
Introducción

La política de visados en la Unión Europea a examen: más allá de la cola del visado

Elena Sánchez-Montijano, Jordi Vaquer i Fanés y Elina Viilup

La creación del espacio Schengen, con su política común de visados, figura entre las grandes innovaciones aportadas por el proceso de integración europea. Se trata, de hecho, de la única política de visados conjunta de carácter supranacional en el mundo; y no hay que perder de vista que los visados, es decir, la decisión sobre quién accede y cómo lo hace a un determinado Estado, es un aspecto sensible de la soberanía nacional. En sus escasos quince años de existencia, la política común de visados ha contribuido tanto al reforzamiento de la cohesión interna de la Unión Europea (UE) como a la securitización de su acción exterior. Así, el fortalecimiento de los controles en las fronteras exteriores fue un elemento imprescindible para el desmantelamiento de las fronteras interiores de la UE. Como cualquier otra política de visados, su objetivo primordial es garantizar la estabilidad y seguridad nacionales, lo que incluye el control de los flujos migratorios. Su lógica choca, así, con aspectos como la flexibilidad, la permeabilidad, la interdependencia o los intercambios que caracterizan el fenómeno de la globalización. De esta manera, una excesiva rigidez de la política común de visados puede convertir a la UE en un actor introspectivo y ensimismado y anular las iniciativas proactivas destinadas a aumentar el impacto de su acción exterior y el peso de la Unión en el panorama internacional. De igual forma, una excesiva supeditación de la política de visados a una agenda de seguridad entraña riesgos para las economías europeas, que no pueden disociarse de los flujos globales de bienes, personas y servicios.

Hoy en día, alrededor de mil millones de ciudadanos de unos 40 países no europeos, ricos en su mayor parte, no necesitan visado para acceder a

la UE. Lo que significa que el 80% de la población mundial, o lo que es lo mismo, los ciudadanos de más de 100 países sí precisan visado para visitar el territorio de la Unión. La movilidad queda, pues, restringida a aquellos que ya se benefician de una ventaja económica y las fronteras nacionales, antaño porosas, se están sellando para los más desfavorecidos: es más difícil para un argelino, marroquí o egipcio trasladarse ahora a un país europeo, ya sea para trabajar, estudiar, hacer negocios o turismo, que en los años setenta. La conocida como «lista negra» europea no solo refleja una preferencia de criterio económico sino prejuicios tradicionales de seguridad, etnia y religión, ya que el grueso de los países incluidos en esta lista pertenece al África negra y/o son musulmanes. Así, los ciudadanos de estos países tienen que someterse a largas colas en los consulados europeos y a engorrosos procesos, a menudo humillantes, si quieren viajar a la UE. Lo que repercute, además de en las relaciones económicas, en las relaciones interpersonales y de buena vecindad.

La naturaleza multiforme del auge de la movilidad internacional aconseja que la política de visados común quede supeditada, en exclusiva, a la agenda y enfoque propios de los diferentes ministerios de Interior de los Estados Miembros. La UE se ha esforzado por mitigar la llamada «Europa fortaleza». Sin embargo, el contexto de la crisis económica y el populismo creciente en toda la Unión han impedido que estos avances se asuman abiertamente y con franqueza. Con el agravamiento de la crisis europea en 2012, las llamadas para el desmantelamiento de la libertad de movimiento entre los Estados Miembros de la UE, establecida por el Acuerdo de Schengen, están ganando popularidad. El peligro de que la UE se cierre sobre sí misma es, pues, real.

El diseño e implementación de un nuevo enfoque integral es una tarea ardua y otras dimensiones aún deben encontrar su espacio en una política de visados más equilibrada. Entre ellas pueden citarse la eficacia y eficiencia del sistema; el respeto de los derechos fundamentales y las garantías jurídicas de los visitantes; la atracción de turistas, talento, clientes e inversores; la respuesta ante las carencias de los mercados laborales; la mejora de las relaciones bilaterales; o la diplomacia pública para la promoción del modelo político de la Unión y su legitimidad ante la opinión pública internacional. Teniendo en cuenta todos estos aspectos, no es de extrañar que la política de visados haya escalado progresivamente posiciones en el debate europeo y en el diálogo con los países socios. Como resultado de numerosas negociaciones internas e internacionales, durante la segunda mitad de la década de los 2000, se han producido cambios importantes en

el modo en el que se conciben los visados. Internamente, el nuevo Código Comunitario de Visados, que entró en vigor en abril de 2010, ha traído consigo una simplificación y acercamiento importante entre los Estados Miembros respecto a la gestión consular. En la relación con los países vecinos, la exención de visados para estancias cortas para los ciudadanos de los Balcanes Occidentales, los acuerdos de facilitación de visados con países como la Federación Rusa, Ucrania, Moldavia y Georgia, o los partenariados de movilidad que se han puesto a disposición de varios vecinos de la Europa Oriental son, sin duda, los hitos más destacados. Así, para recuperar la legitimidad perdida, ante la ola de cambios provocados por la primavera árabe, Bruselas ha accedido a incluir la facilitación de la movilidad en la agenda de sus relaciones bilaterales con estos países.

