
1. La reserva nacional: los visados de larga duración

Leticia Delgado Godoy

En este trabajo se abordan dos cuestiones. La primera y principal es identificar las posibilidades que ofrece la configuración de la política de visados en la UE en relación con la incorporación de los visados de larga duración, de cuya gestión se hacen cargo los Estados Miembros. La segunda es caracterizar la política española de visados de larga duración para ilustrar la situación al respecto en el flanco suroccidental de la UE.

Para clarificar el análisis conviene explicitar el planteamiento ordinario de la cuestión principal. Es habitual considerar que en el marco de la UE la política de visados de corta duración está *comunitarizada*. De esa premisa suele extraerse la conclusión de que los visados de larga duración también deberían ser objeto de *comunitarización*. En este trabajo se cuestionan tanto la premisa como la conclusión de dicho argumento. A efectos de análisis puede considerarse que una política está plenamente *comunitarizada* cuando las decisiones adoptadas por las instituciones europeas son vinculantes para todos y cada uno de los Estados Miembros.

El análisis comienza con la caracterización de los visados como instrumento de la política de inmigración. En relación con los visados de corta duración se lleva a cabo un sencillo examen de su contenido para determinar en qué medida se encuentran *comunitarizados*. Se identifican las conexiones entre los visados de corta duración y los de larga duración en el marco de la UE, en paralelo a la identificación de las funciones que unos y otros desempeñan en la política de inmigración. Ello permitirá desarrollar la argumentación acerca de la eventual *comunitarización* de los visados de larga duración. Las posiciones de la Comisión Europea, por una parte, y de los Estados Miembros, por la otra, divergen en relación con esta posibilidad. Y puede que la divergencia radique en la diferente funcionalidad que uno y otro tipo de

visado tienen en la política de inmigración y no tanto en la contraposición de intereses en relación con la evolución del proceso de integración.

Para ilustrar la configuración de la política de visados en el ámbito doméstico se describe la política española de visados. Con la identificación del contenido de esta política sectorial se pretende conocer la lógica que subyace a dicha intervención pública en el contexto de la pertenencia a la UE, para, a renglón seguido, localizar obstáculos plausibles a su transferencia hacia las instituciones comunitarias. El aspecto más relevante en la caracterización de la política doméstica se refiere a la identificación y adscripción gubernamental de algunas autoridades que intervienen en el proceso de gestión o tramitación de los visados de larga duración. Dada la tendencia general a la convergencia en el diseño general de las políticas nacionales de inmigración en la UE, puede presumirse que la lógica de dicha política doméstica es análoga a las de otros Estados Miembros. Se asume que hay variaciones nacionales, pero esas variaciones pueden considerarse anecdóticas en relación con el modelo sobre el que se sustenta la intervención pública doméstica sobre las migraciones en la UE (Rose, 2005: 69-76).

El visado como instrumento de política migratoria: funciones y niveles de gobierno

El visado no puede ser considerado al margen de las políticas públicas a las que sirve. En el contexto europeo el visado sirve fundamentalmente a las políticas suscitadas por la presión de los flujos migratorios de carácter laboral en países industrializados. En las políticas migratorias pueden distinguirse cuatro subpolíticas, cada una de las cuales cumple una función específica: prevención, admisión, control e integración (social)¹. El visado se adscribe

1. La función de prevención tiene como objetivo influir sobre los flujos migratorios fuera del territorio del país receptor. La función de admisión toma forma en la definición de las categorías de inmigrantes a admitir, de los principios que rigen su admisión, del volumen a admitir y de los criterios para su selección. La función de control se concreta en la gestión de los flujos migratorios de acuerdo con las directrices de admisión previamente especificadas. La función de integración social persigue crear las condiciones económicas, sociales y culturales positivas para la integración de los inmigrantes (Monar, 1997).

originariamente a la política de admisión. La impronta restrictiva en la gestión migratoria se asocia precisamente con el fortalecimiento de la función de admisión (y de la de control como su correlato).

En las políticas de inmigración contemporáneas, de orientación predominantemente restrictiva, el visado tiende a ocupar una posición central, con incidencia en las cuatro funciones señaladas. Por lo pronto desempeña al menos una doble función: de admisión y de prevención. En cuanto instrumento tradicional de admisión, el visado se configura como una autorización administrativa concedida a una persona por un Estado para que esta pueda acceder a su territorio. Se relaciona con la entrada y no con la salida del territorio. En su regulación se especifican los criterios que rigen la admisión y la duración de la estancia en dicho Estado. Ahora bien, en la actualidad el visado cumple una función adicional de prevención en relación con la gestión migratoria, dado que en términos generales se solicita y se expide en las embajadas y consulados antes de desplazarse al país al que se emigra.

Cuanto más madura es una política migratoria mayor interdependencia entre sus instrumentos. Se aspira a que la variedad de instrumentos y actores que confluyen en cada política configuren un sistema, de manera que los distintos instrumentos o mecanismos no operen de forma aislada, sino en estrecha conexión con el resto del instrumental que integra la política migratoria. Así, el visado suele articularse con otros instrumentos de admisión, como las autorizaciones de residencia y trabajo, o los sistemas de cuota, pero tampoco resulta extraña su vinculación con instrumentos de prevención o, incluso, de integración social, como sucede en el caso español.

