
4. Asociación o condicionalidad, diplomacia o control: ¿en qué se basa la política de liberalización de visados de la Unión Europea?

Roderick Parkes y Elina Viilup

El fin de la Guerra Fría trajo consigo un replanteamiento de la política migratoria europea. Durante unos 30 años el Telón de Acero y el relativo subdesarrollo de las redes de comunicación globales protegieron a los países de Europa Occidental de potenciales migraciones masivas. Estos mismos fenómenos obligaron a Occidente a actuar de manera reactiva ante los flujos migratorios, puesto que su capacidad de intervenir en terceros países era limitada. Con la ruptura de la vieja división Este-Oeste todo esto cambió. Tras haber tratado durante años la migración como una cuestión casi exclusiva de Interior, los gobiernos de la Europa Occidental se dieron cuenta, de pronto, del hecho que la movilidad humana también es un tema central de la política internacional. Tras la caída del muro de Berlín los ministerios de Interior adquirieron mayor capacidad para tratar la migración desde la fuente; al mismo tiempo que su manera de gestionar la migración a escala interna se politizaba hacia fuera, los terceros países tomaban conciencia de las posibilidades de las «políticas de la diáspora».

Si en las dos primeras décadas tras la caída del muro de Berlín la migración emergió como *asunto* de política exterior, los acontecimientos más recientes han confirmado la importancia de la migración también como *una herramienta* de política exterior (Greenhill, 2010). Para los ministros de Exterior de los países de la Unión Europea (UE) la circulación ordenada de personas se perfila hoy como una manera de desarrollar vínculos comerciales, facilitar los negocios y fomentar, en general, el intercambio cultural y político (Visa Committee of the Federation of American Scientists, 1955: 367-371). Aun así, este aspecto no es completamente nuevo. Durante la Guerra Fría la política de refugiados, por ejemplo, fue usada por Occidente como herramienta de política de exterior en el juego internacional por

colocarse en una posición de superioridad. Sin embargo, esto se dio en una época en la que los estados disfrutaban de bastante más peso. Hoy en día, donde los gobiernos luchan por mantenerse a flote en un mundo globalizado, la migración puede servir como medio para complementar la influencia internacional de los estados europeos. Los migrantes se perfilan como agentes que pueden ser aprovechados por los estados para incrementar su peso internacional, desde sus políticas de desarrollo hasta su influencia cultural y económica (Faist, 2008).

No son solo los estados de la UE los que han tomado conciencia de la *internacionalización* de la migración. También Turquía ha conseguido últimamente llamar la atención por sus esfuerzos por exprimir al máximo la dimensión internacional de la movilidad humana. Concibiendo la liberalización de la migración como una herramienta diplomática efectiva, se ha abierto a visitantes de Siria, Líbano, Qatar y Jordania (Devrim y Soler, 2010) y, actualmente, está explorando la liberalización de su régimen de visados con la región del mar Negro (incluyendo Ucrania y Georgia). A través de la liberalización de visados de corta estancia, y la simplificación de viajar para las personas de negocios y turistas, esta política es considerada, en buena medida, la causante del aumento de las perspectivas económicas del país. Sin lugar a duda, sintoniza con una política exterior orientada a reducir los puntos de disputa con sus países vecinos (Devrim y Soler, 2010). Con estos resultados no es sorprendente que otros países lo hayan seguido. Rusia ofrece acuerdos amistosos en materia de visados a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y a países de los Balcanes, y su primer ministro ha hablado de una Unión Eurasiática como rival al territorio Schengen de la UE (Halbach, 2012). En este marco, en mayo de 2010 Rusia y Turquía concluyeron un acuerdo sobre la liberalización de visados.

Frente a este contexto, la política de visados se está convirtiendo rápidamente en una especie de prueba de fuego para la UE. El uso de la política de visados como una herramienta proactiva de política exterior, más que una herramienta para apuntalar reactivamente *la fortaleza europea*, es tomada como señal de que la UE ha pasado de la introspección a ser un actor internacional. En la relativa estabilidad internacional de la Guerra Fría, la UE priorizó los proyectos introspectivos como la creación del llamado espacio Schengen, zona de viaje sin pasaporte formada por 26 estados europeos. Hoy el choque con sus aspiraciones crecientes en política exterior es claro: con objeto de mantener los bienes internos, como el espacio Schengen, la UE ha impuesto controles estrictos sobre los países de su entorno,

incluyendo las fronteras antes *porosas* como la que había entre Polonia y Ucrania (Grabbe, 2000). Así, la política migratoria restrictiva de la UE es una fuente de tensión importante con sus vecinos.

Un repaso al régimen de visados de la UE muestra que efectivamente la fortaleza europea ha empezado a cambiar y está tratando de utilizar la política de visados para perseguir fines internacionales. Las restricciones de visado se han eliminado para la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales y los obstáculos para obtener el visado Schengen se han suavizado para Rusia, así como para los países de la Asociación Oriental Georgia, Moldavia y Ucrania. Las llamadas «asociaciones de movilidad», en las que los países de la UE ofrecen un mejor acceso a su mercado de trabajo para los nacionales de terceros países, se han cerrado con Moldavia, Georgia, Armenia y Cabo Verde. Tras años de rechazar la liberalización en materia de migración con países del norte de África, la UE está preparada para negociar una asociación de movilidad con Túnez y Marruecos. Aunque siguen habiendo aspectos criticables en la política de la Unión (su relación con Turquía es un claro ejemplo), parece que las intenciones del bloque son progresistas. Tras presentar una visión general, este capítulo pone a prueba esta suposición según dos indicadores: el grado de asociación y el grado de cambio buscado por la diplomacia de visados de la UE.