Convertida Europa en el epicentro de la crisis económica global, y camino de una segunda recesión, el creciente peso económico y político a escala planetaria de las potencias emergentes de Asia y América Latina altera las percepciones y prioridades de unos y otros. Si Europa quiere mantener su competitividad y capacidad de atracción de inversores, estudiantes, turistas y todo tipo de visitantes, debe repensar, de nuevo, el modo en el que gestiona su entrada en el territorio europeo. El debate es, pues, necesario y acuciante.

Una revisión escueta de la política de visados en Europa

Los inicios directos del sistema de visados en Europa pueden encontrarse a comienzos de la Primera Guerra Mundial con el temor de las potencias beligerantes ante el ingreso de espías enemigos en su territorio. Este miedo a las amenazas externas impulsó la generalización de los sistemas de documentación de los extranjeros¹. Durante el resto del siglo xx, hasta la firma del Acuerdo de Schengen en 1985, la competencia sobre quién entraba y

1. Antes de este intento de sistematización, pueden encontrarse otros precedentes de los visados en las autorizaciones para los extranjeros en Francia antes de la Revolución o en Italia y Alemania antes de sus procesos de unificación. Para más detalles sobre la historia de los visados véase Lloyd (2008).

quién salía de un país europeo fue materia exclusiva de los estados. El Convenio de aplicación de Schengen de 1990 estableció la eliminación de controles fronterizos entre siete estados y transformó por completo el panorama europeo². La supresión de las fronteras internas conllevó la creación de una política común de visados con el fin de regular el acceso de extranjeros al nuevo espacio Schengen a través de las fronteras exteriores.

A pesar de que Schengen forma parte del marco normativo de la Unión Europea, desde la firma del Tratado de Amsterdam de 1997, su desarrollo no ha sido completo. Los Estados Miembros mantienen, por ejemplo, el control sobre los visados de larga duración³. Por el contrario, los visados para estancias cortas, es decir para un máximo de 90 días, sí han experimentado profundos avances y, en buena medida, se han comunitarizado. El Tratado de Maastricht de 1992 ya establecía que el Consejo de la UE contaba con potestad para establecer un listado de países cuyos nacionales debían poseer un visado para cruzar las fronteras exteriores. Si bien no fue hasta 1995 cuando el Consejo adoptó una primera «lista negra» de 101 países⁴. Con el tiempo y en función de cuestiones como la inmigración clandestina, el orden público, la seguridad o las relaciones bilaterales de la Unión con los distintos países incluidos, la lista ha ido variando⁵. En el momento de escribir esta introducción (mayo de 2012) la llamada «lista negra» está compuesta por 124 países⁶. Por otro lado, hasta la entrada en

-
2. Si bien el Acuerdo se firma en 1985, su entrada en vigor no tuvo lugar hasta 1995 para los estados de Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Decisión del Comité Ejecutivo, SCH/Com-ex (94) 29, 2. rev.
 3. Existen excepciones dentro de los visados de larga duración como la tarjeta azul (*blue card*) para trabajo de profesionales altamente cualificados (Consejo de la Unión Europea, Directiva 2009/50/CE, 25 de mayo de 2009); el visado para estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado (Consejo de la Unión Europea, Directiva 2004/114/CE, 13 de diciembre de 2004); o la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (Consejo de la Unión Europea, Directiva 2005/71/CE, 12 de octubre de 2005).
 4. Reglamento (CE) n.º 2317/95, 25 de septiembre de 1995. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló esta primera lista por procedimientos de forma, pero el Reglamento (CE) n.º 574/99, del 12 de marzo de 1999 confirmó los países incluidos en ella.
 5. Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) n.º 539/01, 15 de marzo de 2001.
 6. Parlamento europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) n.º 1091/2010, 24 de noviembre de 2010. De esta lista se deben eliminar a Albania y Bosnia debido al proceso de liberalización del que disfrutaban desde 2011.

vigor del Tratado de Lisboa, a finales de 2009, la toma de decisiones sobre la política de visados seguía el proceso intergubernamental y solo incumbía a los organismos de la UE que representan a los intereses nacionales.