La regulación y la gestión de los visados son tareas típica y genuinamente gubernamentales. En estados afectados por procesos de descentralización y de integración supranacional, los gobiernos operan en varios niveles: supranacional, estatal y subnacional. Cada nivel de gobierno presenta características que lo hacen más idóneo para el diseño e implantación de una o varias de las funciones de política migratoria: la admisión y el control parecen concebidas para ejercerse en el nivel estatal; la integración social se articula preferentemente a través de los gobiernos subnacionales y sus correspondientes administraciones; la prevención se asocia con una concepción más global de las migraciones por lo que el nivel idóneo para adoptar decisiones al respecto es el supranacional, máxime cuando los estados afectados por ellas han suscrito acuerdos en virtud de los cuales han

decidido suprimir las fronteras entre ellos. Así, el visado como instrumento de admisión se ubica preferentemente en la esfera competencial estatal. Ahora bien, en tanto adquiriera una función de prevención de las migraciones, el nivel adecuado para adoptar las decisiones sería el nivel supranacional de gobierno. Y, en la medida en que la prevención de las migraciones se realizara atendiendo a criterios de cohesión o integración social, hasta ahora típicamente domésticos, en la gestión de los visados debieran intervenir, además, autoridades cuya esfera competencial se relacionara con aspectos domésticos del proceso de integración social, como los relativos al mercado de trabajo.

Por otra parte, una de las clasificaciones más usuales en los visados distingue entre corta y larga duración. Esta distinción apela precisamente a un eventual despliegue de la función de integración social: se presume que en una estancia de corta duración no se crearán vínculos sociales entre la persona extranjera y la población del país receptor; mientras que para una estancia de larga duración se presume el despliegue de procesos de integración social. En tanto se vincule las funciones de prevención y admisión de las políticas migratorias a aspectos relacionados con la cohesión y la integración de la sociedad receptora, en la política de visados de larga duración deberían participar autoridades públicas que operen en niveles de gobierno y administración más adecuados para el logro de estos objetivos, que suelen ser los nacionales o los subnacionales.

El énfasis en la orientación preventiva y en la interdependencia interna de las políticas migratorias responde a la búsqueda de eficacia en la gestión de las migraciones internacionales. Ahora bien, cuanto más robusto e internamente imbricado sea el diseño de una política migratoria más dificultades para determinar la eficacia relativa de determinados instrumentos de la misma, de ahí que sea prácticamente imposible conocer el impacto concreto de la política de visados. Si nos atenemos a la magnitud y articulación del fenómeno (migraciones internacionales) que las políticas europeas de inmigración abordan, desplazar las decisiones sobre los visados al nivel de gobierno supranacional puede aumentar la eficacia global (prevención) de las políticas de inmigración de orientación restrictiva. En la práctica se hace una interpretación restrictiva del principio de subsidiariedad, que en su formulación más general reza que ningún asunto público será decidido a un nivel más alto de lo absolutamente necesario.

La política de visados en la UE

En este apartado se realiza una descripción del contenido básico de la política de visados en la UE. A modo de introducción se contextualiza el desarrollo de la denominada «política común de visados» en la UE y se identifican los instrumentos básicos que la integran. A continuación se ofrecen algunas claves explicativas de las dificultades para desarrollar este espacio de acción pública a nivel supranacional.

La cuestión migratoria se incorporó formalmente a la agenda de las instituciones comunitarias con ocasión de la creación de la UE. El artículo K.1 del TUE incluyó entre las cuestiones de interés común para los Estados Miembros la política de inmigración. El artículo 78.1 del TFUE establece los objetivos de la política europea de inmigración: «La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas». Así, la política común de inmigración ha formado parte de los programas plurianuales relativos al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Tampere en 1999, La Haya en 2004 y Estocolmo en 2009. También ha motivado la adopción del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2008).

Para cumplir los objetivos en materia de gestión migratoria, los Estados Miembros deberán adoptar medidas relativas a las condiciones de acceso al territorio de los Estados Miembros de los nacionales de los terceros estados, es decir, una política de visados. Las normas adoptadas en la UE en materia de visados tienen un carácter muy reciente. Un visado es una autorización expedida por un Estado Miembro para que las personas de terceros estados accedan al territorio de un Estado Miembro. La política común de visados se refiere únicamente a la entrada, por motivos de estancia o tránsito que afecte al territorio de uno o varios Estados Miembros, y cuya duración total no exceda los tres meses, por lo que se trata de visados de corta duración. Para una estancia más prolongada en idéntico territorio se requeriría un visado de larga duración, en cuyo caso habría que atenerse exclusivamente a las normas aprobadas por cada Estado Miembro.

Por lo que se refiere a sus contenidos, la política común de visados incluye varios instrumentos que se identifican a continuación.

- a) *Dos listas de terceros países cuyos nacionales están respectivamente obligados a, o exentos de, disponer de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE para estancias cuya duración no supere los tres meses². A este respecto se prevé una armonización total entre los Estados Miembros.*
- a. En la lista afectada por la obligación figuran en la actualidad 126 estados³. Aunque han desaparecido de la lista algunos países que previamente habían formado parte de ella, el número de países ha ido creciendo desde que fue concebida. En la elaboración de esta lista inciden propósitos de gestión migratoria. Los Estados Miembros promueven la inclusión de terceros estados para hacer frente a la gestión de las migraciones procedentes de dichos estados en su propio espacio territorial⁴.
 - b. En la lista afectada por la exención se encuentran 37 estados⁵. La elaboración de esta lista se entiende en términos de reciprocidad, ya que se prevé la incorporación a la misma de aquellos países que instauren la obligación de visado para los nacionales de un Estado Miembro. La elaboración de esta lista no responde a propósitos de gestión migratoria, sino más bien a propósitos diplomáticos relacionados con la consolidación de la UE como actor en las relaciones internacionales⁶.

