollo futuro con arreglo al Acuerdo firmado en Luxemburgo el 19 de diciembre de 1996.”*⁸³

⁸² UNIÓN EUROPEA. *“Tratado de Ámsterdam.”* 1997. Ob. Cit.

⁸³ *Ibídem.*

5. Efectos del Convenio de Aplicación de Schengen

En este capítulo se explorarán los efectos del Acuerdo de Schengen. Se comenzará con los efectos económicos y se continuará con los efectos en términos de seguridad.

5.1. Efectos económicos

“Less Schengen means less employment, less economic growth. Without Schengen, without the free movement of workers, without freedom of European citizens to travel, the euro makes no sense.”⁸⁴

Jean-Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea,
15/01/2016

Como hemos visto durante el proceso de creación de Schengen y en el análisis de tanto el Acuerdo como el Convenio, uno de los principales objetivos de sus creadores fue el de complementar la libre circulación de bienes y servicios establecida en Tratados anteriores, a través de la eliminación de las fronteras interiores, buscando llegar así a un mercado único. De esta forma se establecería un mercado internacional de trabajo a larga escala, se mejorarían las ganancias por los viajes, se haría más accesible el ingreso a otros mercados, y se reducirían los costos de producción por las economías de escala.

En este capítulo nos proponemos analizar cuáles fueron los efectos que realmente tuvo el Convenio de Aplicación de Schengen en los distintos aspectos de la economía de los Estados miembros. Según lo estudiado,

⁸⁴ DALLISON, Paul. “Juncker ‘not going to give up on Schengen’”. Politico. 1/15/16. Disponible en: <http://www.politico.eu/article/juncker-not-going-to-give-up-on-schengen-borders-migration/>. Consultado el 27/08/16.

identificamos tres sectores en los que hay impactos directos: comercio, mercado laboral y turismo.

5.1.1. Comercio

En el presente subcapítulo nos preguntamos cuál ha sido realmente el impacto de Schengen en el comercio, cómo afecta la relación entre los trabajadores y el comercio en Europa, qué pasa con los costos y qué efectos tuvo en la integración económica regional en general.

Para comenzar, es importante entender cómo afectan las fronteras al comercio internacional. Desde el punto de vista del economista Paul Krugman, las fronteras significan directamente un “obstáculo al comercio”, manteniendo su relevancia y generando costos, aun ante la existencia de acuerdos comerciales entre las partes. *“Las fronteras desaniman el comercio”*, manifiesta.⁸⁵

Por la misma línea va el Catedrático Asociado de Comercio Internacional de la Universidad ORT Uruguay, y Director de la Asesoría Política Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Juan Labraga, quien nos manifestó que *“lo que está probado en comercio internacional es que las fronteras son una enorme barrera al comercio, incluso si no hay aranceles entre las partes.”*⁸⁶ Además, expresa que las fronteras traen asociados “costos de frontera”, los cuales son difíciles de medir y se ven influidos por diversos factores, como ser los costos de espera, el idioma y la confianza entre las partes.

Dicho esto, y focalizándonos ahora sí en los efectos que tuvo Schengen en el comercio, nos parece interesante recurrir al análisis del trabajo *“The Positive*

⁸⁵ KRUGMAN, Paul. *“Economía Internacional”*. 9ª Edición. 2012. Consultado el 17/12/2016.

⁸⁶ Entrevista con el Ec. Juan Labraga. 16/12/2016.

Effects of the Schengen Agreement on European Trade”, de los autores Dane Davis y Thomas Gift. Según la investigación, las políticas migratorias establecidas por Schengen promueven el comercio transfronterizo, y determinan que:

“Cuando dos Estados son miembros de Schengen, el comercio total entre las partes crece en aproximadamente 0,10 % cada año. Además, el incremento neto de emigrantes de un país a otro país, de 1% anual, puede aumentar el comercio entre los dos países en aproximadamente el mismo porcentaje”.⁸⁷

Aunque el porcentaje parezca poco significativo es importante tener en cuenta el monto total del que se está hablando. Por ejemplo, en 2011 el comercio total entre Alemania y Francia alcanzó los U\$S 231 mil millones, por lo que según la conclusión de los autores, el comercio entre las partes estaría aumentando U\$S 231 millones por año debido a la política migratoria de Schengen.⁸⁸

Este aumento en el comercio como consecuencia de la migración ocurre por tres motivos: gustos y preferencias, conciencia de los bajos costos de producción en el exterior; y la disminución de los riesgos del comercio.

El primer motivo se basa en que los migrantes mantienen una preferencia por los productos de su país de origen, aumentando la demanda cuando están en el exterior. Para los autores, todos los países se especializan en productos y servicios, muchos de los cuales reflejan la cultura o las características históricas de sus sociedades. Según este razonamiento, un trabajador francés que reside en Alemania va a demandar vino francés, y a su vez, el trabajador alemán residente en Francia demandará salchichas típicas de su país de origen. De esta forma, si los inmigrantes no encuentran el producto que buscan

⁸⁷ DAVIS, Dane; GIFT, Thomas. *“The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade”*. The World Economy (2014) USA

⁸⁸ *Ibidem*.

o en todo caso, un sustituto, ellos mismos lo importarán. Este proceso se ha hecho más común en la actualidad con el avance de la tecnología y el comercio por Internet. La importación de productos franceses a Alemania no solo dinamiza la economía, sino que también permite al alemán promedio que nunca viaja a Francia conocer la cultura francesa a través de los productos, por ejemplo, gastronómicos. Todo esto viene en clara concordancia con la idea ya introducida por Schumann y los fundadores del proyecto europeo de impulsar una Europa unida.

En segundo lugar, los autores atribuyen el aumento del comercio a la “*conciencia de los bajos costos de producción en el exterior*”, ya que según los mismos, a partir del aumento de la migración dentro del Espacio Schengen los trabajadores extranjeros son capaces de reconocer los ahorros del comercio por el conocimiento de los bajos costos de producción en el exterior.⁸⁹

De esta forma, si un inmigrante quiere abrir un negocio en otro país, puede, gracias a la residencia en el mismo, comparar costos con su país de origen. Supongamos el caso de un sastre italiano residiendo en España que conoce una empresa en Milán que vende telas de buena calidad a precios bajos. El inmigrante buscará reducir los costos y por lo tanto importará la tela desde Italia. Esto llevará a que se reduzcan los costos del producto final y quienes se verán beneficiados en último lugar serán los clientes españoles que podrán comprar más barato. La misma lógica se puede dar a la inversa si el inmigrante italiano nota que en España hay locales que venden suministros a bajo costo. Teniendo en cuenta esta información, el ciudadano italiano exportará productos españoles hacia su país de origen. El resultado por ambos caminos será el mismo: un aumento del volumen comercial.

⁸⁹DAVIS, Dane; GIFT, Thomas. Ob. Cit.

Por último, en el comercio transfronterizo se necesita naturalmente de confianza, no solo en los productos o bienes a comercializarse, sino también en los productores, intermediarios y consumidores. Según Davis y Gift, los trabajadores extranjeros pueden ayudar a mitigar los riesgos y barreras existentes en las negociaciones de contratos internacionales, posicionándose mejor para negociar con los productores extranjeros. El motivo es que los inmigrantes se insertan en las sociedades, y luego sirven de nexo entre las partes extranjeras y locales, aumentando la confianza entre las mismas y disminuyendo los riesgos de importar y exportar. Esto va en línea con lo que manifiesta Paul Krugman, quien explica que *“el comercio tiende a ser intenso cuando los países tienen contacto personal”*.⁹⁰ En definitiva, la consecuencia final de esta disminución de riesgos es el impulso del comercio internacional.⁹¹

El segundo punto que queremos analizar sobre los efectos de Schengen en el comercio es la cuestión de los costos. Schengen ha ido eliminando distintas barreras comerciales entre los socios europeos y ha facilitado la integración del comercio y de las infraestructuras transfronterizas.

En palabras del Dr. Lincoln Bizzozero, Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales, *“Schengen ayudó a aumentar el comercio intrarregional europeo reduciendo los costos.”*⁹² Este hecho cumple con la teoría del intergubernamentalismo liberal, y su primera característica de las preferencias. Los Estados logran obtener un beneficio mutuo de la integración, el cual no existiría o sería menor si cada Estado administrase sus fronteras de manera independiente o sin coordinación, estableciendo sus propios controles.

⁹⁰ KRUGMAN, Paul. Ob. Cit.

⁹¹ DAVIS, Dane; GIFT, Thomas. Ob. Cit.

⁹² Entrevista con el Dr. Lincoln Bizzozero. 28/10/2016

Los procesos de producción que precisan de una entrega “just in time”, confiable y rápida, como son los alimentos perecederos o aquellos productos que necesitan cadena de frío, como las frutas, verduras o pescado, se han visto beneficiados por la reducción de los tiempos de demora en las fronteras. El valor del transporte de las mercaderías ha visto reducido sus costos como consecuencia de la liberalización de las fronteras. Esto ha sido de suma importancia para el comercio intrarregional europeo, si tenemos en cuenta que los 57 millones de camiones que cada año cruzan las fronteras interiores de Schengen, cargando mercadería por un valor de U\$S 3 billones y un volumen de 1.700 millones de toneladas, no tienen que detenerse para realizar controles aduaneros en cada frontera.⁹³

Según un estudio realizado por el Parlamento Europeo, los camiones con mercaderías tardan entre 30 y 60 minutos en cruzar cada frontera, y el valor del tiempo es de €50 por hora. De no estar vigente la libre circulación, los camioneros tendrían que pasar más tiempo en las fronteras, por lo que los empresarios tendrían que pagar más horas, ya que las mismas se cuentan, según la legislación vigente en Europa, como horas de trabajo.⁹⁴

Para comprender los beneficios que ha traído Schengen al comercio nos parece interesante recurrir a estudios recientes que estiman cuál sería el impacto de la reintroducción de las fronteras entre los países miembros de Schengen.

Según el *think tank* francés France Stratégie, la reintroducción de fronteras internas entre los países europeos implicaría el equivalente a un arancel ad-

⁹³ THE ECONOMIST. “*Putting up barriers*”.2016. Consultado el 18/10/2016. Disponible en: <http://www.economist.com/news/briefing/21690065-permanent-reintroduction-border-controls-would-harm-trade-europe-putting-up-barriers>

⁹⁴ PARLAMENTO EUROPEO. “*The economic impact of suspending Schengen*”. 2016. Consultado el 20/10/2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_ATA\(2016\)57907](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_ATA(2016)57907)

valorem del 3% para todo el flujo de comercio entre países miembros del Espacio Schengen. Esto implicaría, de acuerdo al mismo estudio, un costo para todo el Espacio de €11 mil millones por año.⁹⁵

El Parlamento Europeo, por su parte, estima que la hipotética reintroducción de los controles fronterizos tendría un costo de entre €5 y €18 mil millones anuales.⁹⁶

En definitiva, vemos que el Convenio permite que sea posible una mayor oferta de productos para los consumidores a precios menores, con costos de transporte más bajos y tiempos de envío más cortos. En las cadenas de valor modernas, en las cuales los distintos componentes provienen de distintos países de la Unión, Schengen ha ayudado a los países y a sus empresas a ser más competitivos, apostando estas de mayor manera a las exportaciones y provocando mayores niveles de integración en el mercado europeo.