El Código Comunitario sobre Visados, en vigor desde el 5 de abril de 2010, regula la normativa común para la solicitud y emisión de visados de corta duración⁷. El Código establece los cuatro tipos de visados de corta duración que los Estados Miembros pueden expedir: el visado válido para un máximo de 90 días en un período de seis meses; el de validez territorialidad limitada; el de tránsito aeroportuario; y los expedidos en la frontera exterior, de carácter excepcional y con una validez temporal máxima de 15 días. El Código impone, además, la armonización de los procedimientos de solicitud y expedición de visados. Fundamentalmente, establece un plazo máximo común para decidir la concesión o denegación de una solicitud (15 días naturales, susceptibles de ampliación en ciertos casos); una lista común de la documentación requerida para presentar una solicitud (aunque deja cierta libertad a los estados para ampliar estos requerimientos); un máximo a percibir por la tasa consular (60 euros); y la obligatoriedad por parte del consulado de justificar el rechazo de una solicitud.

En paralelo a la implementación del visado Schengen común se han puesto en marcha los procesos de liberalización y de facilitación con algunos países. Los vecinos del sureste Europeo (Albania, Macedonia, Serbia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina, con la excepción, por el momento, de Kosovo que acaba de comenzar el proceso de negociación) han sido los primeros en beneficiarse del enfoque regional que ha adoptado la UE sobre la liberalización de visados. Tras un largo proceso de negociación, acompañado de reformas profundas en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior, los ciudadanos de estos cinco países pueden viajar libremente al espacio Schengen. Además, la UE ha alcanzado acuerdos de facilitación de visado, hasta el momento, con la Federación Rusa, Ucrania, Moldova y Georgia. Estos acuerdos permiten a los ciudadanos de estos países obtener un visado con más facilidad que los nacionales de los países incluidos en la «lista negra». Las facilidades otorgadas son: la reducción de la tasa

7. Reglamento (CE) n.º 1244/2009, del 30 de noviembre de 2009, que modifica el anterior Código de Fronteras Schengen y complementa a la Instrucción Consular Común.

por solicitud de visado (e incluso su eliminación para ciertos visados), la simplificación de la documentación probatoria de estancia temporal y la posibilidad de emisión de visados de entradas múltiples con un período de vigencia mayor.

A mediados de 2012 la política de visados Schengen es común para 22 de los 27 Estados Miembros de la UE⁸ y para Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein, como estados asociados.

Las aportaciones del libro

Este libro estudia los factores más relevantes para la política de visados de los estados que forman parte de Schengen, su práctica, su lógica, sus condicionantes y realiza un balance de los resultados obtenidos. Lo hace abordando la cuestión desde ángulos muy diversos y con distintos focos geográficos. En algunos casos, se parte de la experiencia de las personas que quieren acceder al territorio de un Estado de la zona Schengen, para evaluar tanto el respeto de sus derechos como la voluntad de no imponer dificultades evitables o trabas injustificadas. Todo ello con el objetivo general de contribuir a la mejora de la acción exterior de cada Estado Miembro en particular y de la Unión Europea en general. El libro recorre numerosos ámbitos con la voluntad de ofrecer al lector elementos para una mejor comprensión de los muchos y complejos factores que forman parte de la política de visados y de admisión en frontera. La suma de los estudios que componen esta obra ofrece elementos para una reflexión global sobre la política de visados con vistas a reconciliar o, al menos, a alcanzar un cierto equilibrio entre sus múltiples dimensiones.

Este manuscrito pone un especial énfasis en el caso de España. En primer lugar, porque es una cuestión que ha sido escasamente abordada tanto desde la academia como desde el ámbito político. En segundo lugar, porque

8. Schengen incluye a todos los estados de la UE salvo Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Rumania y Chipre. Además hay que contar con el caso particular de Dinamarca, dado que Copenhague conserva la potestad de adherirse o no a cada decisión comunitaria adoptada.

España se ha visto fuertemente condicionada por la política de movilidad promovida desde la Unión dado que, por un lado, hasta hace apenas 10 años, España no recibía flujos de inmigración significativos y, por el otro, hasta su entrada en la entonces CEE en 1986 la política de visados era casi inexistente. En tercer y último lugar, porque el visado y los procedimientos en las fronteras que se han impuesto en estos últimos 10 años han afectado notablemente a los países de América Latina, uno de los principales escenarios de la proyección exterior española.