-
2. Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. Desde su aprobación ha sido modificado por seis reglamentos CE (2414/2001, 453/2003, 851/2005, 1791/2006, 1932/2006 y 1244/2009) y por el Acta (de 23 de septiembre de 2003) relativa a las condiciones de adhesión de los diez estados que se incorporaron a la UE en 2004.
 3. Y dos entidades o autoridades territoriales no reconocidas como estados por al menos un Estado Miembro.
 4. España promovió la incorporación a dicha lista de Colombia primero, con la promulgación del reglamento CE 539/2001, y de Ecuador después, a través del reglamento CE 453/2003.
 5. Más dos regiones administrativas especiales de la República Popular China, y los ciudadanos británicos que no tienen la condición de nacionales de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el sentido del derecho comunitario.
 6. En ese sentido hay que entender la Decisión 2007/340/CE del Consejo, de 19 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la CE y la Federación Rusa sobre la facilitación de expedición de visados de corta duración. Este acuerdo establece un trato recíproco a los ciudadanos de ambas partes.

- b) *Un modelo uniforme de visado (etiqueta de visado)* para estancias no superiores a tres meses⁷. Se considera que constituye un paso importante hacia la armonización de la política de visados⁸. Se aprueban las especificaciones no secretas que deben cumplir los visados de corta duración expedidos por los Estados Miembros. El resto de las especificaciones quedan a cargo de la Comisión, asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados Miembros.
- a. Dada la tendencia general a vincular los visados a otros instrumentos de admisión, como los permisos de residencia y trabajo, cabe destacar la adopción de medidas análogas en el ámbito de los permisos de residencia: un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países⁹. En esa misma línea se inscribe la propuesta de adopción de un procedimiento único de solicitud de un permiso, así mismo único, que autorizaría a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en la UE¹⁰.
- c) *Un sistema de información (VIS) e intercambio de datos sobre visados* de corta duración entre los Estados Miembros¹¹, que se concibe

7. Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establece un modelo uniforme de visado. Posteriormente modificado por dos reglamentos CE (334/2002 y 1791/2006) y por el Acta (de 23 de septiembre de 2003) relativa a las condiciones de adhesión de los diez estados que se incorporaron a la UE en 2004.

8. En ese sentido conviene entender la aprobación de la Acción común 96/197/JAI, de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del TUE sobre el régimen de tránsito aeroportuario, que estableció un visado de tránsito aeroportuario, obligación a la que están sujetos los nacionales de determinados terceros países, para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados Miembros.

9. Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

10. Propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro [COM (2007) 638]. La segunda parte de dicha propuesta profundiza en la línea establecida por el Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

11. Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados Miembros (Reglamento VIS). Modificado posteriormente por el Reglamento (CE) n.º 818/2009.

como elemento clave en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia¹². El VIS tiene como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales competentes en materia de visados.

- a. La concepción de este sistema de intercambio de información responde a la necesidad de dificultar el fraude e impedir la búsqueda de visados de conveniencia.
- b. El sistema se compone de una estructura central y de interfaces nacionales. De la gestión se encarga actualmente y de forma transitoria la Comisión. Se prevé que en un plazo máximo de cinco años se haga cargo de ella una autoridad de gestión permanente. El VIS debe conectarse a los sistemas nacionales de visados.
- c. La creación del VIS responde principalmente a necesidades de gestión migratoria pero también se prevé su utilización con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves por los Estados Miembros y por Europol¹³.
- d) *Procedimientos y condiciones comunes para la expedición de visados* para estancias cuya duración no supere los tres meses expedidos por los Estados Miembros¹⁴, es decir, para los nacionales de terceros países que figuren en la lista afectada por la obligación. Se especifica el procedimiento a seguir en la tramitación de las solicitudes de visados de corta duración formuladas a los Estados Miembros. Se establecen reglas sobre qué Estado Miembro debe hacer el examen y adoptar la decisión. Se prevé la consulta a otros

12. En realidad, las características básicas del sistema ya habían sido establecidas en la Decisión del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS).

13. Decisión 2008/633/JAI, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados Miembros y por Europol, con fines de protección, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

14. Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (Código de Visados). Modificado por el Reglamento UE n.º 977/2011 de la Comisión.

Estados Miembros, el uso compartido de instalaciones, la externalización de algunas actividades de gestión o la posibilidad de que un Estado Miembro expida visados «en representación» de otro.

- a. Se establecen normas para la cooperación local Schengen entre los consulados de los Estados Miembros. Se entiende que esta cooperación es crucial para el desarrollo de la política común de visados. Esta cooperación es una prioridad en la agenda europea desde los años noventa y aunque se ha desarrollado bastante desde entonces sigue teniendo un carácter predominantemente intergubernamental (Fernández Pasarín, 2010).
- b. En las especificaciones acerca del procedimiento y de las condiciones se advierte el carácter predominantemente preventivo o anticipativo de los visados. Por una parte, como norma general los visados se expiden en las dependencias consulares y solo excepcionalmente en un paso fronterizo (de la frontera exterior, se entiende)¹⁵. Por otra, se regula la recopilación por parte de los consulados de datos estadísticos que permitan conocer mejor los movimientos migratorios.
- c. Algunas disposiciones en relación con situaciones que no pueden ser resueltas con celeridad recurriendo al desarrollo ordinario de los instrumentos anteriores, como el tránsito por tierra de un nacional de un tercer país que deba necesariamente atravesar el territorio de uno o varios Estados Miembros para viajar entre dos partes de su propio país que no sean geográficamente contiguas¹⁶ o la tramitación de los visados para los participantes en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2004 en Atenas¹⁷. En el flanco oriental de la UE se tiende a la

15. Reglamento (CE) n.º 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito.

16. Reglamento (CE) n.º 693/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común.

17. Reglamento (CE) n.º 1295/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo a las medidas destinadas a simplificar los procedimientos de solicitud y expedición de visado para los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2004 en Atenas.

adopción de acuerdos que faciliten el tránsito entre la UE y los países adyacentes¹⁸.