El régimen de visados de la Unión Europea a grandes rasgos

Si los Estados Miembros de la UE han sido persuadidos para compartir soberanía en materias tan sensibles como la política de visados, ha sido principalmente para contrarrestar el desmantelamiento de las fronteras en el espacio Schengen. A medida que las fronteras estatales se eliminaban en la Europa Occidental desde mediados de los noventa, los Estados Miembros se enfrentaron a la necesidad de acordar una aproximación común sobre el acceso tanto a la UE como a los países no miembros de la Unión que participan en Schengen (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Con objeto de mantener cierto grado de control sobre quién accede a su país, los miembros de Schengen crearon estándares comunes como medio para obligar a sus miembros. Lo que implica, por supuesto, que cada uno ha cedido, aunque con reticencia, cierto grado de discrecionalidad interna en esta materia.

Las competencias de la Unión en política de visados están en gran parte limitadas a la emisión de visados de corta duración que autorizan al titular del visado a viajar a la UE durante un máximo de tres meses con el fin de hacer turismo, visitar a familiares, hacer negocios o por tránsito aeroportuario. Los visados de larga duración y la concesión de permisos de trabajo siguen estando regulados casi por completo por la legislación nacional, y en el grado en que la UE juega un papel formal en la migración laboral, esta se limita a definir los estándares de cómo se debe tratar a los migrantes. Los gobiernos ven el tema de la migración laboral como un aspecto demasiado sensible para una cooperación más profunda y el derecho de cada Estado a decidir el número de migrantes laborales que acepta de fuera de la Unión está protegido bajo legislación primaria de la UE.

Al igual que la cooperación europea en temas sensibles como son la protección de las fronteras externas, la lucha contra el terrorismo o la acogida de solicitantes de asilo, la política de visados se concibe principalmente como una medida de acompañamiento –un control iliberal diseñado para proteger un bien común liberal–. Su objetivo ha sido restrictivo y los ciudadanos de la inmensa mayoría de terceros países necesitan, a día de hoy, un visado para entrar en la UE¹. No obstante, en los últimos años, la UE ha empezado a darse cuenta de que la política de visados es una cuestión, incluso una herramienta, de su actividad internacional. La Unión ha empezado a negociar, con terceros países que muestran interés, acuerdos para la facilitación de visados (una relajación de las estrictas normas de visado de la UE), para la liberalización (la exención del visado de corta duración), así como acuerdos para lograr una mayor movilidad (que comprende tanto viajes de corta duración, como aspectos de migración laboral).

El mayor número de visados emitidos por la UE se hace en los consulados de los Estados Miembros en Rusia. El consulado de Finlandia en San Petersburgo (conocido como la «fábrica de visados» entre el cuerpo diplomático de la UE) emite más de 700.000 visados al año, y los consulados de Italia y España en Moscú emiten más de 400.000 cada uno². Por lo tanto no

1. Véase el gráfico titulado «Schengen area-visa requirements» en la página web de la DG de Interior: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_visa_en.htm

2. Fuente: Comisión Europea, 2010.

es sorprendente que la Federación Rusa fuera el primer país en emprender negociaciones y en beneficiarse de un acuerdo sobre la facilitación de visados con la UE. El acuerdo resultante estableció las pautas a seguir, trayendo consigo una serie de beneficios como: la reducción del coste del visado y en algunos casos la gratuidad de la emisión del visado; una reducción en el número de documentos necesarios para solicitarlo; la introducción de visados de entrada múltiple para ciertas categorías de personas; y la abolición de la obligación de tener visado para aquellos con pasaporte diplomático. A cambio, Rusia se comprometió a realizar una serie de reformas en el ámbito de la justicia y asuntos de interior, y en particular una promesa de aceptar a migrantes irregulares expulsados de la UE («readmisión»).

La exención completa del visado con Rusia ya se fijó como objetivo a largo plazo en 2003, pero ocho años más tarde aún no se han alcanzado resultados tangibles. Del lado de la UE no se percibe que Rusia esté preparada para una liberalización de visados y los Estados Miembros mencionan preocupaciones de carácter político y técnico. Un estudio en profundidad realizado por el Finnish Institute for Foreign Affairs (FIIA), en 2009, mostró que a nivel político, los obstáculos dentro de la UE proceden de la falta de apoyo interno a la libertad de visados, la convicción de que Rusia se beneficiaría más que la propia UE, y una preocupación por el hecho de que la liberalización de visados aumentaría el atractivo de tener pasaporte ruso entre ciudadanos de países vecinos próximos («pasaportización»). Todos los Estados Miembros analizados por la FIIA (Finlandia, Alemania, Italia, Estonia y Polonia) manifestaron preocupación por el riesgo a la seguridad relacionado con una disminución del control sobre la migración y por el aumento del número de solicitantes de asilo. En términos de preocupaciones técnicas, señalan las deficiencias en el control fronterizo de Rusia, la seguridad de su documentación, la corrupción y la falta de un registro de la población rusa (Salminen y Moshes, 2009: 6-7). Además, habían pocos indicios de que el incentivo de la exención de visado ayudara a la Unión a avanzar en sus objetivos más amplios en su relación con la Federación Rusa, como el de mejorar el trato que reciben sus empresarios y periodistas.

A pesar de esta clara falta de interés por establecer una relación de visados más próxima a Rusia, el diálogo en materia de visados dio realmente un paso cualitativo en 2011 y alcanzó su fase final: la implementación de los llamados «pasos comunes», etapa previa a una exención completa. Estos «pasos comunes» consisten en un listado de medidas conjuntas en el ámbito de la seguridad documental, el uso de información biométrica, la lucha

contra la migración irregular, la readmisión, la cooperación en el ámbito de justicia y la interacción entre agencias competentes³. En paralelo, la UE y Rusia están negociando una actualización del acuerdo de facilitación de visados de 2007, con vistas a ampliar las categorías que se pueden beneficiar de una facilitación o de una exención de las tasas de expedición de visado.