Para la realización del libro, los investigadores han llevado a cabo entrevistas en profundidad a los principales actores involucrados con y en la política de visados. A lo largo de los diferentes capítulos pueden encontrarse citas e información sobre estos actores procedentes de países como Argelia, Brasil, Ecuador, India, Kosovo, Macedonia, Marruecos, Rusia o Ucrania; además de, por supuesto, entrevistas en España y en Bruselas con las principales instituciones estatales y comunitarias y actores involucrados. Con esta diversidad, el libro ofrece la voz tanto de aquellos que desarrollan y ponen en marcha la política, como la de aquellos que en última instancia son los destinatarios de estas políticas. De igual forma, los autores ofrecen un profundo análisis descriptivo de bases de datos de diferentes procedencias, así como un análisis tanto de documentación oficial, literatura académica y materiales periodísticos. El libro se divide en dos grandes apartados. El primero se centra en aspectos generales de los visados, mientras que el segundo aborda diversas áreas geográficas.

Leticia Delgado Godoy, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, abre el libro con un capítulo dedicado a los visados de larga duración. Es decir, aquellos visados sobre los que los estados aún mantienen la competencia y a los que la autora denomina «visados de reserva nacional». En su capítulo, la profesora Delgado argumenta que la configuración de los visados como instrumento preventivo y ligado, en parte, a la integración social en las políticas migratorias no permite, de momento, la armonización de los visados de larga duración en el seno de la UE. Íñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez, de CIDOB, analizan desde una perspectiva macroeconómica y sectorial, el impacto de la política de visados sobre la estrategia de internacionalización y de búsqueda de nuevos mercados por parte de la economía española. Los autores muestran cómo el excesivo celo securitario de la política de visados repercute decisivamente en las relaciones económicas internacionales. Una gestión más sensible hacia objetivos de carácter económico y comercial; y una mayor

coordinación entre actores públicos y privados ayudaría a solventar muchos de los problemas identificados. En el siguiente capítulo, Nicolás de Pedro, de CIDOB, aborda la vinculación entre las políticas de visados y las cuestiones relacionadas con la seguridad. De Pedro analiza la creación de un área de seguridad unitaria (el espacio Schengen) y el reforzamiento del enfoque securitario sobre la movilidad internacional en la UE, lo que dificulta la armonización de la política de visados con dimensiones estratégicas relacionadas con el crecimiento económico o la política exterior de la propia Unión y los Estados Miembros. Roderick Parkes, de la *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP* (Alemania), y Elina Viilup, de CIDOB, se centran en el surgimiento de la política de visados como herramienta de la política exterior de la UE. Parkes y Viilup argumentan que, aunque sobre papel Bruselas concibe la facilitación y la liberalización de visados como instrumentos para reforzar los procesos de regionalización entre la UE, terceros países y nacionales de estos terceros países, la realidad es diferente. A pesar del discurso oficial, la UE ha utilizado estas herramientas como un instrumento clásico de condicionalidad. María Luisa Sánchez Barrueco, de la Universidad de Deusto, cierra la primera parte del libro con un análisis sobre el fenómeno de la inseguridad jurídica ante la que se encuentran los ciudadanos frente a las resoluciones denegatorias de visados de corta estancia. La profesora Sánchez destaca que, a pesar de la obligatoriedad de motivar las denegaciones, continúa existiendo una constante ambigüedad, cuya principal consecuencia es la indefensión del extranjero solicitante.

Anna Ayuso y Elena Sánchez-Montijano, de CIDOB, abren la segunda parte del libro con un análisis del desarrollo de los lazos preferenciales con los países de América Latina y Caribe (ALC) y los costes que acarrearán para España y la UE las barreras de entrada impuestas. Las autoras argumentan que la introducción del visado de corta duración, por un lado, y el aumento en el control del resto de los visados, por el otro, ha erosionado progresivamente las relaciones y los vínculos políticos, económicos y sociales entre ambos continentes. Eduard Soler i Lecha, de CIDOB, y Alvise Vianello, de la Universidad Ca' Foscari de Venecia, evalúan la movilidad como uno de los aspectos centrales en las relaciones euromediterráneas. Para ello analizan tanto la evolución de las políticas llevadas a cabo por la UE o los marcos de cooperación existentes como las percepciones de los solicitantes de visados. Como señalan los autores, los principales damnificados de las prácticas actuales en materia de visados

son tres: la imagen de la UE en los países árabes, la inmigración circular, cuyo peso en el terreno económico es cada vez mayor, y los intercambios educativos y culturales. Florian Trauner, del Institute for European Integration Research of the Austrian Academy of Sciences, OEAW (Austria), analiza la liberalización de visados, una de las principales herramientas desarrolladas por la UE para su acción exterior. El autor sostiene que si bien los vecinos del sureste de Europa han sido los primeros en beneficiarse de esta liberalización, este proceso de aproximación balcánica de la UE parece estar todavía lejos de completarse. Por último, Valeriya Shamray, de CIDOB, analiza la liberalización de visados en el caso particular de Ucrania, dentro del contexto de rivalidad entre Rusia y la UE por conseguir una mayor influencia regional. Shamray plantea la necesidad de que la Unión continúe trabajando en el cumplimiento de los requisitos exigidos a este país.