5.1.2. Mercado laboral

Aparte del comercio, podemos ver que Schengen tiene efectos en el mercado laboral en general, y en el trabajo transfronterizo en particular, o sea, aquellos ciudadanos que viajan cada día hacia otro país por un motivo laboral. La libre circulación ha hecho la vida de estos trabajadores más fácil, haciendo el cruce de fronteras más rápido.

⁹⁵ AUSSILLOUX, Vicent; LE HIR, Boris. *“The economic cost of rolling back Schengen”*. France Stratégie. Francia. 2016. Consultado el 18/10/2016. Disponible en: http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/the_economic_cost_of_rolling_back_schengen.pdf

⁹⁶ PARLAMENTO EUROPEO. *“The economic impact of suspending Schengen”*. Ob. Cit.

Para un alto funcionario diplomático de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay, quien solicitó que no se revelara su identidad por razones protocolares, el efecto de Schengen en el mercado laboral europeo ha sido muy importante y en particular para las zonas fronterizas. *“Las personas antes tenían que buscar trabajo antes de ir a otro país. Ahora puedes ir a ese país y ahí mismo buscarte la vida, manteniendo todos tus derechos sociales.”*⁹⁷

Hoy en día, cerca de 1,7 millones de personas viajan diariamente para trabajar, ya que viven en un país y trabajan en otro. La mayoría de los mismos pertenecen a regiones fronterizas, especialmente en Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Francia y Suiza.

Según un estudio del Parlamento Europeo, gracias a la libre circulación los trabajadores que cruzan diariamente la frontera se ahorran entre 10 y 20 minutos de espera por cada cruce, con un valor promedio de tiempo de €10 la hora.

Por la misma línea va el Dr. Lincoln Bizzozero, quien confirma que *“Schengen benefició al trabajo transfronterizo, no solo reduciendo tiempos y costos relativos al cruce de fronteras, sino también facilitando los aspectos contractuales y legales de los trabajadores. Ayudó a consolidar un mercado laboral europeo.”*

Esta consolidación del mercado laboral europeo, y el sentir por parte de los trabajadores de pertenecer todos a un mismo mercado de trabajo, y de poder moverse libremente sin obstáculos, colabora, según nuestro punto de vista, con la creación de un sentido de pertenencia europeo, el cual ha estado presente desde el Tratado de Roma, y fue impulsado con Schengen.

⁹⁷ Entrevista con la Delegación de Unión Europea en Uruguay. 17/11/2016

Por su parte, la Ministra Consejera de la Embajada de España en Uruguay, Dra. Sonia Álvarez Cibanal, explica que:

“No hubo un antes y un después para la economía española después de entrar a Schengen, ya que las otras libertades ya las teníamos. El gran impacto que tuvo Schengen fue que se puede viajar sin obstáculos. Esta libre circulación sí ayudó a los profesionales y a los estudiantes.”

En caso de que existieran los antiguos controles, el cruce sería más dificultoso, y los trabajadores deberían perder entre 20 y 40 minutos diarios en la frontera, los cuales podrían ser usados de forma productiva en el horario laboral.⁹⁸ Esto amenazaría el trabajo transfronterizo, dejando a los ciudadanos con dos alternativas: o conviven en la demora y los costos que eso conlleva, o buscan otro trabajo dentro de su propio país.

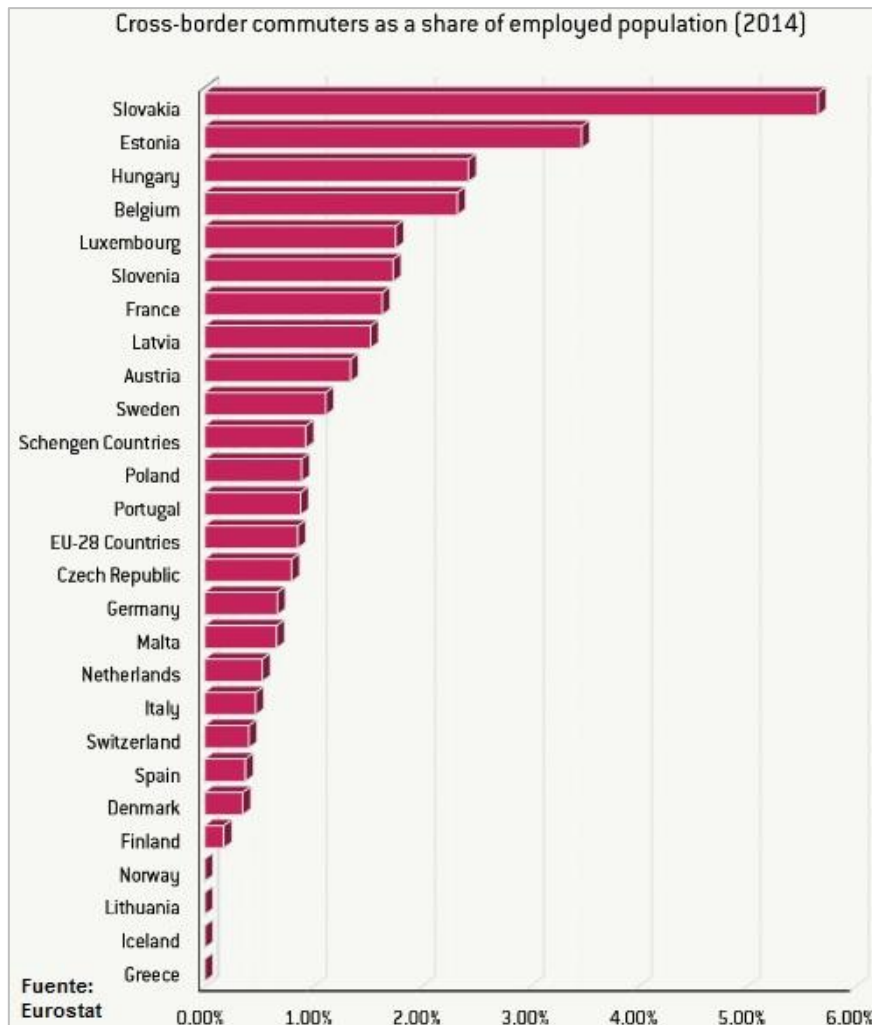
“France Stratégie” ha realizado un estudio sobre el posible costo que la reintroducción de fronteras tendría para Francia. En promedio, según el estudio, 350.000 franceses cruzan diariamente sus fronteras para ir a trabajar a otro país. Teniendo esto en cuenta, se estima que cada cruce de frontera insume aproximadamente 10 minutos, un valor de tiempo de €10, y una cantidad de días laborales por año de 217. En definitiva, según estos números, estiman que el costo sería de €253 millones por año.⁹⁹

Aunque el número de ciudadanos que cruzan las fronteras cada día para ir a trabajar se puede decir que no es alto, si se tienen en cuenta la población total del continente (0,93% del total), como se ve en la gráfica a continuación, en algunos países este grupo de ciudadanos representa a un número importante

⁹⁸ PARLAMENTO EUROPEO. “*The impact of border controls within Schengen on the Single Market*”. 2016. Consultado el 19/10/2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_STU\(2016\)578974](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOL_STU(2016)578974)

⁹⁹ AUSSILLOUX, Vicent; LE HIR, Boris. “*The economic cost of rolling back Schengen*”. Ob. Cit.

de la población, como son los casos de Eslovaquia (5,7%), Estonia (3,5%), Hungría (2,4%) y Bélgica (2,3%).¹⁰⁰



Creemos que estos países son los que más se benefician de la libre movilidad, en lo respecto al trabajo transfronterizo, por consiguiente serían los primeros en sufrir las consecuencias de una reintroducción de controles. Es decir, los países pequeños o con pocas posibilidades de desarrollo profesional, dependen de la libre circulación para acceder a mejor puestos de trabajo. Esto provoca que los ciudadanos valoren la libre circulación.

¹⁰⁰ BOOT, Nuria; WOLFF, Guntram. "Cross-border commuters and trips: the relevance of Schengen". BRUEGEL. 2015. Consultado el 24/10/2016. Disponible en: <http://bruegel.org/2015/12/cross-border-commuters-and-trips-the-relevance-of-schengen/>

5.1.3. Turismo

La Unión Europea es hoy en día un importante destino turístico, con cinco de sus Estados miembros entre los 10 destinos del mundo según la lista del Turismo Mundial 2013 de las Naciones Unidas. La industria del turismo representa una décima parte de todas las empresas no financieras en Europa, con aproximadamente 2,2 millones de empresas que participan en industrias relacionadas, y que emplean a 12 millones de personas. Este sector tiene una relevancia considerable en economías como la de Italia en donde el 10% del PIB depende del turismo y la de Francia el 7%.¹⁰¹

La libre circulación de personas, que llegó de la mano de Schengen, no solo beneficia a los trabajadores transfronterizos, sino que también a los miles de turistas que visitan la Unión Europea cada año y que son el sostén de los sectores que viven del turismo.

En primer lugar, Schengen ha permitido reducir el tiempo de cruce de fronteras, impulsando la realización de viajes cortos y en especial de las visitas de un día, tan habituales entre los europeos. Esto ha sido producto de los cambios introducidos en el control de las fronteras y la reducción de la burocracia en el movimiento transfronterizo logrando un impacto, no solo en el turismo interno del Espacio Schengen, sino también, en el turismo procedente de terceros países.

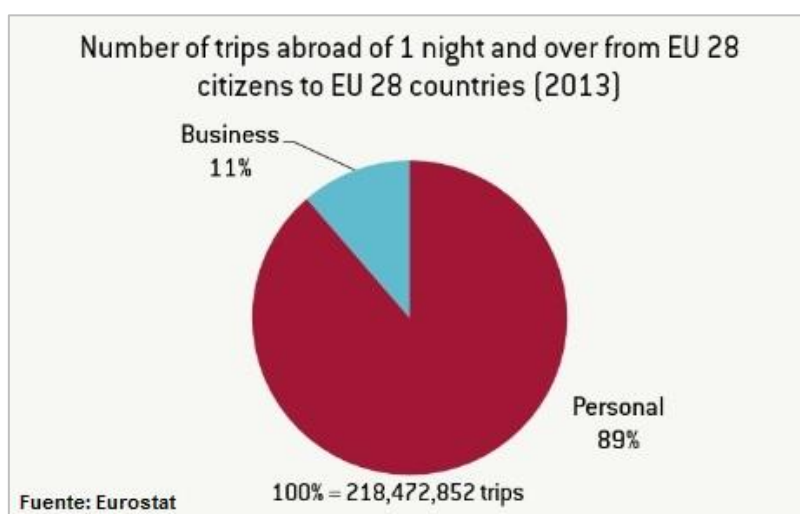
Tal como se comentó en el análisis del Convenio de Aplicación de Schengen, con la entrada en vigencia del mismo, comenzó a funcionar la visa Schengen, la cual le permite a turistas de terceros países, que cumplan con ciertos requisitos, no tener que solicitar visados múltiples al viajar entre varios Estados

¹⁰¹ PARLAMENTO EUROPEO. “*The impact of border controls within Schengen on the Single Market*”. Ob. Cit.

miembros del Espacio Schengen. Esta visa tiene una duración máxima de 90 días, luego de los cuales se debe solicitar una visa nacional expedida por cada Estado parte, la cual se regirá según su propia legislación.