Las relaciones en materia de visados de la Unión con su otro gran país vecino son incluso más complejas. Aunque el 50º aniversario del acuerdo de asociación se está acercando, Turquía sigue siendo el único Estado entre los candidatos o potenciales candidatos a la UE (a excepción de Kosovo) cuyos ciudadanos necesitan solicitar un visado para viajar a la Unión. En realidad, el acuerdo de Ankara de 1963 estableció el derecho de los turcos a viajar sin necesidad de visado, por lo que la UE podría estar incumpliendo las obligaciones recogidas en el mismo al no avanzar en esta materia. Cualquier progreso ha sido bloqueado por los Estados Miembros con grandes comunidades de migrantes turcos y por aquellos que tienen algún otro asunto pendiente con Turquía. Al igual que con Rusia y con los Balcanes Occidentales, la UE ha utilizado la eventual facilitación de visados para algunos grupos de ciudadanos como incentivo para que Turquía firme un acuerdo de readmisión que le obligaría a admitir a sus ciudadanos que residen irregularmente en la UE, así como a ciudadanos de terceros países cuya puerta de entrada haya sido Turquía, un punto de tránsito importante en la ruta migratoria procedente del sur. Se sospecha desde hace ya mucho tiempo, que la UE utiliza esta exigencia para demorar indefinidamente el progreso en las negociaciones.

Se ha elaborado un borrador de acuerdo sobre la readmisión de inmigrantes irregulares, precondition necesaria para la facilitación de visados, pero el lado turco se resiste a firmar, iniciar o implementarlo ante la negativa de los jefes de Estado y de Gobierno de la UE de otorgar a la Comisión Europea el mandato necesario para iniciar negociaciones con Turquía sobre un régimen exento de visado. La decisión de la UE de emprender un diálogo sobre visados con Turquía en la primavera de 2011, para premiar los avances en el tema de la readmisión, se recibió con frialdad. «Queremos

3. «Russia and the EU to identify common steps to waive visas». Misión Permanente de la Federación Rusa ante la Unión Europea, 21 de abril de 2011.

la exención del visado y no un diálogo sobre visados», replicó el ministro de Exteriores, Ahmet Davutoğlu, en rueda de prensa a principios del 2011. Al fin y al cabo, la UE está dialogando sobre una posible exención de visado con la Federación Rusa, un país que no goza del mismo nivel de integración con la UE que Turquía (Paet, 2011; Christie-Miller, 2011). No fue hasta mediados de 2012 cuando se abrió una oportunidad política. Con el conflicto en Siria convirtiéndose, en toda regla, en una crisis regional de refugiados, la posibilidad de acceso al espacio Schengen por parte de Rumania y Bulgaria, la consiguiente creación de un puente terrestre hasta ese inestable miembro de Schengen del sureste, Grecia, y, finalmente, la perspectiva de la presidencia chipriota del Consejo Europeo obstaculizando inadvertidamente la cooperación con Turquía en materia de movilidad durante los meses críticos del verano, sitúan a Ankara en una posición de ventaja ante la UE (Parkes, 2012).

En los pocos días entre el final del período electoral francés y el principio de la presidencia chipriota, Bruselas se dio por vencida y se abrió a un posible régimen libre de visados con Turquía a cambio de más cooperación desde Ankara en la lucha por contener la inmigración no deseada hacia la UE procedente del sureste. Aunque sin entusiasmo, se han logrado avances con Turquía.

Si consideramos a Rusia como el primer «experimento de laboratorio» de la facilitación de visados de la UE, y a Turquía como el primer intento fallido de repetir el experimento, entonces los Balcanes Occidentales han sido los primeros en beneficiarse de una «aproximación regional» a la liberalización del visado⁴. Conseguir viajar a la UE sin necesidad de visado fue una cuestión de orgullo nacional y una prioridad en la agenda política de los países yugoslavos afectados (todos menos Croacia), desde que en los años noventa se incluyeron en la lista negra de visados Schengen. A lo largo de los años, el aliciente del visado ha resultado ser un incentivo de peso para impulsar la implantación de una plétora de difíciles reformas en los ámbitos de justicia y asuntos de interior exigidas por la UE, desde la implementación

4. Para más detalles, véase el capítulo de Florian Trauner «La implantación de una zona de libre visado: ¿qué lecciones se pueden aprender de los Balcanes Occidentales?» en este volumen.

de acuerdos de readmisión hasta la mejora en la seguridad de documentos. Hoy, Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia y Macedonia tienen acceso a la UE sin visado aunque con condiciones. A pesar de ello, a raíz del aumento en el número de solicitudes de asilo procedentes de la región tras la exención de visado a Macedonia, Serbia y Montenegro, se ha establecido un sistema de salvaguardia que permite a la Comisión proponer una suspensión temporal de dicha exención si se considera necesario.

Finalmente, en enero de 2012, se inició el diálogo con Kosovo sobre la liberalización de visados. El retraso se debió al estatus *sui generis* de este país. El hecho de que cinco Estados Miembros (España, Grecia, Chipre, Eslovaquia y Rumania) no lo reconozcan como Estado, ha llevado a que no se le haya podido ofrecer ningún tipo de diálogo sobre visados, y aún menos sobre la posibilidad de adhesión a la UE. Este primer paso de sacar a Kosovo del callejón sin salida en el que se encontraba en el tema del visado es un avance positivo. El régimen de visados actual, con unos costes prohibitivos, procedimientos engorrosos y el hecho de que la población no reúna los requisitos para solicitar el pasaporte biométrico serbio, tiene como consecuencia que la práctica del *visa shopping* siga siendo atractiva y que la gran mayoría de la juventud kosovar haya viajado menos que las generaciones anteriores a la guerra. Al mismo tiempo, es evidente que sin la influencia de la poderosa maquinaria de ampliación de la Comisión Europea, un país pequeño como Kosovo afrontaría demasiadas dificultades para poder implementar de manera unilateral las reformas necesarias que le permitirían cumplir con todas las condiciones exigidas para la liberalización de visados.