- e) *Un conjunto de disposiciones relativas a la cooperación consular para combatir el fraude en los documentos sobre los que se expiden los visados*¹⁹.

A pesar del número y de la extensión de los documentos en los que toma forma la política de visados en la UE, su contenido responde preferentemente a propósitos de gestión de los flujos migratorios, y se articula en torno a cuatro elementos básicos: 1) una lista de terceros estados a cuyos nacionales se exige visado para acceder al territorio de la Unión; 2) un modelo uniforme de visados; 3) un sistema de información sobre visados; y 4) unos procedimientos comunes para la tramitación y expedición de los visados.

La política migratoria en la UE encierra una paradoja: para ser más eficaces en la gestión de las migraciones conviene operar al nivel más alto o global; sin embargo, los Estados Miembros se resisten a transferir a las instituciones comunitarias las competencias clave en relación con la gestión de la inmigración. Y la política de visados no se encuentra al margen de tal paradoja. En ese sentido, conviene insistir en la idea de que la política de visados en el ámbito de la UE emerge como sustracción al ámbito competencial de los Estados Miembros. No se trata entonces de que emerja un nuevo espacio de acción pública, sino que este espacio ya existe y está

18. A este tema se dedican los trabajos de Florian Trauner y Valeriya Shamray editados en este mismo volumen.

19. Reglamento (CE) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos expedidos por los Estados Miembros, modificado por el Reglamento (CE) n.º 444/2009. Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000, relativa a la mejora de intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos. Recomendación del Consejo 98/C 189/02, de 28 de mayo de 1998, sobre equipo para la detección de falsificaciones en los puntos de entrada en la UE. Recomendación del Consejo 99/C 140/01, de 29 de abril de 1999, relativa a la dotación en personal y en equipamientos de detección de falsos documentos y documentos falsificados en los servicios de entrega de los visados de las representaciones en el extranjero así como en las administraciones nacionales encargadas de la entrega y la prórroga de visados. Recomendación del Consejo, de 4 de marzo de 1996, relativa a la cooperación consular local en materia de visados.

plenamente dotado de contenido a escala estatal. Además, se considera que la política de visados forma parte de las políticas de soberanía, que son aquellas a las que se aferran más los estados frente a otros niveles de gobierno ya operen estos a nivel superior o inferior.

De ahí que la única manera de lograr avances en la integración supranacional de este tipo de asuntos sea a través de la armonización gradual de aspectos fragmentarios de la política de visados, lo que obliga a concebir complejos acuerdos entre los Estados Miembros o alambicadas fórmulas de elaboración de políticas. No solo hay países de la UE que no participan en ellas o países de fuera de la UE que sí se involucran en ellas, como sucede con todo lo relacionado con Schengen, sino que siempre se da la posibilidad a los Estados Miembros de hacer excepciones a las medidas adoptadas en el marco de la UE, ya sea a través de la firma de acuerdos bilaterales con terceros estados o de otros mecanismos. El origen remoto de la política de visados está en el acervo de Schengen, ligado a la preocupación por la inmigración primero, a la que más tarde se añade la del terrorismo.

El margen de maniobra de la UE en la política de visados

En el marco institucional de elaboración de políticas, las instituciones de la UE ocupan una posición superior y límite (por encima de ellas no hay un nivel de gobierno y administración superior), por lo que su campo de acción se construye en la interacción con los Estados Miembros. El análisis del contenido de la política de visados en la UE permite hacer varias precisiones en relación con la definición del margen de maniobra disponible en la actualidad:

- 1) En primer lugar, las disposiciones adoptadas se refieren únicamente a la tramitación y expedición de visados de corta duración, es decir, los visados más periféricos en relación con los procesos de cohesión e integración social. Que la política de visados a este nivel se haya centrado inicialmente en este tipo de visados indica una aproximación más preventiva o anticipativa que reactiva el fenómeno migratorio. Significa que los Estados Miembros abordan la gestión supranacional de las migraciones a través de aquellos instrumentos que les supone un compromiso menor en términos de gestión doméstica de las migraciones internacionales.