El surgimiento en Europa de las aerolíneas “Low Cost” o de “Bajo Costo” durante la década del 90, como son Ryanair o Easy Jet, ha sido una consecuencia de la desregulación del transporte aéreo, la cual no hubiese sido posible si no existiesen las distintas libertades que brinda la Unión Europea, entre ellas la libertad de circulación de personas que trajo consigo Schengen. Este nuevo modelo de negocios en la industria aérea, basado en una estructura de costos de operación distinta a de las clásicas aerolíneas, ha logrado bajar las tarifas al público y por lo tanto beneficiar e impulsar al turismo europeo.

Cabe destacar que el turismo intra europeo es un aspecto clave en la idea de impulsar un sentido de pertenencia europeo. Al viajar, las culturas interactúan y se crea así un invaluable motor de integración social y cultural. Según Eurostat, en el año 2013 viajaron 218 millones de individuos de un país de la UE a otro, de los cuales el 11% se debió a razones estrictamente laborales (25 millones aproximadamente).¹⁰²



¹⁰² BOOT, Nuria; WOLFF, Guntram. Ob. Cit.

Con Schengen, el coste de los viajes en toda Europa ha tendido a ser más competitivo en términos de tiempo-efectividad, si se tiene en cuenta que el turista que viaja con su auto se ahorra entre 10 y 20 minutos de espera en cada cruce de frontera, con un valor de tiempo estimado en €10. Para aquellos que viajan en autobús, la espera se estima entre 30 minutos y 1 hora y el valor del tiempo en €100 por hora.¹⁰³

Para comprender los efectos que ha traído la libre circulación de personas al turismo, nos parece interesante analizar las consecuencias que tendría la reintroducción de los controles fronterizos.

Desde la perspectiva la Comisión Europea, una hipotética reintroducción de los controles en la frontera tendría entre una de sus consecuencias la reducción del número de noches que pasan los turistas en sus destinos en aproximadamente 13 millones por año, con una caída en los ingresos de €1.2 miles de millones.¹⁰⁴

El control fronterizo afectaría también el costo de los viajes de negocios, con una posible duplicación de los costos en el caso de que los controles fronterizos se vuelvan sistemáticos.

En definitiva, el impacto para la industria del turismo podría rondar entre 10 y 20 mil millones de euros en el caso del restablecimiento de los controles

¹⁰³ COMISIÓN EUROPEA. “*Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: back to Schengen - A Roadmap*”. 2016. Consultado el 20/10/2016. Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf

¹⁰⁴ *Ibidem*.

fronterizos, viéndose particularmente afectadas las zonas turísticas que están cerca de las fronteras.¹⁰⁵

Hemos visto en esta última parte los efectos que tiene la libre circulación de personas en el turismo. Sin embargo, estos beneficios en el turismo no se pueden desconectar de los efectos en los otros sectores de la economía: el comercio y al mercado laboral europeo. Según el economista Juan Labraga, *“el turismo ha permitido superar una barrera de información, dando la posibilidad de conocer las oportunidades comerciales y laborales que hay en los otros países. En definitiva, el turismo termina teniendo un efecto derrame que afecta tanto al comercio como al trabajo.”*

Vistos los efectos que tiene Schengen en las economías de los Estados miembros, pasaremos en el siguiente subcapítulo a analizar la influencia del Acuerdo en los aspectos securitarios, deteniéndonos en la cuestión los inmigrantes y el sentido de pertenencia europeo.

¹⁰⁵ COMISIÓN EUROPEA. *“Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: back to Schengen - A Roadmap”*. Ob. Cit.

5.2. Aspectos securitarios

“L’objectif principal de l’espace Schengen est d’assurer un équilibre entre la liberté et la sécurité.”¹⁰⁶

Yves Pascouau, Investigador del Instituto Jacques Delors

En este capítulo se analizarán los efectos del Acuerdo de Schengen en temas relacionados con la seguridad. En primer lugar, se abordará un análisis del Acuerdo desde la perspectiva de la inmigración. En segundo lugar, se analizará el impacto del Acuerdo en la construcción de la ciudadanía europea como aspecto clave para mantener la paz en el continente.

5.2.1. Schengen y la inmigración

Hasta el momento, se había expuesto la preocupación por parte de los Estados europeos en relación a la libre circulación estrictamente desde un punto de vista político-económico, es decir, como un factor capaz de afectar el funcionamiento del mercado laboral y del comercio. A partir de mediados de 1980 es que se puede observar un cambio en el enfoque que se les daba a los inmigrantes en el seno de Europa: *“Since the mid-1980s, the focus has changed. Immigration has been increasingly politicized through the question of asylum, or more precisely through the (con) fusion of immigration and asylum.”¹⁰⁷*

¹⁰⁶ CUOZZO, Melissa. Ob. Cit.

¹⁰⁷ HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

En este marco:

“The Austrian Presidency work programme explicitly makes a connection between illegal immigrants and asylum: “In recent years the steep rise in the number of illegal immigrants (and therefore potential asylum seekers) caught has revealed the increasing needs to include their fingerprints in the system.”¹⁰⁸

Es a partir de la década del 80 que la política migratoria comenzó a ocupar un rol central en los foros de discusión europeos, y, por consiguiente, en el proyecto de la libre circulación. Según Jeff Huysmans: “*Following on from the Single European Act (1986) and the momentum developed in the Schengen Group, migration was an explicit subject of intergovernmental regulation within the European Union.*”¹⁰⁹

Tal como se expuso en la teoría del intergubernamentalismo, a la luz de ciertos temas sensibles como la inmigración y la libre circulación, los Estados partes de las negociaciones de Schengen optaron por un enfoque más intergubernamental. La cuestión más problemática aquí, es que se comenzó a asociar al inmigrante con la inseguridad, formando un binomio inseparable.

“Its central element is the assumption that, after the abolition of the internal border controls, transnational flows of goods, capital, services and people will challenge public order and the rule of law. This link has been constructed so successfully that it has obtained the status of common sense”.¹¹⁰

La migración es un fenómeno que debe ser entendido en el contexto de la libre circulación de bienes, de capital y de personas. Mientras que los flujos globales de bienes y de capital son apoyados como aspecto clave del liberalismo

¹⁰⁸ HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ *Ibidem.*

económico, el flujo de personas fue abordado con políticas restrictivas destinadas a limitar el movimiento de personas. Restringir la migración contradice, según nuestro entender, el espíritu de la globalización y la liberalización. Parecería que las fronteras hoy en día afectan más que nada a las personas:

“Hay un consenso creciente en la comunidad de naciones para suprimir el control de fronteras en lo que atañe al flujo de capitales, información y servicios y, de forma más amplia, para fomentar la globalización. Pero cuando se trata de inmigrantes y refugiados... el Estado nacional reivindica todo su antiguo esplendor afirmando su derecho de soberanía para controlar sus fronteras.”¹¹¹

La migración internacional es, pues, una excepción en el proceso de globalización. Como dice Nigel Harris, *“esto es paradójico porque la internacionalización de la economía crea un mercado mundial de trabajo en el que algunos países tienden a especializarse en suministrar ciertos tipos de trabajadores al resto del mundo, lo que así implica la circulación de la mano de obra.”*¹¹²

En efecto, bajo el umbral del derecho internacional, los Estados tienen derecho a controlar el movimiento a través de sus fronteras. Se puede argumentar que: *“the states use migration control measures to demonstrate their sovereign control over territory and to palliate public concerns that sovereignty is being undermined”*.¹¹³

Las fronteras incluyen y excluyen. Proporcionan seguridad frente a las amenazas transnacionales, como así también protegen los intereses sociales y

¹¹¹ PECOUD, Antoine. Ob. Cit.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ WOHFELD, Monika. *“Is migration a security issue?”*. The University of Malta. Disponible en: https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0018/232335/Chapter_6.pdf

económicos de una nación. A priori, se podría afirmar que son un recurso contra las intrusiones extranjeras, delimitando las identidades culturales y una cierta estabilidad en un mundo cambiante. Lo que es aún más importante, el control de las fronteras conserva en su estado final una de las características fundamentales del Estado soberano. La esencia de Schengen está justamente en la idea de que las fronteras cumplen la función de muros como así también de puertas. La cuestión está en cómo equilibrar las necesidades de fortalecer los controles externos a fin de liberalizar los controles internos, en otras palabras, alcanzar el equilibrio entre el fomento de los flujos de bienes, servicios y personas mientras se controla los flujos ilegales.

Schengen impuso el temor de que la libre circulación pudiera llevar a una invasión demográfica, a la pérdida de control de las fronteras, a las alteraciones en la identidad cultural, a la disminución del estado de bienestar y sobre todo a peligros relacionados con el Islam. Es lo que según el autor Samuel Huntington llamó el choque de civilizaciones, la confrontación de Oriente y Occidente. El problema de la inmigración pasó, luego de Schengen, a ser incorporado en muchos análisis estratégicos al mismo nivel que las amenazas terroristas. En palabras de Huysmans: *“one of the best examples is the 1990 Convention Applying the Schengen Agreement which connects immigration and asylum with terrorism, transnational crime and border control”*.¹¹⁴

El Convenio de Aplicación de Schengen contribuyó a que el asunto de la migración esté cada vez más presente en la opinión pública, junto con la idea de que la migración pone en peligro el equilibrio étnico y cultural de la sociedad de destino, estimulando el racismo y el radicalismo político.

Es importante destacar que el término "inmigrante" al que hace referencia la clase política, implica a un individuo extracomunitario, de un país pobre, y

¹¹⁴ HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

nunca proveniente de los Estados Unidos, Japón o Australia. Este "inmigrante" que carece de los recursos para ser un consumidor, se ha vuelto el responsable de los males que sufre la sociedad.

Los ex territorios coloniales, que técnicamente son parte de Estados miembros, como por ejemplo las Islas Canarias, Martinica y Reunión; o enclaves europeos en el continente africano como el de Ceuta y Melilla; o territorios de ultramar controlados por Estados miembros tales como la Guyana Francesa, presentan un problema de control, porque una vez que las personas ingresaron legal o ilegalmente al Espacio Schengen podrán circular libremente.