El éxito de los diálogos sobre visados con los Balcanes Occidentales sirve de inspiración para el proceso iniciado con los vecinos del Este de la UE. Georgia, Moldavia y Ucrania ya se benefician de acuerdos sobre facilitación de visados. El mandato para iniciar negociaciones sobre la facilitación de visados y acuerdos de readmisión con Azerbaidzhán y Armenia fue otorgado a la Comisión Europea a finales de 2011 y se ha fijado iniciarlos a principios de 2012. También se había previsto iniciar un diálogo con Bielorrusia sobre una simplificación del régimen de visado, pero dado el fraude electoral de las elecciones de 2010 y la campaña continua de persecución contra políticos de la oposición y periodistas, esto no parece ser una opción realista en un futuro próximo. Los acuerdos sobre facilitación de visados deberían llevar a la exención del visado con la UE, pero no se logró ningún acuerdo en este sentido en la Cumbre de la Asociación Oriental organizada por la presidencia polaca en septiembre de 2011. En general el tono de las

negociaciones con los socios del Este es menos comprometido que con los países de los Balcanes Occidentales. Las hojas de ruta para la liberalización del régimen de visados que se ofreció a los estados de los Balcanes Occidentales en el 2008 ha sido sustituida a día de hoy, a petición de los ministros de Interior de la Unión, por un Plan de Acción en los casos de Ucrania y Moldavia, algo pensado para infundir una menor determinación.

Por último, es conveniente mencionar que la UE y sus Estados Miembros han establecido «asociaciones de movilidad» con terceros países como Armenia, Cabo Verde, Georgia y Moldavia. El objetivo es lograr a través de la «migración circular» –inmigración laboral temporal con retorno al país de origen– que los estados de la UE ofrezcan a los nacionales de estos terceros países un mayor acceso a su mercado de trabajo. En muchos sentidos estos acuerdos no son más que un esfuerzo de etiquetar con el sello de la UE iniciativas nacionales y europeas. Las asociaciones de movilidad, por lo tanto, recogen los programas de cuotas nacionales ya existentes, y han destacado principalmente por pedir a los Estados Miembros poner a disposición de la UE sus programas nacionales de mercado laboral en un momento en que la emisión de visados de trabajo sigue siendo una competencia estatal. Estos acuerdos, sin embargo, son relativamente fluidos y fáciles de modificar tanto por parte de un miembro de la UE como por el bloque en su conjunto. Por lo tanto, los cuatro acuerdos, incluso el de Georgia que se firmó a la vista del conflicto entre Georgia y Rusia como símbolo de solidaridad, más que de un esfuerzo real para liberalizar las relaciones en materia de migración tienen el potencial para evolucionar en programas con un mayor calado.

Está claro que la liberalización y la facilitación de visados, además de ser iniciativas más amplias destinadas a potenciar la movilidad, ocupan un lugar destacado en la agenda de política exterior del bloque. Sin embargo, también es evidente que este campo de actuación está saturado y confuso. Estando la política de movilidad todavía en los primeros estadios, a los analistas les cuesta identificar las tendencias generales. Aun así, dos temas han venido preocupando a los analistas de las reiteraciones previas de cooperación migratoria en la UE, y que proporcionan buenos indicadores de las intenciones del bloque (Wichmann, 2007): en primer lugar, ¿se utiliza la liberalización de visados como un instrumento de asociación (ganancias compartidas y objetivos conjuntos) o para moldear a otros actores bajo los intereses de la Unión (condicionalidad)? En segundo lugar, ¿utiliza la UE la esfera internacional para aumentar su control sobre la migración (extraterritorialización) o para liberalizarlos (la movilidad y el intercambio)?

El visado como instrumento de ¿asociación o condicionalidad?

Los estados de Europa Occidental han basado tradicionalmente gran parte de su sentido de la soberanía y de la legitimidad en su capacidad de regular quién tiene el derecho de entrar y asentarse en su territorio. El control sobre las fronteras, la residencia y la ciudadanía se encuentran entre las funciones esenciales del Estado-nación europeo. Esta vieja autoconcepción fue, sin embargo, cuestionada fundamentalmente por la posibilidad de la llegada masiva de inmigrantes con el fin de la Guerra Fría. Por supuesto ha habido con anterioridad grandes flujos hacia la Europa moderna, como el que ocasionó la descolonización (Uganda y Kenia en el caso de Reino Unido), pero el final de la Guerra Fría, el desmantelamiento del Telón de Acero y la rápida expansión de las tecnologías de la comunicación hicieron que esta situación excepcional amenazara en convertirse en una norma sistemática. Los estados de la Europa Occidental se sintieron en parte impotentes frente a la inmigración masiva.

Las discusiones políticas se centraron en torno al «reto del Estado-nación», el hecho de que los estados ya solo son soberanos sobre papel (Joppke, 1998). Los estados de Europa Occidental dependían ahora en gran parte de los países de tránsito y de origen para regular la migración. Los fracasos en el desarrollo económico y de gobernanza en diferentes partes del mundo que hasta ahora habían sido lejanos, se tradujeron en un incremento de la «migración no deseada» hacia los países desarrollados. El enfoque sobre migración, que finalmente cristalizó, reflejó un reconocimiento bastante maduro por parte de los estados europeos sobre los límites de su poder: en los últimos veinte años el deseo de establecer «asociaciones» con países de tránsito y de origen ha adquirido un peso central en la agenda política de la UE. Este enfoque refleja un reconocimiento de que las causas, los costes y los beneficios de la migración no se pueden atribuir a ningún país en particular, y que las respuestas más eficaces son aquellas de interés mutuo entre todos los países afectados (Parkes, 2009).