- 2) En segundo lugar, a pesar de que se hayan adoptado disposiciones que vinculan a los Estados Miembros que no se mantienen al margen de las mismas, la expedición de los visados de corta duración corresponde a los Estados Miembros. La UE no expide visados, por lo tanto, no cabe referirse al conjunto de disposiciones referidas como política *comunitaria* de visados. En el sistema de gobierno multinivel de la UE, corresponde a los Estados Miembros la expedición de todos los visados, sean estos de corta o larga duración, sean los primeros referidos a la lista de terceros países afectados por la obligación o no. Conviene no olvidarlo.
- 3) En tercer lugar, el conjunto de predisposiciones adoptadas en relación con los visados de corta duración pivota en torno a cuatro instrumentos básicos cuya implantación corresponde únicamente a los Estados Miembros vinculados, que no son los 27 integrantes de la UE. Por lo tanto, no se trata de una política común en sentido estricto, sino más bien en sentido laxo, ya que en el desarrollo de los textos se incluyen excepciones respecto a los Estados Miembros con reticencias hacia el espacio Schengen.
- 4) En cuarto lugar, el análisis del conjunto de disposiciones denota que la estrategia de la UE en relación con los visados de corta duración consiste básicamente en normalizar aquellos aspectos de la gestión de visados que pueden ser normalizados sin generar resistencias entre los Estados Miembros y en generar interdependencias entre la UE y los Estados Miembros, por una parte, y entre los distintos Estados Miembros, por la otra²⁰. A través de estos dos procesos se ha logrado configurar un macrosistema de información de visados que vincula a los sistemas nacionales de visados. El núcleo del macrosistema está compuesto por el sistema de información de visados (VIS), que se refiere a los visados de corta duración afectados por las disposiciones *comunes*. A ese núcleo se conectan los sistemas nacionales de visados, que se refieren tanto a visados de corta como de larga duración. Esta es la clave de bóveda de la política de visados en la UE.

20. Lo que en conjunto remite a la implantación de formas de gobernanza en la política de visados.

Por lo que se refiere a los límites entre la UE y cada Estado Miembro conviene recordar que el margen de maniobra de los Estados Miembros en relación con los terceros países a cuyos nacionales se les exige visado para estancias de corta duración tiene que ver con los países que no figuran en ninguna de estas dos listas. Ese margen se ha ido reduciendo desde 2001, sobre todo por el aumento del número de países cuyos nacionales están obligados. Es de suponer que los Estados Miembros promueven la incorporación de terceros estados a dicha lista en tanto en cuanto se ven en dificultades para hacer frente de manera individual a la gestión de los flujos con origen en dichos estados. Pero para que una promoción tenga éxito no debe incomodar a otros Estados Miembros.

Con las precisiones indicadas, el procedimiento relativo a la expedición de visados de corta duración ha sido armonizado, por lo que los Estados Miembros no disponen de discrecionalidad en ese sentido. La armonización de este procedimiento presenta ventajas en varios aspectos: en primer lugar, la expedición de los visados se presenta hacia el exterior como una función de la UE y no de cada Estado Miembro individualmente considerado; en segundo lugar, permite que los Estados Miembros puedan realizar economías de escala al darse la posibilidad de utilizar conjuntamente las instalaciones para llevar a cabo la actividad; en tercer lugar, se busca facilitar la cooperación entre los funcionarios de los Estados Miembros involucrados en la tarea de expedición de visados. Ahora bien, no se prevé la creación de euroconsulados, idea avanzada por la Comisión que se ha encontrado con la negativa de los Estados Miembros (Fernández Pasarín, 2010).

La política de visados de larga duración corresponde a cada Estado Miembro. Al no existir ninguna lista común, el margen de maniobra de los Estados Miembros es al menos en teoría mucho más amplio. Sin embargo, la armonización de los visados de corta duración puede haber redundado en un cierto grado de armonización del procedimiento de los visados de larga duración.

En cuanto a las proyecciones de futuro, no parece concebible una política comunitaria de visados, diseñada e implantada por las instituciones comunitarias. Haber armonizado una parte de la política de visados de corta duración es suficiente de momento: permite darle a la UE algún papel en la política de visados; sirve para justificar tanto en términos domésticos como de relaciones bilaterales que a los naciona-

les de algunos terceros países se les exija visado («Es cuestión de la UE. Nosotros no tenemos nada que ver»).

No parece que los visados de larga duración vayan a ser objeto de armonización, mucho menos de *comunitarización*. Dada la actual configuración de los visados de larga duración, si se trasladara a la UE la autorización de los visados de larga duración sería como dar a las instituciones comunitarias competencias en materia de integración social, a lo que se opondrían gobiernos subnacionales y estatales. El éxito de los procesos de integración social depende en buena parte del contexto, por lo que la gestión de los mismos suele quedar en manos de gobiernos subnacionales, gobiernos cuyas competencias están bastante consolidadas en los países de la UE por previos procesos de descentralización. Tampoco sería bien visto por los gobiernos estatales, los cuales defenderían su idoneidad para ejercer la defensa de los intereses nacionales esgrimiendo los lazos culturales o históricos con determinados países. Por otra parte, los visados de larga duración constituyen una fase ulterior dentro de la política de visados. No tiene mucho sentido dar visados de larga duración sin haber concedido antes visados de corta duración.

En relación con la posibilidad de profundizar en la integración de la política de visados hay al menos tres perspectivas que se deben considerar. En primer lugar, debe considerarse la perspectiva de la Comisión Europea, que por posición institucional tiene interés en *comunitarizar* el máximo posible. Cuanto más *comunitarizada* esté una política, mayor papel tiene la Comisión. Sean públicas o no, las organizaciones tienden a crecer y la Comisión no constituye una excepción. En segundo lugar, debe considerarse la perspectiva de los Estados Miembros en relación con el desplazamiento de la competencia a las instituciones comunitarias. Ninguno de ellos está dispuesto a ceder lo que otros no ceden, por lo que solo se pueden realizar avances en este sentido sobre la base de lo que no incomoda al resto: este es el planteamiento de base de la elaboración de la lista de terceros estados cuyos nacionales están afectados por la obligación de disponer de visado para acceder a la UE. En tercer lugar, cabe considerar la perspectiva de cada Estado Miembro en su escenario doméstico de elaboración de políticas. La disposición a desplazar decisiones a las instituciones comunitarias se relaciona con la incapacidad para resolverla satisfactoriamente en el ámbito doméstico.