Como ya se dijo anteriormente, se le asigna muchas veces al inmigrante la responsabilidad de problemas que tiene la sociedad, como la falta de trabajo. Sin embargo, la presión de la inmigración sobre el mercado de trabajo no parece ser fuerte en la realidad, dado que muchos de estos inmigrantes son calificados y tienen muchos aportes que hacer. Según el economista Juan Labraga: *“Es distinta la movilidad de un trabajador calificado que la de un trabajador no calificado. Los no calificados se pueden considerar como un factor inmóvil, que para emigrar tiene que pasar alguna catástrofe social. El trabajador calificado es el que por lo general va a emigrar en busca de mejores condiciones.”* Esto apoya la idea de que el inmigrante dinamiza el mercado, ya que por ejemplo, un inmigrante calificado belga que llega a Alemania a trabajar, genera mayor especialización y rendimiento. Sin embargo, y a la luz de los acontecimientos recientes como el Brexit, pareciera ser que la percepción del inmigrante como enemigo ha calado hondo en el Viejo Continente.

Este discurso xenófobo se nutre de la idea de competencia entre nacionales y extranjeros por el empleo. El fenómeno se contempla, en sustancia, como un potente factor de fragmentación social y de incremento de la violencia política.

“A key theme running through these debates was that migration is a danger to domestic society. The development of security discourses and policies in the area of migration is often presented as an inevitable policy response to the challenges for public order and domestic stability of the increases in the number of illegal immigrants and asylum seekers.”¹¹⁵

Es decir, la política migratoria es un instrumento para proteger al Estado, su sociedad y su mercado laboral contra los peligros relacionados a una supuesta invasión de inmigrantes ilegales. En otras palabras, frente a la existencia de un problema (los inmigrantes) se crea una política migratoria restrictiva como reacción. Esto estuvo, en cierta medida, determinado a través de un discurso político, el cual genera un proceso de deslegitimación del inmigrante, presentándose al mismo como factor desestabilizante de una supuesta homogeneidad cultural, y tornándolo peligroso.

Pese a la voluntad política de frenar el ingreso de inmigrantes a los Estados europeos: *“the immigrant population continued to grow because of permission to immigrate on the basis of family reunion. As a result, public awareness of the immigrant population increased.”*¹¹⁶ En este aspecto, una cuestión fundamental es la relativa al Estado de bienestar. Como una vez dijera Milton Friedman, *“es sencillamente obvio que no se pueden tener al mismo tiempo libertad de inmigración y Estado de bienestar”*.¹¹⁷

La libre circulación supondrá el aumento de las tensiones entre la población autóctona y los inmigrantes, sobre todo en lo referente al mercado de trabajo. Esto llevaría a una movilización anti migratoria y fomentaría las formaciones políticas populistas y de extrema derecha. Walzer sostiene, de igual modo, que, si los Estados no controlan la migración, lo hará la propia población mediante

¹¹⁵ HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

¹¹⁶ Ibídem.

¹¹⁷ PECOUD, Antoine. Ob. Cit.

rechazos más o menos violentos de los extranjeros. Los controles de frontera alimentan indirectamente el racismo y promueven la idea de que los extranjeros y quienes lo parecen, son indeseables, con lo que se siembran dudas sobre el derecho de todos los migrantes a vivir en las sociedades receptoras.

La percepción de la inmigración como una amenaza a la seguridad nacional fue aumentando a medida que Schengen se iba consolidando. Según autores como Jeff Huysmans y Didier Bigo, el vínculo imaginario entre inmigrante con el terrorismo, el crimen organizado y amenazas para la salud, contribuyeron a la percepción de la inmigración irregular como una amenaza a la seguridad. Estos autores argumentan que la relevancia de tales enlaces tiende a ser sobreestimada.

Aquí hay un aspecto que vale la pena resaltar. No necesariamente la política migratoria fue una reacción a una supuesta ola invasiva de inmigrantes, sino que puede ser lo contrario, es decir: *“They are defining practices which turn an issue like migration into a security problem by mobilizing specific institutions and expectations”*.¹¹⁸ Artículos periodísticos del estilo de *“Serons-nous encore français dans 30 ans?”* del diario Le Figaro de Francia, o *“Islamisme, la menace interieur”* del semanario Valeurs actuelles, eran ejemplo de esta nueva tendencia que trajo el debate sobre el Acuerdo de Schengen.

La libre circulación llevó a la necesidad de fortalecer las fronteras externas frente a la liberalización de las fronteras internas. Esto se puede entender de la siguiente manera: si se disminuye el control interno, se deberá fortalecer el control externo para garantizar la suficiente capacidad de control de quien entra al espacio de libre circulación. En otras palabras, el país en cuestión ya no controlará las fronteras para sí mismo, sino que para el conjunto de los Estados miembros.

¹¹⁸ HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

Esto dio lugar a lo que algunos académicos llaman la “Fortaleza Europea”. Bigo, por ejemplo, ha argumentado que la Fortaleza Europea no es una realidad emergente, sino más bien un concepto que debe ser interpretado en términos discursivos y simbólicos. En cuanto a las políticas relacionadas a la seguridad y la migración, estas tienen un carácter "simbólico", es decir, son meras declaraciones con el fin de tener un efecto discursivo.

“En 1990, le discours officiel en France comme en Allemagne a été de présenter Schengen comme un point d'équilibre. Ni Europe passoire, ni Europe forteresse, Schengen visait selon ses promoteurs à concilier liberté et sécurité à l'échelle européenne. Il était donc logique que la nouvelle liberté de libre circulation soit, disait-on, encadrée et accompagnée par des mesures « compensatoires ».”¹¹⁹¹²⁰

En otras palabras, se sugiere que la noción de Fortaleza Europea está más asociada a un símbolo, que, a la capacidad del Estado, o en este caso de la comunidad de Estados europeos, de controlar la inmigración. Leonello Gabrici, actual portavoz de Justicia e Interior de la Comisión Europea, rechaza el concepto de Fortaleza Europea, argumentando que

“Pertenece a la esfera de la ciencia ficción y que no existe ninguna fortaleza inexpugnable en la actualidad. De hecho, es una fortaleza extraña teniendo en cuenta que cientos de miles de nacionales de terceros países cruzan las fronteras de los Estados miembros de la UE cada año.”¹²¹

¹¹⁹ En 1990, el discurso oficial en Francia y Alemania era presentar Schengen como un punto de equilibrio. Ni una Europa débil ni una Europa fortaleza, Schengen buscó conciliar la libertad y la seguridad a nivel europeo. Era lógico, pues, que la nueva libertad de movimiento viniera acompañada de medidas "compensatorias". (Traducción libre del autor)

¹²⁰ GUILD, Elspeth; BIGO, Didier. Ob. Cit.

¹²¹ CASTAN, Jaume. “*La Fortaleza Europea: Schengen, Ceuta y Melilla*”. 2014. Instituto de Estudios Ceutíes. Consultado el 27/11/2016. Disponible en: https://www.academia.edu/12124453/La_Fortaleza_Europea_Schengen_Ceuta_y_Melilla

En este marco, la Sra. Sonia Álvarez, sostiene que: *“El proceso de integración europeo ha sido abierto a la participación de nuevos países. Citando el ejemplo de Schengen, vemos que comenzó con seis países para después incluir a 26. Considerar una fortaleza a Europa es cuestionable.”*

Continuando con esta línea de pensamiento, durante la entrevista con la Delegación Europea se sostuvo, ante la pregunta sobre la opinión del concepto de “Fortaleza Europea”, que esta es un mito, y que para verlo hay que hacerse una contra pregunta: *“¿si los controles fueran país por país, sería más fácil para una persona de un tercer país ingresar a la Unión Europea? Yo creo que al contrario, se hace más fácil porque solo tienes que pasar una frontera, y no 26.”*

Según la clase política de la época, la libertad de circular llevaba consigo un efecto colateral.

“A key element in this process was the identification of a particular side effect of the creation of the internal market. One expected that the market would not only improve free movement of law-abiding agents, but would also facilitate illegal and criminal activities by terrorists, internal criminal organisations and immigrants. The economic difficulties of the 1970s issues such as immigration, “insécurité” (the breakdown of law and order), and unemployment come to the forefront of political debates that were occurring in the early 1980s.”¹²²

La institucionalización de este argumento permitió el fortalecimiento del mismo, y, por consiguiente, el ingreso al marco de la Unión Europea. Ya no se trataba, por un lado, de terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia, y, por otro lado, los derechos de asilo e inmigración, sino que se comenzaron a plantear como

¹²² HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

fenómenos conexos, con el fin de obtener una visión global de la interrelación entre estos problemas y la libre circulación de personas dentro de Europa.¹²³

Sin embargo, no solo la crisis económica contribuyó a agudizar la percepción de los inmigrantes como factor de inseguridad. Las negociaciones y el camino a la aplicación del Convenio de Schengen, se verían acompañadas por crisis geopolíticas regionales e internacionales que, a nuestro entender, pudieron incitar igualmente el temor de un movimiento migratorio desde el este hacia el oeste europeo, es decir al Espacio Schengen.

Por un lado, el 9 de noviembre de 1989, luego de más de 28 años de existencia, caería el Muro de Berlín y comenzaría un proceso que desembocaría en la Reunificación Alemana en 1991, integrando a aproximadamente 16 millones de personas a la República Federal de Alemania. Por otra parte, en el mismo año de la Reunificación va a colapsar la Unión Soviética, provocando su disolución y la creación de 15 nuevos Estados independientes. Cabe recordar que las negociaciones por el Convenio de Aplicación de Schengen transcurrieron paralelamente a estos acontecimientos.

El tercer proceso que nos parece relevante remarcar es la desintegración de Yugoslavia, la cual se desarrollaría desde 1991 hasta el 2008, fecha en que se independizó la República de Kosovo, con el apoyo de los Estados Unidos y la Unión Europea, y que aún sigue generando polémica. Durante dicho proceso se crearon 7 nuevos Estados, y se realizaron varias intervenciones militares por parte de las Naciones Unidas y la OTAN para frenar las acciones armadas del ejército serbio-bosnio.

¹²³ HUYSMANS, Jeff. Ob. Cit.

Es lógico pensar que algunos de esos nuevos Estados tendrían la intención, en algún momento, de ser parte del Acuerdo de Schengen, o que ciudadanos, teniendo en cuenta las dificultades que enfrentaban sus países, se vean atraídos a emigrar a los países del Espacio Schengen, generando así nuevos desafíos en cuanto a la seguridad migratoria europea.

A su vez, la implosión de Yugoslavia y la creación de nuevos Estados plantearon un problema difícil de cuantificar. Estos nuevos Estados a la luz de las democracias liberales de Europa del este carecerían de estabilidad política por lo que se podría suponer que gran parte del movimiento transnacional ilegal de personas y mercancías provendría de los Balcanes.