Esta voluntad de asociación no surgió fácilmente. La respuesta europea inicial fue la famosa «externalización», donde los terceros países eran vistos como una especie de *cordon sanitaire* en torno a la UE (Lavenex, 2006). Países como Ucrania, así como otros más lejanos del llamado grupo Cotonu (estados de África, el Caribe y el Pacífico) fueron presionados para que controlasen la migración hacia la UE y que aceptasen el retorno de migrantes de la UE que habían logrado evadir estos controles. Sin embargo, los intentos de coaccionar a terceros países para reducir la migración

en contra de su voluntad llevaron a deficiencias en su implantación. Por ejemplo, los terceros países respondieron a las señales europeas de que la recepción de ayuda al desarrollo o sus relaciones comerciales estaban condicionadas al cumplimiento del régimen migratorio de la UE firmando acuerdos de readmisión, los cuales nunca se llevaron a cabo correctamente⁵. Así, pronto quedó claro que los terceros países tenían que sentirse identificados y beneficiarse de un enfoque común sobre migración.

Como resultado, a finales de los noventa los estados de Europa Occidental desarrollaron políticas como el enfoque de «las causas profundas» de la migración, diseñadas para el beneficio mutuo de la UE y de los terceros países. Los miembros de la UE usaron la ayuda al desarrollo para fomentar mejoras económicas y de gobernanza en terceros países con objeto de reducir la brecha de riqueza causante de la migración. Hay que reconocer que este enfoque fue también objeto de críticas en el seno del cuerpo de Asuntos Exteriores de la UE, y los actores europeos dedicados al desarrollo se molestaron al ver como las ayudas se incrementaban hacia algunos países simplemente por el hecho de ser el origen de un mayor número de inmigrantes con destino a la UE. A pesar de ello, esta aproximación marca un esfuerzo para crear una sensación de asociación entre los gobiernos de la UE y terceros países. Lamentablemente solo consiguió resaltar un límite adicional a los poderes de los países europeos: las personas.

Con iniciativas como el enfoque sobre las causas profundas de la migración, los Estados Miembros y los terceros países consiguieron elaborar regímenes regulatorios conjuntos y enfoques compartidos para dirigir el movimiento de personas. Pero no había ninguna garantía de que los migrantes se comportaran como se esperaba que lo hicieran. Al fin y al cabo los gobiernos de los terceros países se enfrentan a limitaciones en su alcance regulatorio similares a los de sus homólogos de la UE en su capacidad de dirigir el movimiento de sus ciudadanos. Por ejemplo, lejos de reducir la migración irregular hacia la UE, el enfoque sobre las causas profundas de la migración de hecho se asoció con un aumento de la migración irregular: a medida que los terceros países se enriquecían, sus ciudadanos se volvían más móviles,

5. Para una reciente revisión de los éxitos y fracasos de la política comunitaria de retorno: Comisión Europea: «Evaluation of EU Admission Agreements», COM (2011) 76 final.

y buscaban oportunidades económicas en el exterior (Hatton y Williamson, 2003: 465-486). La UE ha desatendido el hecho de que fomentar un espíritu de desarrollo económico y de aspiración en terceros países, anima a sus ciudadanos a salir al extranjero en busca de oportunidades.

Ante este segundo golpe al poder que sustentan, los estados de la UE han hecho lo esperado y han ampliado su enfoque de partenariado para incluir también a los propios migrantes (Parkes y Schneider, 2010). Ideas políticas recientes como la de la «migración circular» están diseñadas para combinar los intereses de los miembros de la UE, la de los terceros países y la de los propios migrantes (Angenendt, 2007). Estas iniciativas se basan en el supuesto de que los migrantes de terceros países viajarán a la UE durante un período de tiempo relativamente corto para trabajar y luego volverán a su país de origen habiendo adquirido capacidades y capital que podrá ser reinvertido en su país de origen. Los migrantes se benefician de un aumento de los canales legales para la migración. Los terceros países se benefician ya que la «fuga de cerebros» se convierte en «mejora de cerebros» y por el hecho de que a través del contacto de persona a persona se facilita la reforma política. La UE se beneficia de la inyección de mano de obra extranjera sin tener que asumir el coste a largo plazo asociado a la integración y a las prestaciones sociales, al mismo tiempo que se beneficia de la estabilización y del desarrollo económico de los países de origen. Es una asociación a tres –de «triple ganador»– que reconoce la importancia de fomentar asociaciones intergubernamentales y el «poder de las personas» en un mundo donde el poder regulatorio de los estados de la UE está fundamentalmente limitado.

Esta liberalización de la política de visados de la UE señala una respuesta madura al reto al que se enfrenta el Estado-nación tras la Guerra Fría, un reconocimiento de que los poderes internos para regular la migración son cada vez más insignificantes en un contexto muy internacionalizado. Los críticos de las medidas previas de la UE han sostenido durante mucho tiempo que los visados de corta duración apenas contribuyen a mejorar el control de la inmigración y son poco más que una molestia (Stinner, 2012). Estas afirmaciones son quizá algo exageradas, pero no carecen totalmente de fundamento. Es cierto que Rusia y los países de Oriente Medio ejercen un poder mayor de atracción para muchos de los que aspiran a migrar de los países del norte de África y Europa del Este, de lo que lo hace la propia UE (Esipova, 2010-2011). El temor a las migraciones masivas tras la liberalización de visados de corta duración parece, por lo tanto, desproporcionado.

Además, es muy difícil demostrar la efectividad del control de visados, ya sea en términos de su capacidad para prevenir la migración irregular o en términos de rentabilidad económica (Kral, 2006).