Los visados de larga duración en la política española de inmigración

La adhesión a las Comunidades Europeas tuvo un papel destacado en la transformación de España en país de inmigración, que se convirtió así en frontera exterior permanente de una de las regiones del mundo con mayor poder de atracción sobre las personas en disposición de emigrar. De ahí que la elaboración de la política española de inmigración haya estado muy influenciada desde sus inicios por la evolución de la UE. Si bien el primer diseño español (1985) se centró en el desarrollo de las funciones de admisión y control, e incorporó en la primera mitad de los noventa elementos para favorecer los procesos de integración social, ha sido a partir del año 2000 cuando los instrumentos relacionados con una aproximación preventiva de la gestión migratoria han tenido un mayor desarrollo. Paralelamente, ha aumentado la interacción y la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno, síntoma de la *federalización* de la política de inmigración (Delgado Godoy, 2010).

La legislación de extranjería, en la que se regula la política doméstica de visados, ha sido modificada en varias ocasiones. La última reforma fue realizada hace apenas dos años, a través de la Ley Orgánica 2/2009²¹. El desarrollo reglamentario es incluso más reciente, a través del Real Decreto 557/2011²². El visado se encuentra entre los requisitos de carácter general exigidos para la entrada en territorio español de los nacionales de terceros países. Las excepciones pueden provenir de varias circunstancias: que en los convenios internacionales suscritos por España o en la normativa de la UE se establezca lo contrario; que el extranjero disponga de tarjeta de identidad de extranjero o de una autorización de regreso; que se solicite el derecho de asilo. El visado debe estar válidamente expedido y en vigor, extendido en el pasaporte o documentos de viaje, en un documento aparte.

La legislación distingue siete tipos de visados, a saber: de tránsito; de estancia; de residencia; de residencia y trabajo; de residencia y trabajo

21. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

22. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009.

de temporada; de estudios; de investigación. En la descripción de cada tipo se advierte su vinculación con otros instrumentos de la política de inmigración.

- a) *De tránsito.* Para transitar por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español o atravesar el territorio español.
- b) *De estancia.* Para estancia ininterrumpida o estancias sucesivas por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la primera entrada. Entre los visados de estancia cabe distinguir entre el visado uniforme (válido para el tránsito por el espacio Schengen) y el visado de validez territorial limitada (válido para el tránsito o la estancia en el territorio de uno o más de los estados que integran el espacio Schengen). Son los únicos tipos de visado que por circunstancias excepcionales pueden ser expedidos en las fronteras exteriores.
- c) *De residencia no lucrativa.* Para residir sin ejercer actividad laboral o profesional.
- d) *De residencia y trabajo.* Para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado. Si en ese período se produce el alta del trabajador en la Seguridad social, el visado da paso a la autorización de residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena.
- e) *De residencia y trabajo de temporada.* Para trabajar por cuenta ajena hasta nueve meses en un período de doce meses consecutivos.
- f) *De estudios.* Para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, no remunerados laboralmente.
- g) *De investigación.* Para realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

Corresponde a las autoridades estatales la expedición de todos ellos. En la tramitación de visados de tránsito y de estancia se sigue la normativa de la UE indicada anteriormente o la estatal para los nacionales de aquellos países que no están en la lista afectada por la obligación. Además, hay visados de corta duración (tres meses) para la búsqueda de empleo que se enmarcan en los procesos de gestión colectiva de contrataciones en origen (arts. 175-177 del reglamento) y que no resultan afectados por la normativa

de la UE, lo que confiere al Estado español un margen de obra adicional en la función de admisión. Los tipos restantes son visados de larga duración y en su tramitación se siguen exclusivamente normas estatales. En la tramitación de los visados de larga duración inciden otros instrumentos de la política de inmigración y su expedición depende de decisiones adoptadas por autoridades con competencia en asuntos domésticos o nacionales.

La expedición del visado no es un acto administrativo aislado en el marco de la política de inmigración, sino que está estrechamente vinculado a otros instrumentos de la política de inmigración:

- 1) En primer lugar, la solicitud de visados de larga duración responde a la necesidad de residir durante un período de tiempo más o menos largo en territorio español (apelando a la función de integración social), por lo que su desarrollo involucra varias gestiones que dependen de una o varias autoridades nacionales. El éxito de los procesos de integración social de cualquier colectivo depende de que el diseño y la implantación de la acción pública incorpore las características del contexto en el que tiene lugar ese proceso.
- 2) En segundo lugar, el visado de larga duración está estrechamente vinculado a las autorizaciones de estancia/residencia y de trabajo/investigación, y a la «gestión colectiva de trabajadores en origen» (o contingente), que son genuinos instrumentos de admisión y cuyo desarrollo corre a cargo de autoridades estatales y en menor medida de autoridades subestatales.
- 3) En tercer lugar, dado el alto número de dependencias administrativas involucradas en la gestión de los visados de larga duración se hace necesaria la existencia de un sistema de visados en el que se van grabando o archivando las operaciones realizadas en las distintas dependencias. El sistema informático que almacena toda la información relativa a la tramitación de los visados de larga duración permite aumentar los niveles de coordinación en esta área²³.

23. El sistema nacional de visados responde a necesidades parecidas al VIS. En ese sentido, es probable que los sistemas nacionales de visados incorporen prácticas del VIS y que este incorpore a su vez prácticas extendidas en los sistemas nacionales de visados.