La clase política europea aprovechó esta potencial ola de inmigrantes para hacer su discurso más duro, hablando de que se estaba haciendo un abuso del asilo como medio para entrar en Europa. De este modo, como señala Javier de Lucas, se ha procedido a una artificial vinculación entre asilo e inmigración, que lleva a pretender que la solución de la inmigración vendría de la mano de la reducción del derecho de asilo y el fortalecimiento de las fronteras, ya que, la mayor parte de quienes pretenden obtener el asilo o refugio en realidad son inmigrantes económicos.¹²⁴ Cabe recordar que los conflictos que hicieron de la inmigración la única opción para sobrevivir fueron, en cierta medida, provocados por países europeos que producen armamento, el cual es luego vendido a estos mismos países en crisis institucionales.

En este apartado se ha examinado cómo las negociaciones de Schengen llevaron al establecimiento de una relación entre el inmigrante y la inseguridad. Creemos que Schengen fortaleció la ya muy presente percepción de que los inmigrantes representan un peligro al Estado-nación.

¹²⁴ CAMACHO, Eduardo. “*El convenio de Schengen: los cimientos de la fortaleza europea*”. Mientras Tanto.1997. No. 68/69 pp. 167-180. Consultado el 20/10/2016.

5.2.2. Schengen y el sentido de pertenencia

A nuestro entender, Schengen no solo instauró la libre circulación de personas como eje fundamental del proceso europeo, sino que también contribuyó, a través de esta libertad, a fortalecer el sentimiento de pertenencia europeo. Esto terminó afectando transversalmente a los aspectos de seguridad, evitando confrontaciones nacionales. La libre circulación trajo aparejado el fortalecimiento de las relaciones intra-europeas, a expensas de instaurar la idea del inmigrante extracomunitario como factor de desestabilización social.

La discusión sobre la integración europea se basa, generalmente, en realidades prácticas. Sin embargo, consideramos que hay otros aspectos intangibles que se deben de tener en cuenta como son la identidad y ciudadanía común. La Unión Europea no solo significa un conjunto de Estados intercambiando bienes materiales y trabajadores que se mueven libremente. Creemos que la Unión Europea se construye continuamente, día a día, y que la libre circulación juega un rol fundamental en esta construcción, trascendiendo todo concepto de nación.

La identidad es un concepto problemático. Si lo tomamos literalmente, significa igualdad o la cualidad de ser idénticos. Es un concepto utilizado para construir sentimientos comunitarios de cohesión y para transmitir la impresión de que todos los individuos son iguales en una comunidad imaginaria.

"The founding fathers of the European Community wanted it to be a construct that also had a political integration and for that you needed people to move because the minute people crossed boundaries and borders, you had deeper integration. So it was both a social as well as an economic aim. If you wish to create a structure which would stop Germany and France ever going to war again, which was at the heart of the original principle, you did require a movement of the people in that area which

would simply mean brother would never take up arms against brother again. And that has been achieved.”¹²⁵

Un ciudadano francés se siente francés y al mismo tiempo europeo. Este sentimiento de pertenecer a Europa se sostiene por el hecho de que el ciudadano francés tendrá los mismos derechos en Francia que en Alemania. Vale recordar, que fue con el Tratado de Maastricht firmado en 1992 que se reconoció en el Primer Pilar el derecho a la libre circulación y residencia de las personas como elementos fundamentales de los ciudadanos europeos, creándose el concepto de “Ciudadanía Europea”, y arraigando al proyecto europeo con la libre circulación de personas.

“Transnational interactions and cross-border mobility generally exert a positive effect on citizen’s attachment to Europe: they strengthen the EU identity of individuals and decrease Euroscepticism. Furthermore, EU citizens have been shown to frequently cross borders for social rather than only economic interactions; a motivation that has been considered key in shaping (positive) attitudes towards the EU. By facilitating cross-border mobility, the Schengen Agreement could thus be expected to further boost positive attitudes towards the EU.”¹²⁶

Como vemos, el concepto de la ciudadanía europea está intrínsecamente ligado al concepto de la libre circulación. Schengen reforzó la identidad europea haciendo que la gente se involucre más en el proceso europeo. La idea de una identidad europea fue y sigue siendo un instrumento para establecer el orden y la confianza en una Europa unida, y dar a los europeos el sentimiento de tener un lugar y una misión en el sistema mundial. Un cierto sentido de pertenencia basado en lealtades, normas y valores compartidos, condicionando así el sentido de pertenencia.

¹²⁵ SODHA, Sonia. “*Why is EU free movement so important?*”. 2015. Consultado el 25/10/2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-33655318>

¹²⁶ ADEMMEER, Esther. Ob.Cit.

Asimismo, se puede ver a esta identidad europea como la idea de que las naciones siguen siendo independientes entre sí como Estados, pero pueden decidir, en el clásico concepto de Thomas Hobbes, un "contrato social" para agruparse y alcanzar el bien común. Sigue siendo una construcción artificial, que sólo continuará mientras sus ciudadanos le encuentren algún tipo de valor común. Es en este marco, que la identidad común representa un aspecto clave en la continuación del proyecto europeo.

El entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, supo entender la importancia de la libre circulación para la creación de una identidad europea. En palabras del ex presidente: *"At a time when walls are tumbling down elsewhere, the free movement will provide tangible proof to our citizens that they are part of a single geographical and cultural entity, that internal frontiers are a thing of the past."*¹²⁷

Hasta mediados de los 80, la integración europea se percibía, ante todo, como un proyecto económico que no afectaba directamente los valores fundamentales de sus pueblos constituyentes. A lo largo de las décadas, la identidad colectiva de Europa se fue desarrollando de la mano de una "cultura de cooperación" institucionalizada. Creemos que Schengen bajó a la sociedad el proceso de integración. La Comunidad Europea tuvo un acercamiento a la sociedad a través de la libre circulación de personas, porque el cruce de fronteras se volvió algo de todos los días.

Fue con el AUE y el Acuerdo de Schengen que se dio este cambio en la percepción de los ciudadanos europeos. Es decir, la introducción de la libre circulación en el seno de Europa llevó a que los europeos dejaran la obsesión por los aspectos económico-comerciales y empezaran a discutir temas más

¹²⁷ DELORS, Jacques. "Discurso para el Parlamento en 1990". Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-90-1_en.htm

relacionados con la construcción de una Europa social e integrada, no solo económicamente, sino que filosóficamente.

Gracias al mercado único, los ciudadanos gozan de una serie de derechos en diferentes áreas como la libre circulación de bienes y servicios de consumo, la salud pública, la igualdad de oportunidades y de trato, y el acceso al empleo y la protección social, los cuales han logrado una verdadera integración social entre las naciones. En cierta medida, se trata de "*l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des Etats membres en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail*".¹²⁸¹²⁹ Al terminar con la discriminación basada en la nacionalidad de las personas se aboga, pues, por una identidad común.

Investigaciones recientes han demostrado que las interacciones transnacionales y la movilidad transfronteriza en general, ejercen un efecto positivo sobre el apego de los ciudadanos a Europa, ya que refuerzan la identidad de los individuos como ciudadanos de la UE y disminuyen el euroescepticismo.

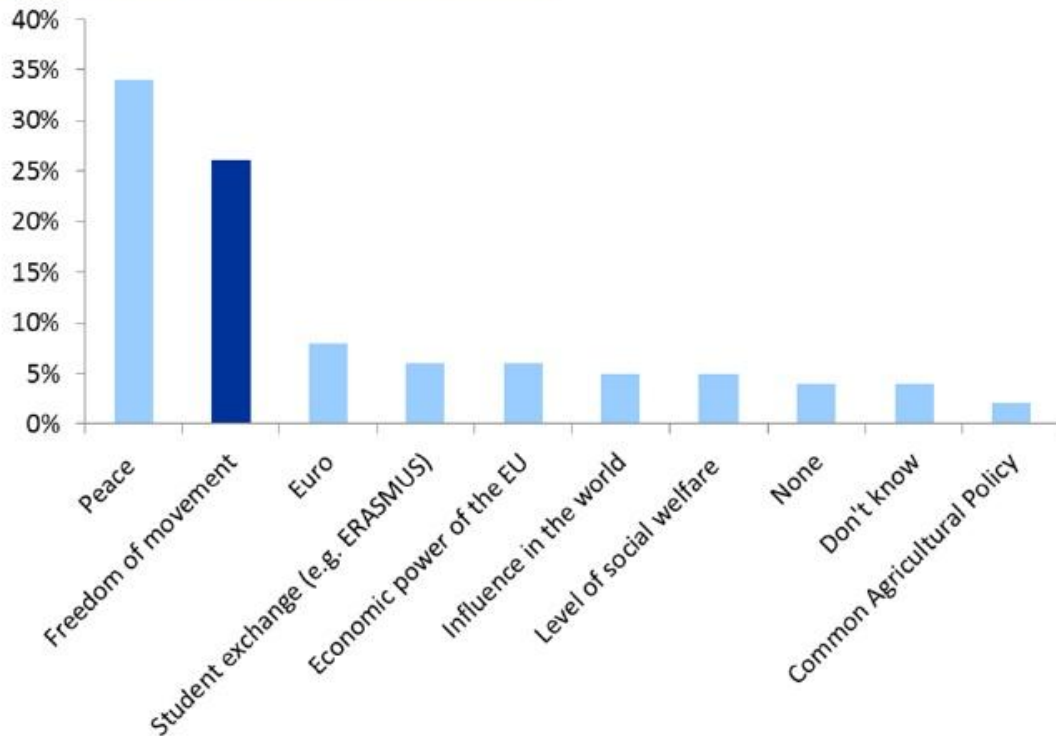
Tal como se puede apreciar en la gráfica a continuación, según el Eurobarómetro 2015 realizado por la Comisión Europea, ante la pregunta "*¿Cuál de los siguientes cree usted que tuvo el mayor impacto positivo en la Unión Europea?*", los ciudadanos europeos ubican a la libre circulación en segundo lugar, luego de la garantía de la paz.¹³⁰

¹²⁸ La abolición de toda discriminación basada en la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros en materia de empleo y las demás condiciones de trabajo. (Traducción libre del autor)

¹²⁹ TOUTE L'EUROPE. "*La libre circulation des personnes*." 2016. Consultado el 31/10/2016. Disponible en: <http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/marche-interieur/synthese/la-libre-circulation-des-personnes.html>

¹³⁰ ADEMMEER, Esther. Ob. Cit.

Figure 1:
Which of the following do you think is the most positive result of the EU?
(% of EU-28 total, only one answer possible)



Source: European Commission (2015): Eurobarometer 82.3 (QD4a); own illustration.