El libro incluye, además, unos anexos en los que se pueden consultar una serie de gráficos y mapas ilustrativos sobre visados tanto en la UE en general como centrados en el caso de España en particular.

Conclusiones y perspectivas de futuro

A partir de la puesta en marcha de un único visado de corta duración para todos los países del espacio Schengen en la segunda mitad de los años noventa, la cola para realizar los trámites ante las embajadas de estos países se ha convertido, para muchos ciudadanos no comunitarios, en la expresión más palpable de esa temida *Europa fortaleza*, una Unión Europea parapetada en su propia prosperidad y temerosa del mundo exterior. La exigencia de visado y el complicado, oneroso e incierto proceso para obtenerlo, con visos incluso humillantes en algunos casos, han conseguido unir en la rabia a ricos qataríes y pobres bolivianos, a demócratas y autoritarios, a gobiernos y oposiciones, a turistas y estudiantes, a familias y empresas. La política de visados y admisión en frontera ha sido, en muchos estados del mundo, tanto vecinos como lejanos, uno de los peores enemigos para la imagen internacional de la UE, y en muchos casos ha diluido los efectos positivos que otras políticas exteriores como las de ampliación, cooperación al desarrollo, promoción de la democracia, defensa de los derechos humanos, apoyo a la sociedad civil o ayuda humanitaria, hayan podido tener sobre las respectivas opiniones públicas.

Hay muchas razones por las que los ciudadanos de los estados de renta media y baja se sienten menospreciados por la UE: incidentes racistas, asociación de algunas nacionalidades con criminalidad o terrorismo en el discurso social y la práctica administrativa, maltrato en frontera, políticas laborales y migratorias restrictivas o exclusión de ventajas reservadas a ciudadanos comunitarios (como los servicios de salud o la matrícula a precio reducido en las universidades) son algunas de ellas. Pero el visado, con su alto grado de formalización y su carácter de experiencia directa, ha adquirido una dimensión simbólica incomparable. Los servicios consulares se convierten en la cara de un país en el exterior y, en muchos casos, esta cara no ha sido precisamente amable.

A pesar de la europeización de la política de visados, los Estados Miembros mantienen un alto nivel de discrecionalidad, incluso en lo relativo a los visados de corta estancia. Los criterios relativos a la documentación requerida a los solicitantes y las razones para denegar o aceptar la entrada han sido acordados en común, pero la decisión final sobre el derecho a entrar en el espacio Schengen está en manos de los cónsules nacionales. No resulta sorprendente, no obstante, que, en la práctica, la propia lista de documentación exigida o la consistencia de las denegaciones varíen entre los Estados Miembros. La ambigüedad en la motivación de las denegaciones sigue siendo, de hecho, una fuente de incertidumbre para los solicitantes. La implantación de un mecanismo de apelación a través del nuevo Código Comunitario sobre Visados es, en principio, una medida bienvenida para la mejora de la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes. No obstante, la experiencia española muestra que las apelaciones a la autoridad administradora de la denegación suelen ser lentas y que, rara vez, suponen una revocación de la decisión inicial. Además, el coste de recurrir las decisiones administrativas sigue siendo desproporcionado respecto a la situación económica de los demandantes, provocando a menudo que los solicitantes renuncien a recurrir la denegación.

Esta alta discrecionalidad, por parte de los Estados Miembros, en la concesión de visados Schengen provoca otras disfuncionalidades. El nuevo Código Comunitario sobre Visados ha sido diseñado para armonizar los requisitos de los visados de corta estancia y, de este modo, reducir también el fenómeno conocido como *visa shopping*, o lo que es lo mismo, el intento de obtener un visado de conveniencia o en las condiciones más favorables. Sin embargo, en los primeros meses de implementación del Código no parece que se haya logrado alcanzar este objetivo. La disparidad de rigor