Estos argumentos críticos cada vez tienen más peso entre los gobiernos de la UE, que están dispuestos a deshacerse de su poder formal de control en favor de políticas más progresistas, diseñadas a aumentar la capacidad de facto que tienen para compartir el poder con terceros países. Este es un enfoque para gestionar la migración que concuerda con un desarrollo más amplio de la política exterior europea. También aquí la UE ha pasado de la condicionalidad a la asociación. La política de ampliación de la Unión, que durante muchos años ha sido el principal instrumento de política exterior del bloque, tenía el incentivo de la adhesión a la UE a cambio de la adopción de sus estándares regulatorios. Esta aproximación se revisó cuando el entusiasmo por seguir con esta política decayó tras la «adhesión prematura» de Bulgaria y Rumania y la desafortunada expansión hacia el Este en 2004. Si bien la capacidad de imponer condicionantes se había visto como un símbolo de la superioridad de la UE en las negociaciones, de pronto se veía como una debilidad: en ausencia de una política exterior real, la UE se vio obligada a abrir la posibilidad de adhesión para poder influir en su entorno. Lo que indica el reconocimiento de que la UE debe empezar a actuar como un actor internacional normal y basar su política exterior en compromisos, en objetivos comunes y en asociaciones. La gestión de la migración era una de las áreas en las que la asociación podría llegar a alcanzarse (Korosteleva, 2011).

O por lo menos esta es la teoría expuesta en la retórica de la UE y en sus documentos políticos. La realidad ha demostrado ser bastante distinta. Los gobiernos de la UE cargan con la responsabilidad política de la estabilidad y la seguridad del bloque. Confiar en que otros actores, especialmente en aquellos sobre quienes se ha cedido parte de su control formal, se vayan a comportar de manera ilustrada es una estrategia arriesgada. Aunque las relaciones migratorias se liberalicen y se creen asociaciones, por ejemplo, tanto los terceros países como los migrantes podrían actuar de manera imprevista (Gibson y McKenzie, 2011). En casos de mala fe, los gobiernos de la UE tendrán dificultad para justificar a sus votantes por qué se arriesgaron. Cuando se evalúa el posible beneficio de una política de «migración circular», con su «triple ganador», los gobiernos recuerdan sus experiencias con los *Gastarbeiter* de hace medio siglo. En los años cincuenta, las empresas que contrataron trabajadores temporales procedentes del sur de Europa se opusieron a que los trabajadores estuvieran obligados a regresar a su país de origen casi

inmediatamente después de haberse formado. Los migrantes en si también se quejaron de tener que abandonar su país de acogida. Lo que supuestamente debía haber sido una estancia temporal se convirtió en estancia permanente. Por lo que no sorprende que los gobiernos de la UE estén preocupados ante una posible repetición de este comportamiento inesperado.

Los gobiernos de la UE también están preocupados por el efecto desestabilizador que el esfuerzo de mejorar el acceso al territorio Schengen pueda tener para la región, hecho que contrastaría con las expectativas de una propagación de la prosperidad y de la estabilidad. Los Estados Miembros están preocupados, por ejemplo, por el fenómeno de la «pasaportización»: el acceso privilegiado a la UE de determinados nacionales de terceros países puede hacer atractiva la adquisición de esa nacionalidad para ciudadanos de otros estados. Las disparidades en las relaciones de la Unión en materia de visados con los diferentes estados de Europa del Este podrían tener así efectos no intencionados sobre conflictos como el de Transnistria, Osetia del Sur y Abjazia, además de sobre Kosovo: ciertos estados o actores participantes en estos conflictos ganarían más peso gracias a su relación especial con la UE (Samadashvili, 2007). También preocupa que un aumento en la movilidad pueda desestabilizar a aquellos países que en cualquier caso se están reformando, ya que los ciudadanos más cualificados o bien migrarán a la UE o regresarán a su país de origen con expectativas poco realistas.

En lugar de basarse en la asociación, los gobiernos de la UE han preferido recurrir a herramientas como la incentivación, la condicionalidad y la sanción para intentar minimizar cualquier dilución de prioridades o cualquier pérdida de control sobre sus esfuerzos de cooperación. Esta reticencia a formar asociaciones reales ya se ha notado, a modo de ejemplo, en otros aspectos de la política migratoria de la Unión, y en particular en el manejo de posibles aliados como las empresas de transportes, las empresas contratantes y las ONG. En su discurso la UE habla repetidamente de formar asociaciones con estos actores privados para tratar de crear un bloque liberal democrático y económicamente dinámico basado en el movimiento ordenado de personas. Pero a pesar de esta retórica, lo que están haciendo los gobiernos de la UE es subcontratar con estas agencias la tarea de controlar la migración irregular, cooptándoles a que complementen los controles migratorios oficiales. Asimismo se han introducido sanciones para castigar a los que no cumplan, aunque todo apunta a que una alianza más consensuada entre actores privados y públicos sería mucho más efectiva (Parkes y Schneider, 2010).

Esto no es, por lo tanto, negar la admirable hazaña que están haciendo los Estados Miembros abriéndose a la migración extranjera de corta duración y laboral, ni tampoco cuestionar el acierto de su prudencia en comparación con los esfuerzos más genuinos de asociación, sino que se trata simplemente de señalar que hay una discrepancia entre lo que la UE dice estar haciendo con la liberalización del visado y cómo realmente está actuando. La liberalización del visado no se usa tanto como herramienta para la creación de asociaciones abiertas con otros actores, tal y como se perfila en los documentos oficiales de la Unión, sino más bien como un método clásico de crear incentivos para que otros países alteren su comportamiento. Los motivos para esta actitud cautelosa no radican exclusivamente en la UE. Los funcionarios de la Unión hace mucho que apuntan que el interés de muchos terceros países en fomentar la movilidad hacia la UE es, en el mejor de los casos, ambivalente, hecho que dificulta la creación de asociaciones tripartitas entre la UE, terceros países y sus ciudadanos. En sus negociaciones sobre una asociación de movilidad con la UE, Moldavia, por ejemplo, resultó estar principalmente interesada en mejorar sus esfuerzos en la readmisión y el retorno de sus nacionales. Los funcionarios de la UE también se sorprendieron al ver que Marruecos y Túnez usaron sus respectivas negociaciones de asociaciones de movilidad actuales para pedir ayuda para controlar sus fronteras en el sur. Los países del norte de África, al parecer, ven en el aumento de oportunidades de migrar a la UE un medio para vender a sus ciudadanos medidas de control sobre sus fronteras del sur que de lo contrario hubiesen sido impopulares.