Esta libre circulación beneficia a los ciudadanos europeos no solo en temas económicos, sino también en búsqueda del desarrollo social; una motivación que ha sido considerada clave en la formación de actitudes positivas hacia la UE. Un ejemplo de esto es el programa ERASMUS o *European Community Action Scheme for the Mobility of University Students*, en el cual desde 1987 hasta fines del 2013 habían participado más de 3 millones de estudiantes, provenientes de más de 4 mil instituciones universitarias.¹³¹

“Some 14 million European citizens have chosen to work or settle in another Member State and enjoy social protection and civic rights. The Erasmus program involves more than 3 million students who have been able to complete extremely enriching courses as they have undertaken higher education in a State other than their home

¹³¹ BRANDENBURG, Uwe; TABOADELA, Obdulia; VANCEA, Mihaela. “*Mobility Matters: the ERASMUS Impact Study*”. 2015. Consultado el 16/12/2016. Disponible en: <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/8863/7934>

country. Tens of thousands of border workers also enjoy the benefit of free movement.”¹³²

Se podría decir que el ingreso del Convenio de Schengen al marco legal de la Unión, y por consiguiente el ingreso de nuevos Estados, hizo transformar por completo la esencia de Schengen. Un Acuerdo intergubernamental entre cinco países, cultural y geográficamente similares, se transformó en un Acuerdo entre Estados muy diferentes. De hecho, el ingreso de los países de Europa del Este transformó y cuestionó la noción de “Una Europa”, para introducir el nuevo concepto de “Dos Europas”. El ingreso de los Estados del Este cuestionó la identidad reinante en el seno de la comunidad europea.

Se introdujo así una identidad que pudiera reunir a todos los Estados y no solo a los Estados europeos fundadores del proyecto. Creemos que esta identidad común logró penetrar al proyecto europeo, debido a que primó el olvido, en lugar de la construcción de un mito en común. Según Zygmunt Bauman a esto se le denomina “Palimpsest identity”.

”It is the kind of identity in which forgetting rather than learning, memorizing is the condition of continuous fitness, in which every new things and people enter and exit without rhythm or reason. Only such a palimpsest identity may help Europe to accommodate generously to its many cultures and multivarious senses of us”.¹³³

La identidad nacional es una construcción social, determinada por la historia. Construir una identidad europea significa, en primer lugar, una nueva política de memoria. Significa celebrar ante todo los acontecimientos pasados que reunieron a los Estados nacionales, y no los que significaron guerra y división. Al fin y al cabo, la identidad de una nación no es otra cosa que el olvido de

¹³² TOUTE L'EUROPE. Ob. Cit.

¹³³ DOLEJSIOVOA, Ditta. “*European Citizenship*”. Council of Europe Publishing. 2009. Pág. 46

aquellos momentos que no coadyuvan a la unidad nacional. Según el historiador polaco Bronisław Geremek:

“Despite the changes over the years in Eastern Europe, the fall of the Iron Curtain and enlargement of the EU, (...) Europeans have no memory or consciousness of their collective history. There are no common heroes and references.”¹³⁴

Schengen se convirtió así, en un marco en donde la confianza jugó un rol crucial. Es decir, fue necesario crear suficiente confianza para que los Estados sin fronteras exteriores estuvieran dispuestos a depender de la capacidad de control de los Estados con fronteras exteriores.

“That requires a ‘philosophy of mutual trust as the core idea in the establishment and development of border security systems. Such trust is often in short supply, and has to be earned by EU institutions which claim to speak for the interests of all, and by new member states.”¹³⁵

Se introduce así un concepto fundamental: la confianza mutua. Uno se podría preguntar, ¿es posible construir integración sin la existencia previa de confianza? Según nuestro entender, la confianza es esencial en todo proceso de integración, y el caso europeo sirve como excelente ejemplo de esto. La confianza se dio primero en ámbitos económicos y comerciales, como ya se ha expuesto. Luego se fue trasladando esta confianza a aspectos más delicados.

Si hubiese habido desconfianza, nunca se habría alcanzado la libertad de circulación. Se alcanzó gracias a los 50 años de trabajo en conjunto en la economía. Las relaciones económicas fueron de gran ayuda para la construcción de esta confianza. La libre circulación de personas fue

¹³⁴ DOLEJSIOVOA, Ditta. “*European Citizenship*”. Ob. Cit.

¹³⁵ CAPARINI, Marina. “*Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*”. Geneva Center for Democratic Control. 2006. Transactions publishers.

consecuencia de una serie de vínculos políticos, económicos e institucionales, entre los distintos países.

Sin embargo, nunca se alcanzó la suficiente confianza para lograr la total abolición de controles fronterizos. Tal como afirma Moravicks, asuntos como la política migratoria o la defensa nacional son temas en los que los Estados europeos han sido reticentes a ceder su soberanía. El intergubernamentalismo liberal parece aplicar perfectamente en el caso de Schengen. Era esperable que los Estados europeos no fueran capaces de llegar a una instancia supranacional en asuntos como la libre circulación de personas.

Lo económico fue fundamental para crear una confianza necesaria para los temas políticos, y sin el paso previo en materia económica no se hubiera alcanzado tal grado de integración. Según el Economista Labraga: *“para generar confianza hay que generar interdependencia económica. Para esto fue necesario fortalecer las relaciones comerciales bilaterales.”*

La libertad de circulación fue vista entonces como un aspecto clave para la construcción de una identidad europea. Si bien Schengen fue un paso necesario para la materialización del sentir europeo, la libre circulación llevó también a la creación de una fortaleza identitaria europea. Es decir, Schengen fue pensado en una Europa occidental, liberal y desarrollada. La caída del muro de Berlín llevó a que países anteriormente bajo la esfera soviética desearan ingresar al proyecto europeo.

De hecho, por muchos años los flujos migratorios de Europa del Este fueron contenidos por la cortina de hierro. Sin embargo, una vez que los países del este se libraron del comunismo, la población de estos países empezó a manejar la opción de emigrar.

Según Lincoln Bizzozero, se asocia a la identidad europea con Europa occidental. De hecho, según él: *“el ingreso de nuevos países a la Comunidad Europea en la década del 90 erosionó esa identidad tan importante para los padres fundadores del proyecto europeo”*.

En contraposición a esto, la diplomática española Sonia Álvarez entiende que: *“con el ingreso de los países del Este se dejó de lado la idea de dos Europas divididas y enemistadas para volver al concepto clásico de una única Europa.”*

Continuando con esta línea de razonamiento, existen otros autores como Judt, Kundera y Dor, que destacan el ingreso de los Estados del este como un aporte a la reunificación europea, y el regreso a la vieja Europa del siglo XIX. Esto, según los autores, era fundamental si se buscaba alcanzar una verdadera identidad europea.

El Acuerdo de Schengen ha armonizado las diferencias existentes entre las políticas de visados de los Estados miembros. Sin embargo, y en concordancia con lo afirmado por el Profesor Bizzozero, en la década del 90 el trato de los nacionales de los países candidatos no fue uniforme. Tanto Bulgaria como Rumanía se encontraban en la denominada “lista negra” de visados, siendo relegados a una segunda división de candidatos y sometidos a un “régimen humillante de visados”.

En esta misma línea de pensamiento, los países que ingresaron al espacio de libre circulación luego de la caída del muro vinieron a cuestionar aquella idea de la “Fortaleza Europea”, ya que estos países estuvieron excluidos de todo desarrollo institucional comunitario. De hecho, en la retórica de los países de Europa del Este se puede trazar un complejo de inferioridad, unido a una idealización de Europa, y al mismo tiempo, una amarga crítica de la misma.

Asimismo, al ser parte del proyecto europeo, y por consiguiente del espacio de libre circulación, se estaba volviendo a las raíces del “Concierto de Europa”, una clara voluntad de romper con el pasado comunista. Al ser parte de Schengen, Estados como Polonia o Hungría serían parte de la Europa desarrollada. La idea de un retorno a Europa implicaba también la idea de que los países habían sido parte de Europa durante la mayor parte de su historia, pero por situaciones coyunturales fue desacoplado artificialmente de Europa.

A partir del Convenio de Aplicación de Schengen se ha instaurado una nueva distinción entre fronteras duras y blandas. La idea detrás del reblandecimiento de las fronteras en el Espacio Schengen es que, mientras las fronteras internas van desapareciendo, las externas se van endureciendo, creando efectivamente un espacio de libre circulación, pero con límites más fuertes siendo más difíciles de penetrar desde el exterior.

Parecería ser que, a medida que el espacio de libre circulación se fue extendiendo hacia el este, las fronteras exteriores se volvieron más porosas. Esto llevó a que, a fin de mantener la libre circulación y un área de libertad, seguridad y justicia, se tuviera que posponer el derecho a circular libremente de los países de Europa del Este, para así no correr el peligro del ingreso ilegal de inmigrantes por las fronteras orientales. De esta manera, se instauraba la idea de que existía un movimiento más libre en Europa Occidental que en Europa Oriental.¹³⁶

Esto, radicaba en la idea de que los países del este no contaban con las instituciones ni personal suficiente para hacer frente a un control fronterizo verdaderamente eficaz. La Sra. Álvarez explica esta cuestión: “*En el fondo el*

¹³⁶ GRABBE, Heather. “*The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards.*” International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 76, No.3, Europe: Where Does It Begin and End? (Jul., 2000), pp. 519-536

Espacio Schengen se basa en la confianza. Se tiene que confiar en el vecino de que él está haciendo el control adecuado.”

No había confianza en que los países recién integrados pudieran hacer frente a semejante labor. Convertirse en la frontera exterior del espacio de libre circulación tiene implicaciones jurídicas y financieras. Los Estados no solo tienen que controlar el tráfico a través de sus fronteras con más cuidado, sino que también tienen que desarrollar una infraestructura sofisticada para guardar los datos de quienes están cruzando sus fronteras, y actualizar el trato de solicitudes de asilo.

Los países que forman la nueva frontera exterior asumen así importantes responsabilidades, tanto económicas como jurídicas, ya que se convierten en la primera línea del espacio de libre circulación en materia de movimientos transnacionales de población.

En este subcapítulo, se buscó plasmar la relevancia de la libre circulación, como un aspecto clave para la construcción de una identidad europea. Los promotores del Schengen vieron en este proyecto no solo beneficios económicos, sino que supieron prever que la creación de un espacio sin fronteras llevaría, en el largo plazo, a la formación de una sociedad interdependiente e integrada. Resulta difícil imaginar un conflicto armado entre alemanes y franceses, cuando ambos comparten un mismo mercado laboral.

Creemos que Schengen representa, junto con el euro, el hito más importante en el proceso de la “Europeanisation of Europe”. Consideramos que la libertad de movimiento no solo fomenta la tolerancia y el entendimiento entre las personas de diferentes culturas, ayudando esto a destruir los estereotipos y prejuicios, sino que también contribuye a construir la solidaridad entre las personas y los gobiernos de los diferentes países.