en su aplicación supone que los solicitantes consigan, a menudo, registrar solicitudes simultáneas o sucesivas. La divergencia en la aplicación se denuncia especialmente en los consulados de los estados Schengen en el sur del Mediterráneo, en América Latina, y en los vecinos orientales de la UE. Por ejemplo, fuentes consulares y diplomáticas europeas destinadas en países del sur del Mediterráneo confirman que siguen existiendo importantes diferencias entre los requisitos, las demoras, las tasas de rechazos y concesiones de los distintos consulados. Los argelinos, por ejemplo, tienen la impresión de que los consulados de España y Alemania son menos estrictos que los de Francia, y acuden a los primeros cuando, en realidad, quieren viajar a Francia. Nacionales de algunos países de América Latina, a su vez, confiesan evitar las embajadas españolas ante la percepción de una alta tasa de rechazos y de que el procedimiento para obtener un visado de corta estancia es menos complicado en los consulados de otros Estados Miembros. Esto parecería indicar un patrón según el cual la rigidez de la interpretación de las normas comunes aplicada por un Estado Miembro a los ciudadanos de un determinado país depende de su relación migratoria histórica o actual. Incluso, a pesar de los esfuerzos por aumentar la cooperación entre los servicios consulares de los diferentes Estados Miembros y los considerables avances en materia de intercambio de información, todavía existe un amplio margen de mejora en cuanto a coordinación y estandarización de procedimientos.

Otra de las novedades establecidas por el Código Comunitario sobre Visados es la externalización del proceso de recogida de solicitudes y documentación a proveedores de servicios externos, y la creación de los centros comunes de solicitud. En Ucrania, donde se han aplicado, se han observado efectos positivos. La externalización de la labor técnica (recogida de la documentación) ha permitido descongestionar unos consulados nacionales que, a lo largo de los últimos años, se habían visto desbordados por el creciente número de solicitudes de visados. No obstante, la decisión final sobre la concesión o no del visado se mantiene como competencia exclusiva de los diferentes cónsules nacionales, lo que implica, además de la discrecionalidad referida, que puedan exigirse documentos o entrevistas adicionales. La creación de los centros comunes de solicitud ha reducido la necesidad de los ciudadanos de viajar a consulados, a menudo alejados, en las principales capitales y, lo más importante, ha eliminado las humillantes colas de visados, al menos en el caso de Ucrania. El uso de servicios de proveedores externos en algunos países del Mediterráneo también ha contribuido a disminuir estas colas para solicitar visados.

Sin embargo, esta externalización también comporta algunas desventajas y riesgos menos visibles. En primer lugar, aumenta los costes para los solicitantes. Lo que no supone, únicamente, que un visado pueda encarecerse entre 22 y 30 euros, sino que pone en cuestión lo indicado en acuerdos internacionales como el de facilitación alcanzado por la UE con Ucrania, que fija el coste máximo del visado en 35 euros. En segundo lugar, esta externalización implica la gestión de información personal confidencial por parte de estas compañías privadas, lo que plantea incertidumbres sobre la protección de datos. En tercer y último lugar, la falta de contacto directo con los funcionarios consulares priva al solicitante de la posibilidad de proveer información adicional o resolver confusiones en el momento.

La política de visados de la UE sigue dominada por la lógica de la securitización, pero desde hace algunos años puede observarse cómo los diplomáticos de la UE están tratando de utilizar esta política para alcanzar otros objetivos de política exterior, especialmente con la vecindad directa de la UE. Un aumento del uso de la política de visados como herramienta proactiva de política exterior, en lugar de como mero instrumento de reforzamiento de la *Europa fortaleza*, podría ser una señal de la transformación de la UE de actor introspectivo a actor internacional. En esta línea cabe entender la eliminación de las restricciones para la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales y la reducción de las dificultades para obtener un visado Schengen en Rusia, Georgia, Moldova y Ucrania. Las llamadas asociaciones de movilidad, en las que los estados de la UE ofrecen un mejor acceso a sus mercados laborales para los nacionales de terceros países, se han acordado con Moldova, Georgia, Armenia y Cabo Verde. Además, después de años de negarse a liberalizar sus relaciones migratorias con los países del norte de África, la UE está ahora dispuesta a negociar una asociación de movilidad con Túnez y Marruecos. Así, pese a la vigencia de algunos aspectos criticables, parece que la intención de Bruselas es seguir avanzando en el camino de la flexibilización de la política de visados.