Probablemente el caso de Rusia es el que mejor ilustra la disparidad entre los intereses de los gobiernos de un tercer país y los de sus ciudadanos. Según el lado ruso, el único obstáculo para la suspensión de los controles de visado es la obstinación de la UE. «Estamos preparados para introducir la liberalización de visados con la UE mañana», aseguró el ministro de Exteriores ruso, Lavrov, en 2010. Sin embargo, los análisis apuntan a que este discurso optimista es en gran parte retórico⁶. Fuentes diplomáticas de la UE aseguran en privado que, de hecho, las autoridades rusas siguen reticentes a relajar los controles. Esto es debido en parte a que los empresarios, los políticos y los altos funcionarios estatales ya pueden viajar

6. Finish Institute For Foreign Affairs (FIIA), 2009.

con relativa facilidad, obteniendo visados Schengen de múltiple entrada. El acuerdo entre la UE y Rusia sobre la facilitación de visados actual permite, además, la obtención de visados de corta duración con relativa facilidad para intercambios culturales y científicos, para periodistas y para familiares de ciudadanos de la UE. Las personas con pasaporte diplomático ya se benefician de la exención de visado (Mineyev, 2011). Sin embargo, lo que es más importante, facilitar los viajes a los turistas permitirá a una buena parte de la población rusa conocer la mísera situación interna que padecen comparada con la de los Estados Miembros de la UE⁷.

Los visados: ¿instrumento de política interior o exterior?

El problema con la diplomacia de visados es que requiere de una actuación conjunta por parte de Asuntos de Interior y de Exterior de la UE. Bajo el enfoque de la asociación, los objetivos de la política de interior y la de exterior, por lo general, se han alineado: el enfoque sobre las causas tenía como objetivo reducir la migración hacia la UE a través del apoyo al desarrollo de terceros países; la noción de la migración circular debía reducir la migración irregular mejorando la movilidad y el intercambio por toda la región. Sin embargo, el rechazo del enfoque de la asociación a favor de la condicionalidad, en cambio, enfrenta directamente a los actores de Asuntos de Interior de la UE con los de Exterior. Ambos discrepan sobre cuáles son los incentivos que se deben ofrecer. Los ministerios de Interior se oponen totalmente a la manera en la que los ministerios de Exterior usan el acceso al territorio Schengen como incentivo. Asimismo, los ministerios de Exterior se oponen a la forma en la que los ministerios de Interior utilizan la ayuda al desarrollo y los recursos diplomáticos como incentivo. Esto genera un enfrentamiento entre dos grupos de prioridades muy distintas en torno a la acción internacional (Trauner, 2011).

7. En los últimos 15 años solo el 19% de la población rusa ha viajado al exterior. Actualmente, aunque un 34% sueña con salir de Rusia temporalmente, menos del 1% puede permitírselo económicamente (Levada Centre yearly omnibus 2011, <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2011>).

La mentalidad de exclusión de Schengen

Cuando decidieron plantear un proyecto europeo en la dimensión más sensible de la política interior los gobiernos del Benelux, Francia y Alemania Occidental abrieron la caja de Pandora. La promesa de 1985 de desmantelar los controles fronterizos internos y crear un área de libre circulación sin la necesidad de pasaporte dejó, de golpe, a los cinco estados Schengen interdependientes en temas volátiles de la política de interior como son la delincuencia y la migración. Esto sembró el pesimismo entre los ministros de Interior de los cinco países. A nivel político, eran ellos los que tendrían que rendir cuentas si la inmigración se quedaba sin control o si aumentaban las tasas de delincuencia. Así, con cierta desgana, se reunieron en un foro multilateral para articular algún tipo de respuesta conjunta en temas de asilo, inmigración irregular y terrorismo (Bulmer, 2011).

Esto explica los atractivos de la dimensión externa (o de política de exterior) de la cooperación entre los ministerios de Interior. Estos han visto la creación de una zona fuerte de amortiguación en torno a la UE como manera de contrarrestar su reticencia para llegar a acuerdos en competencias básicas de asuntos de interior. Al no haber una política seria para poder repartir el coste relacionado con la llegada de migrantes y de solicitantes de asilo a la UE, o para prevenir la circulación de delincuentes dentro de la misma UE, resultó imperativo impedir, la llegada de personas a la Unión desde el principio. La dimensión externa de la política de Interior de la UE no solo ofrece espacio a los ministerios de Interior para proteger su autonomía, sino también para ampliar activamente su margen de maniobra (Lavenex, 2006). Así, los estados de la UE están invadiendo activamente la autonomía de terceros países relacionada con asuntos de interior con el fin de salvaguardar la suya propia.

Como parte de este esfuerzo, los ministros de Interior de los Estados Miembros se han aprovechado de uno de los «bienes externos» que la Unión lleva cultivando desde hace mucho tiempo: su buena voluntad con los terceros países. Los ministerios de Interior han presionado para que la asignación de ayuda al desarrollo y otros tipos de compromisos se condicionen a la cooperación con la Unión en temas migratorios. A cambio, se empuja a los terceros países a mejorar su gestión del asilo, a introducir lo que se asemeja a un control de individuos que salen del país hacia la UE, y a firmar acuerdos de readmisión con la Unión. Mediante el uso de los recursos de política de exterior en este sentido, los actores de asuntos de Interior de la UE han evitado cooperar en cuestiones sensibles de la di-

mención interna del asilo y la migración (como por ejemplo su recepción, tramitación e integración).