6. Conclusiones

En la presente investigación nos hemos dedicado a estudiar los orígenes y los efectos económicos y securitarios del espacio de libre circulación más grande del mundo. Aunque en la actualidad es criticado por algunos sectores de la política europea, Schengen sigue siendo uno de los mejores ejemplos al momento de estudiar los modelos de integración, y de ahí es que surge parte de nuestro interés.

Para poder comprender la situación actual que atraviesa Europa consideramos que era necesario entender de qué se trata Schengen, por qué y cómo se llegó al mismo. Por este motivo, nos preguntamos en primer lugar, por qué los Estados europeos estuvieron dispuestos a eliminar los controles fronterizos internos. Como vemos a lo largo del trabajo, en un primer momento el principal objetivo de los países pasaba por lo económico y por la necesidad de lograr una libertad de circulación de personas que permita llegar a un mercado único, planteado como objetivo décadas antes por la Comunidad Europea. Este nivel de integración demanda cuatro libertades: libertad de circulación de mercaderías, capitales, servicios, y personas.

En una dimensión más particular, buscamos comprender cómo afectaron los aspectos económicos y securitarios a Schengen, y a su vez, cómo afectó este último a los primeros. A lo largo de la investigación pudimos diferenciar dos etapas en la génesis de Schengen. Una primera etapa que se desarrolló hasta la celebración del Acuerdo en 1985, y una segunda etapa que se empezó a dar para fines de esa década y que culminó con la firma del Convenio de Aplicación de Schengen en 1990.

En un primer momento, el proceso estuvo marcado por un enfoque económico, concentrado en la eliminación de los controles aduaneros y la facilitación para el transporte de mercaderías entre los Estados miembros. Luego de la firma del

Acuerdo, creció el interés por los aspectos securitarios y la necesidad de aplicar medidas compensatorias, las cuales equilibraran las libertades establecidas anteriormente.

Apoyándonos en la teoría del Intergubernamentalismo Liberal, desarrollada por Andrew Moravcsik, llegamos al final del trabajo a confirmar nuestra hipótesis, la cual establecía que los Estados, movidos por un interés nacional, habían decidido avanzar en el proyecto de Schengen como forma de generar un impulso económico, estableciendo la libertad de circulación de personas, pendiente hasta ese momento.

A medida que avanzamos en la investigación empezó a quedar demostrado que el interés por Schengen se fue transformando, cobrando importancia los aspectos securitarios. Sin embargo, creemos que hoy en día lo realmente importante de este Acuerdo pasa por cosas más sencillas. A nuestro entender, Schengen contribuyó a que el proyecto europeo se tornara en algo cotidiano y palpable, ya que la libertad de circulación afectó a prácticamente todos los ciudadanos de la Unión Europea. Las consecuencias de Schengen en el día a día, es decir, en las facilidades laborales, en los viajes, y en el sentido de pertenencia europeo, son más relevantes que los efectos económicos y securitarios, presentes siempre en el discurso de los políticos.

Una perspectiva hacia el futuro

En momentos en que se cuestiona a la libre de circulación de personas a causa de la crisis migratoria y de los ataques terroristas perpetrados en Europa, se realizarán en 2017 elecciones en tres de los cinco países fundadores de Schengen: Países Bajos, Francia y Alemania, respectivamente. En los tres países existen candidatos críticos con Schengen, los cuales de ganar u obtener una importante representación parlamentaria podrían afectar su

funcionamiento, haciendo, por ejemplo, cada vez más frecuentes los cierres temporales de fronteras.

En el caso de Francia, el actual vicepresidente del partido Front National ha manifestado que: *“Ce sont de contrôles permanents, entre les pays de l’Union européenne, dont nous avons besoin. Contrôles qui passent nécessairement par le rétablissement de nos frontières nationales, et donc par la suppression des Accords de Schengen.”*¹³⁷¹³⁸

Este fragmento es un claro ejemplo de cómo el discurso puede generar una sensación en donde se presenta a la libre circulación como un factor que atenta de la seguridad nacional.

El Brexit y el abrumador apoyo a Marine Le Pen en Francia parecerían demostrar que aspectos como la integración europea pasaron a ocupar un lugar secundario en las agendas políticas de hoy en día. En este contexto, Schengen es desafiado y puesto bajo tela de juicio.

Schengen no sólo garantiza la libre circulación y facilita la vida en un contexto en que la movilidad de las personas es clave, especialmente para el dinamismo económico de la Unión, sino que también mantiene coordinados los controles fronterizos, en la lucha contra el terrorismo internacional y la delincuencia transfronteriza organizada.

¹³⁷ Controles fronterizos permanentes entre los países de la Unión Europea, es lo que necesitamos. Los controles que implican necesariamente la restauración de nuestras fronteras nacionales, y por lo tanto la eliminación del Acuerdo de Schengen. (Traducción libre del autor)

¹³⁸ BAY, Nicolas. *“Schengen : “Les Français veulent des frontières !”*. Comunicado de prensa del Front National. 04/2016. Consultado el 23/02/2017. Disponible en: <http://www.frontnational.com/2016/04/schengen-les-francais-veulent-des-frontieres/>

Mirando al futuro, Daniel Gros, Director del Centro Europeo de Estudios Políticos, expresa que la suspensión del Acuerdo de Schengen obstaculizaría la lucha contra el terrorismo.¹³⁹ Coincidimos con esta idea, ya que como vimos a lo largo del trabajo, la supresión de los controles fronterizos implica que los gobiernos inviertan recursos en actividades relacionadas con la prevención del terrorismo, en vez de destinarlos al control de documentos de los miles de europeos que cruzan las fronteras por temas laborales.

El actual clima de amenaza está llevando a los europeos por un camino que implicaría el desmantelamiento del espacio de libre circulación de forma permanente. El desafío está en que, el compromiso ciudadano con respecto a la importancia asignada a Schengen y la demanda de soluciones políticas, solucione el *impasse* por el cual está atravesando la Unión Europea. Sólo así será posible restaurar la confianza necesaria para que las fronteras abiertas funcionen de nuevo.

El debilitamiento de Schengen implica golpear directamente al corazón de Europa, poniendo en jaque uno de sus pilares fundamentales y, especialmente, el desarrollo de una ciudadanía europea que fue la base del proyecto europeo.

Un supuesto desmantelamiento de Schengen en el marco del Brexit y con la crisis del euro que aún no está totalmente resuelta, podría enviar señales negativas para el resto del mundo. El final de Schengen también demostraría el mayor fracaso en el proceso de integración europeo desde la Segunda Guerra Mundial.

¹³⁹ GROS, Daniel. “Schengen y la seguridad europea”. 2015. Consultado el 23/02/2017. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/schengen-open-borders-help-security-by-daniel-gros-2015-12?version=spanish&barrier=accessreg>

La cuestión de los refugiados puede ser una crisis temporal o puede persistir durante muchos años. Por esta razón, mientras los Estados miembros no se comprometan en acuerdos globales que impliquen al conjunto de la Unión, y en los que la solidaridad y la cooperación sean su base fundamental, el sistema Schengen podría comenzar un proceso de deslegitimación y su colapso sería cada vez más probable.

Bibliografía

ADEMMER, Esther. *“30 Years of Schengen”*. Kiel Institute for the World Economy. 2015. Consultado el 25/10/2016. Disponible en: https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief/kpb-2015/kiel_policy_brief_88.pdf

ARIAS, Eric. *“Inmigración, Nacionalismo e Integración: el caso de la Unión Europea en el Siglo XXI”*. Universidad del CEMA. Buenos Aires. 2009. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/5jornadasjovenes/EJE11/Arias.pdf

AUF DEM BRINKE, Anna. *“The economic costs of non Schengen: what the numbers tell us”*. Jaques Delors Institut. Berlín. 2016. Consultado el 19/10/2016. Disponible en: <http://www.delorsinstitute.eu/011-22826-The-economic-costs-of-non-Schengen-what-the-numbers-tell-us.html>

AUSSILLOUX, Vicent; LE HIR, Boris. *“The economic cost of rolling back Schengen”*. France Stratégie. Francia. 2016. Consultado el 18/10/2016. Disponible en: http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/the_economic_cost_of_rolling_back_schengen.pdf

AWESTI, Anil. *“Intergovernmentalist Theory and Eurosclerosis: A Critique”*. PAIS Graduate Working Papers. 2006. Consultado el 5/07/2016. Disponible en: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/currentstudents/phd/resources/crips/working_papers/2006/working_paper_2_awesti.pdf

BALDONI, Emiliana. *“The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview.”* 2003. Pioneur. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: http://www.obets.ua.es/pioneur/bajaarchivo_public.php?iden=40

BANGEMANN, Martin. “*Discurso en 1989*”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-89-859_en.htm

BAY, Nicolas. “*Schengen : "Les Français veulent des frontières !"*”. Comunicado de prensa del Front National. 04/2016. Consultado el 23/02/2017. Disponible en: <http://www.frontnational.com/2016/04/schengen-les-francais-veulent-des-frontieres/>

BERTELSMANN STIFTUNG. “*Departure from the Schengen Agreement*”. 2016. Consultado el 27/11/2016. Disponible en: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Departure_from_Schengen.pdf

BOOT, Nuria; WOLFF, Guntram. “*Cross-border commuters and trips: the relevance of Schengen*”. BRUEGEL. 2015. Consultado el 24/10/2016. Disponible en: <http://bruegel.org/2015/12/cross-border-commuters-and-trips-the-relevance-of-schengen/>

BRANDENBURG, Uwe; TABOADELA, Obdulia; VANCEA, Mihaela. “*Mobility Matters: the ERASMUS Impact Study*”. 2015. Consultado el 16/12/2016. Disponible en: <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/viewFile/8863/7934>

CAMACHO, Eduardo. “*El convenio de Schengen: los cimientos de la fortaleza europea*”. Mientras Tanto.1997. No. 68/69 pp. 167-180. Consultado el 20/10/2016.

CAPARINI, Marina. “*Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*”. Geneva Center for Democratic Control. 2006. Transactions publishers.

CASTAN, Jaume. *“La Fortaleza Europea: Schengen, Ceuta y Melilla.”* Instituto de Estudios Ceuties. 2014. Consultado el 27/11/2016. Disponible en: www.academia.edu/12124453/La_Fortaleza_Europea_Schengen_Ceuta_y_Melilla

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). *“Accord entre la France et la RFA relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande”*. Consultado el 19/05/2016. Disponible en: http://www.cvce.eu/content/publication/2005/9/29/46468e59-54ec-41c1-a15e-258d92568910/publishable_fr.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *“Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: back to Schengen - A Roadmap”*. 2016. Consultado el 20/10/2016. Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_en.pdf

COMISIÓN EUROPEA. *“Discurso en sesión”*. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-95-173_en.htm

CUOZZO, Melissa. *“La migration vers l'Europe : un enjeu sécuritaire Causes et conséquences des politiques migratoires européennes sur les migrants”*. 2015. Global Studies Institute de l'Université de Geneve. Consultado el 16/02/2016. Disponible en: <http://docplayer.fr/22642337-La-migration-vers-l-europe-un-enjeu-securitaire-causes-et-consequences-des-politiques-migratoires-europeennes-sur-les-migrants.html>

DAVIS, Dane; GIFT, Thomas. *“The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade”*. The World Economy. Estados Unidos. 2014. Consultado el 15/10/2016.