No obstante, el modo en que la UE implementa esta flexibilización de la política de visados plantea algunos problemas, ya que en lugar de construir partenariados la accesibilidad se usa como una herramienta de condicionalidad clásica; es decir, como una zanahoria que sirve para satisfacer otros intereses. Así, se crean incentivos para que otros países modifiquen su comportamiento y acepten, por ejemplo, la firma de acuerdos para el retorno de inmigrantes irregulares residentes en la UE. Una mayor cooperación a escala europea permite a los gobiernos de la Unión minimizar los

riesgos y fortalecer su capacidad de presión y control sobre terceros países. Conviene no perder de vista, por un lado, que la política de visados abarca un área sensible en la que los Estados Miembros han renunciado a parte de su discrecionalidad con reticencias; y, por el otro, que la movilidad no es siempre necesariamente del interés de los terceros países. Entraña riesgos de fuga de cerebros, un aumento de la dependencia económica de la diáspora o el ampliamente reconocido hecho de que la movilidad beneficia, a menudo, exclusivamente a una pequeña proporción (élite) de las sociedades. Además, la condicionalidad inherente al sistema situaría al país tercero en una posición de eterno receptor de políticas (*policy-taker*) en lugar de socio equitativo de la UE, incluso aunque se alcance finalmente la liberalización. Por último, este sistema de incentivos e intereses solapados puede resultar, a medio y largo plazo, incongruente. Tal y como muestra el caso de los Balcanes Occidentales, la UE puede tener la tentación de dar marcha atrás en sus compromisos cuando aparezcan los primeros obstáculos en su implementación.

Por último, aunque existen muy pocos estudios empíricos y teóricos que analicen la relación causal entre la política de visados de un país y su crecimiento económico, los indicios apuntan a que una política de visados demasiado rígida puede suponer, por un lado, un importante coste de oportunidad y, por otro, dificulta la internalización de una economía. El análisis de la dimensión económica de la política de visados debe figurar también, pues, entre las prioridades de los decisores políticos y las administraciones públicas involucradas en su diseño e implementación.

Perspectivas de futuro

La percepción pública sobre un aumento de los flujos migratorios hacia Europa y el aumento de la retórica populista en todo el continente están potenciando las llamadas a reforzar los controles en las fronteras exteriores del espacio Schengen y están ejerciendo una presión considerable sobre la Europa sin fronteras. Existe una creciente desconfianza entre los Estados Miembros, como lo demostraron tres hechos excepcionales en la primavera de 2011. El 16 de marzo de 2011, Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Países Bajos, Bélgica y Suecia enviaron una carta conjunta a Grecia en la que amenazaban con restablecer los controles fronterizos internos de emergencia

si Atenas no intensificaba sus controles en las fronteras con Turquía. En abril, el Gobierno francés cerró temporalmente sus fronteras con Italia, alegando una «afluencia masiva» de refugiados tunecinos a través del territorio italiano; una medida desproporcionada que Schengen contempla como medida temporal de restablecimiento de fronteras frente una ocasional «amenaza seria» para el orden público o la seguridad interior. La infracción más grave de las normas de Schengen se produjo en mayo, cuando el Gobierno danés decidió instalar controles permanentes en las fronteras del espacio Schengen (hay que señalar que posteriormente el nuevo Gobierno de izquierdas elegido en aquel país en otoño de 2011 los eliminó). En un contexto de crecientes presiones para restablecer las fronteras dentro de Europa cabe esperar una mayor fortificación de las fronteras exteriores de la UE y el endurecimiento de la política de visados. Cada vez más, está en cuestión todo el sistema de movilidad, tanto interna como externa, de la UE, y la política de visados formará sin duda parte de este debate.

La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, por sus siglas en inglés) sería una oportunidad para alcanzar mayor eficiencia y coherencia en el sistema de concesión de visados. Algunos Estados Miembros, principalmente los más pequeños, han sugerido que las nuevas delegaciones de la UE puedan, en el futuro, tener competencia para tareas consulares, incluyendo la expedición de visados Schengen de corta estancia. En el momento de escribir este libro no existe un acuerdo político sobre este asunto, pero no hay que descartarlo en un futuro. Una mayor uniformidad y armonización en la aplicación del Código Comunitario sobre Visados permitiría hacer frente a muchas de las irregularidades que resultan del alto nivel de discrecionalidad de los Estados Miembros en la aplicación de las normas. Sin duda, una implementación más unificada de la política de visados y una mejor coordinación del EEAS reforzaría la proyección exterior de la UE, contribuiría a mejorar su imagen, agilizar la tramitación de visados y acabar con la práctica del *visa shopping*, algo que ni el Código Unificado ni el VIS han conseguido por completo. Este nuevo papel del EAAS resultaría particularmente beneficioso para los Estados Miembros más pequeños de la UE, que experimentan dificultades relacionadas con su capacidad administrativa y tienen escasa representación en terceros países, pero también permitiría a aquellos estados con mayor presencia exterior optimizar y ajustar su despliegue consular. A la larga, con menos medios pero compartidos se podría llegar mucho más cerca de los ciudadanos solicitantes de visados.