A continuación se indican las situaciones previstas por el reglamento en las que se requiere un visado de larga duración²⁴. En la descripción de cada una de ellas se especifica quién y en qué dependencias se inicia el proceso, y de qué decisiones y autoridades depende que el proceso siga adelante.

- a) *Estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado* (arts. 37-44). Para un período entre 90 días y 1 año. La solicitud se presenta en la misión diplomática u oficina consular (MD/OC) española en cuya demarcación resida el extranjero. La MD/OC requiere por medios electrónicos la resolución de la Delegación o Subdelegación del Gobierno (D/SG) competente sobre la autorización de residencia. En la valoración de los requisitos intervienen dos oficinas: la MD/OC, por una parte, y la Oficina de Extranjería (OE), por la otra. La MD/OC valora varios requisitos generales que tienen que ver con las siguientes circunstancias: que el extranjero sea menor de edad; que tenga garantizados los medios económicos; que haya abonado las tasas de procedimiento; que cuente con un seguro de enfermedad; que no padezca enfermedades con repercusiones en la salud pública; que carezca de antecedentes penales en anteriores países de residencia. La OE valora un requisito de carácter general (que carece de antecedentes penales en España) y los requisitos específicos relacionados con las modalidades específicas de estancia por estudios.
- b) *Residencia temporal no lucrativa* (arts. 46-51). Para un período entre 90 días y 5 años. La solicitud se presenta por el interesado en la MD/OC española en cuya demarcación resida. Conlleva la de autorización de residencia temporal no lucrativa. Se graba en el sistema de visados. La D/SG resuelve acerca de la concesión o denegación de la autorización de residencia.

24. No se exige visado para la residencia temporal por circunstancias excepcionales, a saber: arraigo, protección internacional, razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público.

- c) *Residencia temporal por reagrupación familiar* (arts. 52-61). Para un período entre 90 días y 5 años. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del reagrupante y ante la OE de una autorización de residencia temporal a favor de los miembros de la familia que desee reagrupar. La OE graba la resolución en la aplicación correspondiente. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal, el familiar a reagrupar solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- d) *Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena* (arts. 62-72). Para un período entre 90 días y 5 años. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador y ante el órgano competente para su tramitación de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. El órgano competente graba la resolución en la aplicación informática correspondiente. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, el trabajador extranjero solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- e) *Residencia temporal y trabajo para investigación* (arts. 73-84). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del organismo de investigación (que haya firmado un convenio de acogida con un extranjero no residente) y ante el órgano competente para su tramitación de la autorización inicial de residencia y trabajo para investigación. El órgano competente introduce la solicitud en la correspondiente aplicación informática. En caso de la concesión de autorización inicial de residencia temporal y trabajo de investigación, el investigador extranjero solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- f) *Residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una Tarjeta azul-UE* (arts. 85-96). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador, y ante el órgano competente para su tramitación, de la autorización inicial de residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados. En caso de concesión de autorización inicial de residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados, el trabajador solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- g) *Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada* (arts. 97-102). Para un período entre 90 días y un año. El pro-

cedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador, y ante el órgano competente para su tramitación, de la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada, el trabajador extranjero solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.

- h) *Residencia temporal y trabajo por cuenta propia* (arts. 103-109). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del trabajador extranjero no residente de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia ante la MD/OC de su demarcación. La MD/OC registra la solicitud. Resuelve la AGE, que graba su resolución en la aplicación informática correspondiente. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia, el interesado solicita el visado en la MD/OC correspondiente a su lugar de residencia.
- i) *Residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales servicios* (arts. 110-114). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador de la autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios ante cualquiera de estas dos oficinas: la OE del lugar en el que se vayan a prestar los servicios y la MD/OC correspondiente a su lugar de residencia. Este visado habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses, en el transcurso de los cuales deberá producirse el alta del trabajador en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.
- j) *Residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo* (arts. 117-119). Para un período superior a 90 días. En caso de que el extranjero no sea residente en España, el procedimiento se inicia con la solicitud por parte del extranjero del correspondiente visado de residencia ante la OC correspondiente a su lugar de residencia. La OC verifica la excepción. Conlleva la autorización de residencia temporal. Se graba en el sistema de visados. La D/SG resuelve acerca de la concesión o denegación de la autorización de residencia.
- k) *Residencia temporal del extranjero que ha retornado voluntariamente a su país* (arts. 120-121). Visado según la modalidad de autorización de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo que corresponda.

- l) *Gestión colectiva de contrataciones en origen* (arts. 167-177). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud del empleador de acuerdo con las especificaciones de la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena o de la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada para obra y servicio. Concedidas las correspondientes autorizaciones, el empleador solicita de manera agrupada el visado ante la OC correspondiente.
- m) *Residencia y trabajo de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o cuyo objeto sea la realización de trabajos de investigación o desarrollo docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural* (arts. 178-181). Para un período mayor de 90 días. El procedimiento se inicia con la solicitud ante la Dirección General de Inmigración (DGI) por parte del empleador establecido en España de las siguientes modalidades de autorizaciones: d), e), f), g) e i); para los familiares pueden solicitarse b), c) y d). La gestión del visado se tramita conforme a las características de cada modalidad.