DALLISON, Paul. “*Juncker ‘not going to give up on Schengen’*”. Politico. 1/15/16. Disponible en: <http://www.politico.eu/article/juncker-not-going-to-give-up-on-schengen-borders-migration/>. Consultado el 27/08/16.

DELORS, Jacques. “*Discurso para el Parlamento en 1990*”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-90-1_en.htm)

DOLEJSIOVOA, Ditta. “*European Citizenship*”. Council of Europe Publishing. 2009. Pág. 46

ELSEN, Charles. “*Le rôle des accords de Schengen dans la construction européenne.*” 2011. Europäische Rechtsakademie. Consultado el: 25/5/2016. Disponible en: <http://docplayer.fr/21391756-Le-role-des-accords-de-schengen-dans-la-construction-europeenne.html>

ENGBERS, Wander. “*Liberal Intergovernmentalism*”. Université du Luxembourg. 2014. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: https://www.academia.edu/9737381/Does_Liberal_Intergovernmentalism_provide_as_Andrew_Moravcsik_claims_a_superior_explanation_for_the_principal_historic_step_changes_in_the_process_of_European_integration

GROS, Daniel. “*Schengen y la seguridad europea*”. 2015. Consultado el 23/02/2017. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/schengen-open-borders-help-security-by-daniel-gros-2015-12?version=spanish&barrier=accessreg>

GUILD, Elisbeth; BIGO, Didier. “*Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union*”. Revista Cultures and Conflicts. 2003. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: <https://conflits.revues.org/927?lang=es>

HUYSMANS, Jeff. “*The European Union and the Securitization of Migration*”. Journal of Common Market Studies. Vol. 38, N°5 pp. 751-77. Backwell Publishers. London. 2000

KARANJA, Stephen. *“Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation”*. The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library. 2008. Consultado el 4/10/2016.

KRUGMAN, Paul. *“Economía Internacional”*. 9ª Edición. 2012. Consultado el 17/12/2016.

LINARES, Catalina. *“Análisis del Espacio Schengen en materia de seguridad”*. Consultado el 19/05/2016. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5671/1026268382-2013.pdf?sequence=1>

MALAMUD, Andrés. *“Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”*. Universidad de Lisboa. 2011. Consultado el 9/07/2016. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. *“Liberal Intergovernmentalism”*. Princeton University Press. 2009. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf>

PARLAMENTO EUROPEO. *“Análisis inicial del Tratado de Ámsterdam”*. 1997. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/analysis/section1_es.htm#chap2

PARLAMENTO EUROPEO. *“La evolución hacia el Acta Única Europea”*. 2016. Consultado el 17/12/2016. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.2.html

PARLAMENTO EUROPEO. *“The economic impact of suspending Schengen”*. 2016. Consultado el 20/10/2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_ATA\(2016\)579074](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_ATA(2016)579074)

PARLAMENTO EUROPEO. “*The impact of border controls within Schengen on the Single Market*”. 2016. Consultado el 19/10/2016. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOP_STU\(2016\)578974](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=IPOP_STU(2016)578974)

PECOUD, Antoine. “*Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas*”. UNESCO. Paris. 2008. Consultado el 27/11/2016. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181895s.pdf>

SCHIMMELFENNIG, Frank. “*Liberal Intergovernmentalism and the Euro Zone Crisis*”. 2015. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: https://www1.ethz.ch/eup/people/schimmelfennig/publications/LI_euro_crisis.pdf

SODHA, Sonia. “*Why is EU free movement so important?*”. 2015. Consultado el 25/10/2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-33655318>

THE ECONOMIST. “*Putting up barriers*”. 2016. Consultado el 18/10/2016. Disponible en: <http://www.economist.com/news/briefing/21690065-permanent-reintroduction-border-controls-would-harm-trade-europe-putting-up-barriers>

TOUTE L'EUROPE. “*La libre circulation des personnes*.” 2016. Consultado el 31/10/2016. Disponible en: <http://www.touteurope.eu/les-politiques-europeennes/marche-interieur/synthese/la-libre-circulation-des-personnes.html>

UNIÓN EUROPEA. “*Acta Única Europea*”. Consultado el 22/11/16. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Axy/0027>

UNIÓN EUROPEA. “*Acuerdo europeo relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes (Acuerdo de Schengen)*”. 1985. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(01)&from=EN)

UNIÓN EUROPEA. “*Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen*”. 1990. Consultado el 8/07/2016. Disponible en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=EN)

UNIÓN EUROPEA. “*Directiva 68/360/CEE del Consejo*.” 15/10/1968. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l23011a>

UNIÓN EUROPEA. “*El espacio y la cooperación Schengen*”. 2009. Consultado el 20/05/2016. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Al33020>

UNIÓN EUROPEA. “*Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo*.” 15/10/1968. Consultado el 10/07/2016. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31968R1612>

UNIÓN EUROPEA. “*Tratado de Ámsterdam*”. 1997. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

UNIÓN EUROPEA. “*Tratado de la Unión Europea*”. 1992. Consultado el 6/07/2016. Disponible en: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf

UNIÓN EUROPEA. “*Tratado de Roma*”. 1957. Consultado el 19/05/2016. Disponible en: https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf

VLADESCU, Eloisa. “*The Assimilation of Immigrant Groups in France. Myth or Reality?*”. Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series. Vol 5, N° 39. 2006. Consultado el 15/07/2016. Disponible en: <http://www6.miami.edu/eucenter/VladescuWP%20French%20Immigration.pdf>

WOHFELD, Monika. *“Is migration a security issue”*. The University of Malta.
Disponible en:
https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0018/232335/Chapter_6.pdf

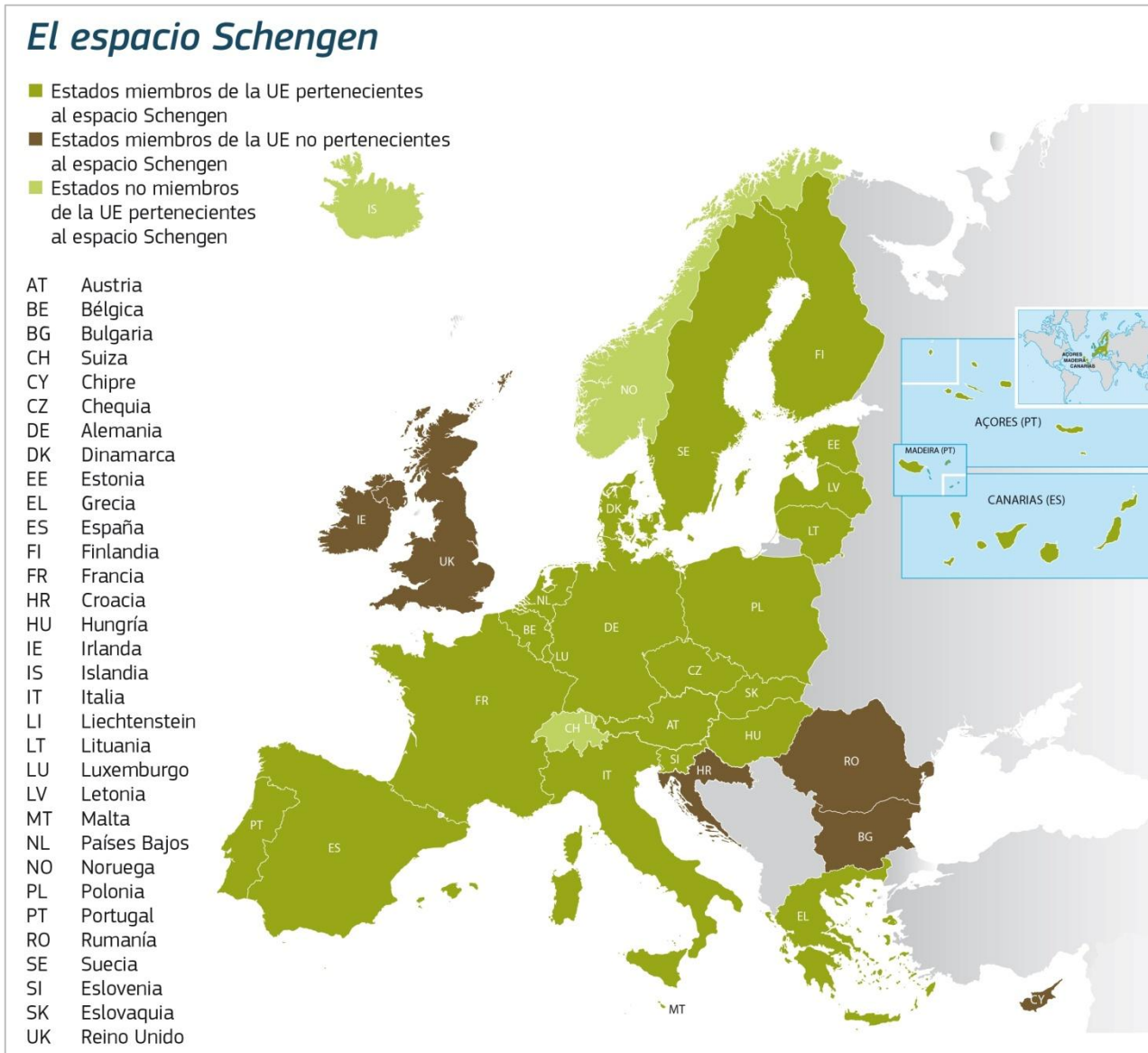
ZAIOTTI, Ruben. *“Cultures of Border Control. Schengen and the Evolution of European Frontiers”*. 2011. The University of Chicago Press. Chicago/ Londres.

ZERAOUI, Zidane. *“Magrebinos en Francia: el fracaso de la integración”*.
Universidad Iberoamericana. México. 2008.

Anexos

Anexo I

Mapa actual de Estados miembros del Espacio Schengen



Fuente: Unión Europea

Anexo II

Cronología de adhesiones al Espacio Schengen

Año de Firma del Acuerdo	País/es
Junio de 1985	Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos
Noviembre 1990	Italia
Junio de 1991	España y Portugal
Noviembre 1992	Grecia
Abril de 1995	Austria
Diciembre 1996	Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia
Mayo de 2000	Reino Unido ingresa parcialmente, participando únicamente en la cooperación policial y judicial
Febrero de 2002	Irlanda ingresa parcialmente, participando únicamente en la cooperación policial y judicial
Abril de 2003	Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa
Octubre de 2004	Suiza
Febrero de 2008	Liechtenstein