La crisis económica y financiera no facilitará la generación de los imprescindibles consensos para revisar la política de visados. Sin mayores medios para su gestión, sin el acuerdo de la sociedad y los representantes electos para favorecer la movilidad, sin la garantía de que las innovaciones no van a resultar en costes económicos o securitarios para unas sociedades azotadas por la crisis, cualquier paso adelante podría resultar en falso, y ser contraproducente a medio plazo. Las transformaciones que están teniendo lugar a escala global dejan clara la importancia de los países emergentes y de sus ciudadanos. Sin embargo, la UE sigue viendo a los nacionales de estos países (Brasil, China, India) como posibles inmigrantes y no como movilidad que aporta beneficios a los Estados Miembros. De hecho, en la mayoría de las ocasiones son los ciudadanos procedentes de estos países los que más problemas tienen para acceder al espacio Schengen.

Otro factor que puede alterar en el medio plazo la política de visado es el margen de mejora en los procedimientos de concesión. Se han realizado progresos importantes, pero aún es necesario seguir avanzando en la facilitación de la expedición del visado. En esta línea se encuentra la propuesta presentada a comienzos de agosto de 2012 por el vicepresidente de la Comisión Europea, Antonio Tajani, para redactar un documento legislativo con recomendaciones que flexibilicen la normativa en materia de visados. Es indudable que se pueden mantener los visados sin renunciar a garantías, agilizar su trámite y eliminar algunos de los aspectos más caros, molestos e incluso humillantes del procedimiento actual. El apoyo a la tramitación *online* es un buen ejemplo, ya que facilita el atractivo del espacio Schengen tanto para turistas como para inversores y hombres de negocios, científicos y otros visitantes de corto plazo.

La externalización de servicios y el uso de sistemas biométricos en el espacio Schengen y en el control de las fronteras exteriores han aumentado rápidamente, en ocasiones sin la necesaria consideración para garantizar los derechos de los ciudadanos. La UE no puede olvidar ni sus principios inspiradores ni sus pilares fundamentales. Por ello, los avances técnicos y en eficacia fronteriza deben cumplir estrictamente con el respeto de los derechos y las libertades de nuestros visitantes, y este es un debate que no dejará de ganar espacio en las consideraciones sobre la política de visados. Considérese, en particular, que la introducción de nuevas tecnologías y el almacenamiento de ingentes cantidades de datos biométricos, algo sobre lo que no hay experiencias previas, debe

realizarse con el máximo rigor, transparencia y estándares éticos. Tampoco es concebible que se mantenga la dificultad a la que se enfrentan actualmente los demandantes de visado para ver respetadas las garantías administrativas y jurídicas a las que tienen derecho.

La política de visados está afectando a la política exterior de la UE y a las relaciones bilaterales de los Estados Miembros con terceros estados. Un enfoque proactivo de la política de visados, especialmente en las regiones vecinas, refuerza el papel internacional de la Unión. Sin embargo, la creciente securitización significa que las cuestiones de política interna se privilegian frente a las consideraciones de política exterior. La política de visados seguirá, en definitiva, en continuo cambio y a expensas de las relaciones entre los estados.

Tensiones políticas sobre la movilidad, los efectos de la crisis económica, mejoras procedimentales y tecnológicas, preocupaciones jurídicas y éticas y la creciente imbricación de la política de visados y admisión en frontera con la política exterior son factores que transformarán una política de visados que ya ahora, como se verá en las páginas que siguen, va mucho más allá del tópico de la larga cola del visado. De ahí la importancia de abordar la política de visados a partir de un mayor conocimiento de sus múltiples dimensiones y de las variadas perspectivas que convergen sobre ella. Este libro nace con la intención de contribuir a este conocimiento y con la esperanza de sumarse, con ello, a un debate que previsiblemente mantendrá su actualidad y relevancia en los próximos años.

Referencias bibliográficas

Bigo, Didier y Guild, Elspeth. *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants: Ashgate, 2005.

Comisión Europea. *Biannual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2011 - 30 April 2012*. Brussels, 16.5.2012 (en línea) [Fecha de consulta 7.6.2012]

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/Biannual%20report%20on%20the%20functioning%20of%20the%20Schengen%20area%2020111101-20120430.pdf

FRONTEX. *Annual Risk Analysis 2012*. Varsovia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, abril 2012. (en línea)

[Fecha de consulta 7.6.2012] http://www.frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf

Lloyd, Martin. *The Passport: the history of man's most travelled document*.
Canterbury: Queen Anne's Fan, 2008.