La solicitud, tramitación y expedición de los visados corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Ahora bien la gestión de los visados de larga duración depende de otros instrumentos como las autorizaciones de residencia y/o trabajo que exceden el ámbito competencial del MAEC, como la administración periférica interior (delegados o subdelegados del gobierno), el Ministerio de Trabajo e Inmigración o, en algún caso, las comunidades autónomas (las que tienen transferidas competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo por cuenta ajena). Para que puedan actuar de manera coordinada se graban solicitudes, concesiones y denegaciones en un sistema informático de visados. Aunque el procedimiento no siempre se inicia en la MD/OC, el visado de larga duración solo se expide por estas si las autoridades involucradas en cada caso conceden las autorizaciones anejas o vinculadas.

En la gestión de los visados de larga duración en España se advierten buena parte de las tendencias señaladas anteriormente. En su desarrollo son interdependientes con otros instrumentos de la política de inmigración cuyo desarrollo depende de unidades estatales distintas del MAEC o de algunas

comunidades autónomas, lo que indica una tendencia a la federalización. En el diseño de la política española de visados de larga duración se observa la imbricación de las funciones de prevención, admisión e integración social, lo cual no debe considerarse extraño si nos percatamos de la tendencia a vincular la entrada al territorio a las condiciones que regulan el acceso al mercado *nacional* de trabajo (López Sala, 2005: 118).

Finalmente, cabe mencionar que en el flanco suroccidental de la UE no se plantea el tema de la liberalización de la política de visados. Aquí no hay política de vecindad y de momento no se contempla la posibilidad de ampliación para incluir a países más allá de España.

Conclusiones

El visado no niega la movilidad, simplemente le pone restricciones. En tanto en cuanto resta flexibilidad al cruce de fronteras, su exigencia va contra la lógica del proceso de globalización. En consecuencia, cualquier política de visados, ya sean estos de corta o larga duración, independientemente de que sean las autoridades supranacionales o nacionales las que los expidan, evoluciona en sentido contrario a la lógica de interconexión, flexibilidad y permeabilidad asociadas con la articulación mundial de los procesos económicos, sociales y culturales asociada con la globalización. Al discurso de la libre circulación de capitales, servicios y mercancías se oponen las restricciones al movimiento de las personas impuestas por los estados.

En relación con la posibilidad de incorporar los visados de larga duración a la política común de visados, no se aprecian estímulos o incentivos institucionales que quebranten la resistencia por parte de los Estados Miembros a transferir este ámbito competencial a las instituciones comunitarias. El análisis sugiere que la emergencia de una política común de visados de larga duración no depende tanto de que los Estados Miembros acuerden una lista de terceros países cuyos nacionales estén obligados a disponer de visados para acceder con propósitos de permanecer por un período de tiempo prolongado, sino de *la configuración misma del visado como instrumento preventivo y estrechamente imbricado con la función de integración social*. En el visado de larga duración confluyen las funciones de admisión, prevención e integración social de las políticas

de inmigración. El proceso de integración supranacional no está tan avanzado como para permitir que la UE defina las prioridades de los Estados Miembros en materia de admisión e integración social de inmigrantes.

Por otra parte, que los Estados Miembros hagan depender la obtención de un visado de larga duración de las necesidades del mercado de trabajo o de los vínculos de la persona extranjera con nacionales no debe resultar extraño porque esa es la directriz más enfatizada en los compromisos europeos en la materia. El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo invita a los Estados Miembros a «organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado Miembro». Si la capacidad de acogida viene determinada por el mercado de trabajo, estos son hoy por hoy mercados nacionales, y no europeos, de trabajo.

En relación con la caracterización de la política española de visados de larga duración, se ilustra cómo se vinculan en la práctica las funciones de admisión, prevención e integración social. El visado es *requisito general e ineludible* (admisión) para el acceso con propósitos de estancia prolongada, su solicitud y expedición corresponde a las embajadas y consulados españoles, es decir, *con carácter previo* (prevención) al cruce de la frontera exterior. Con carácter general, la expedición del visado queda *condicionada a la obtención de autorizaciones de residencia y/o trabajo* (admisión/integración social), que corresponden a autoridades domésticas.

La emergencia de una política europea de visados depende del desarrollo del *macrosistema de información de visados* esbozado en la denominada política común de visados, a través del cual se conectan el VIS y los sistemas nacionales de información de visados. La puesta en marcha de este macrosistema haría realidad la lógica de la interconexión en la gestión de visados²⁵, lo que de manera indirecta podría promover la armonización de los visados sin necesidad de transferir la competencia a la UE.

25. Lo que conduce a una manera de gobernar menos jerárquica en la que los Estados Miembros dependen unos de otros, en consonancia con el discurso de la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2011).

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. «Public Governance for Results: A Conceptual and Operational Framework». Documento elaborado en el programa de trabajo del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. New York: United Nations, 2011 (en línea) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044267.pdf>.
- Delgado Godoy, Leticia. «La política de inmigración en España, 1985-2010». En: Palomar Olmeda, Alberto (coord.). *Tratado de Extranjería. Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*. Tomo I. Navarra: Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, p. 107-131.
- Fernández Pasarín, Ana Mar. «La dimensión externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: El caso de la cooperación consular local». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 91 (septiembre-octubre 2010), p. 87-104.
- López Sala, Ana María. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- Monar, Jörg. «Comprehensive Migration Policy: The Main Elements and Options». En: Hailbronner, Kay; Martin, David A.; Motomura, Hiroshi (eds.). *Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States*. United States: Berghahn, 1997, p. 53-78.
- Rose, Richard. *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London: Routledge, 2005.