La política de visados ha proporcionado a los ministros de Interior una herramienta fundamental para que refuercen su autonomía dentro de la esfera internacional. No es solo un caso de poder ejercer cierto control sobre las personas antes de que accedan a la UE, sino que, bajo el pretexto de la política de visados, los ministros de Interior han podido elaborar todo un sistema de barreras protectoras. Por ejemplo, a través de las llamadas sanciones a los transportistas, los ministerios de Interior obligan a las aerolíneas a asegurar que sus pasajeros que viajan a la UE tienen toda la documentación necesaria. Si una empresa de transporte trae a la UE personas sin la documentación necesaria, esta es sancionada. Es una medida para prevenir que los inmigrantes (y los solicitantes de asilo también) accedan a derechos dentro de la UE. Se trata de una medida criticada por tratarse de una privatización y externalización encubierta del control migratorio (Lahav, 2003).

La mentalidad incluyente de la política de ampliación

Si el deseo de autonomía ha llevado a los ministros de Interior de la Unión a empezar a colonizar los recursos de política exterior de la Unión, es un reflejo de la naturaleza sensible de la política de Interior (Milward, 1992). Dicho esto, la política exterior nacional también es un ámbito de gran importancia para los estados, así que no es sorprendente que la política exterior común de la Unión esté igual de poco desarrollada que la política en asuntos de interior. Los ministros de Exterior se han visto involuntariamente impulsados por el mismo tipo de agenda jerárquica que resultó de la creación del espacio Schengen: a los jefes de Estado y de Gobierno les gusta la idea de que si la Unión actúa con una sola voz debería poder crear bienes externos, como, por ejemplo, la influencia internacional o espacios comunes de valores compartidos. Mediante una larga serie de cambios institucionales a escala europea, los jefes de Estado han buscado producir interdependencias entre los ministerios de Exterior.

Los 27 ministros de Exterior de la UE muestran preocupaciones similares a las de sus homólogos de Interior: trabajarán conjuntamente, siempre y cuando esto no suponga una pérdida de autonomía. Por lo tanto, así como los ministros de Interior prefieren cooperar en la dimensión externa de asuntos de Interior, los ministros de Exterior parecen estar más cómodos cooperando

en la «dimensión interna» de la política de Exterior. Se interesan en conocer cómo una cooperación más cercana en el ámbito de asuntos de Interior puede traducirse en una mayor influencia internacional. El caso más extremo es la plena ampliación, a través de la cual la UE ofrece la adhesión junto con la totalidad de sus bienes con el fin de potenciar cambios en la región.

La idea de que la ampliación, que implica una intromisión en los asuntos más espinosos de la política de interior de la UE, debe considerarse un instrumento de política de exterior resulta quizás un tanto extraño. A pesar de ello, la política de ampliación se ha considerado «la política de exterior más exitosa de la Unión». De hecho, a menudo han tenido más éxito las políticas de exterior que las de interior a la hora de tomar decisiones sobre la Ampliación. Es ampliamente aceptado que los dos miembros más recientes de la Unión, Rumania y Bulgaria, fueron aceptados bajo imperativos de política de exterior. Su entrada en la UE trajo consigo serias implicaciones para el espacio Schengen lo que llevó a los ministerios de Interior de Francia y Alemania, y posteriormente de Finlandia y Holanda, a retrasar la aplicación de la libre circulación de los ciudadanos de estos países (BBC, 2010). Desde el punto de vista de algunos analistas de asuntos de política interior, el trato que recibe Turquía también tiende a estar guiado por asuntos de política exterior. A Turquía, según estos análisis, muchas veces se le aplica el beneficio de la duda y no puede quejarse por recibir un trato injusto por parte de la Unión (ESI, 2010).

Además de estos esfuerzos para la plena adhesión a la UE y a sus bienes internos, la política de ampliación se está ejerciendo activamente de una forma más débil. A los terceros países se les ofrece acceso solo a algunos de los bienes de la Unión, como por ejemplo a un disfrute parcial del espacio Schengen a través de la liberalización de visados. No es solo la evidente influencia lo que atrae a los ministros de Exterior, sino que también es el hecho de ser un ámbito (poco frecuente) donde es posible la actuación conjunta de los 27 miembros de la Unión. Dada la profunda integración que sustentan muchos de los bienes comunes de la Unión (como por ejemplo el mercado interior o el espacio de libre circulación) se podría suponer que existe una homogeneidad relativa entre los intereses de los Estados Miembros de cara a las reformas que se considera que un tercer país debe adoptar: estas duplicarán o complementarán las normas de la UE. Aquí, por fin, la Unión actúa con una sola voz. Aunque el reglamento que funciona para la UE sea irrelevante o poco apropiado para terceros países, aquí por lo menos la Unión establece un catálogo claro de requisitos para sus vecinos.

El choque entre dos mentalidades

Desde que los ministros de Exterior pusieron sobre la mesa la idea de la liberalización de visados, estas dos agendas de prioridades se han tenido que reconciliar de alguna manera. La situación sigue siendo compleja. Los ministros de Exteriores ven en la liberalización de visados un modo de garantizar la sostenibilidad de los bienes internos de la UE mediante la creación de un contexto internacional estable para el bloque y dando la posibilidad a los países terceros interesados a participar en ellos. Los ministros de Interior, en la medida en que aceptan la noción, ven el proceso de liberalización de visados como una vía para expandir su autonomía internacional y crear un área protectora alrededor de los bienes internos de la Unión: como requisito estricto para la eliminación de los controles de visado los ministros de Interior exigen el despliegue de estándares de seguridad.

Estas dos visiones de la dimensión externa se han hecho notar desde que la faceta de política exterior de los asuntos de Interior de la UE se abordó seriamente por primera vez en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992. No obstante, esta agenda solo ha cobrado forma recientemente. Respondiendo al programa del Consejo Europeo de la Haya de 2004, la Comisión Europea adoptó en 2005 una estrategia sobre la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia, donde se establece la visión que tiene la Unión para poder reforzar su seguridad interna y promover sus objetivos en el exterior (Blazaq, 2008). En el marco de esta estrategia, la política de visados no es solo una herramienta reactiva para proteger las fronteras, sino una moneda de cambio en las negociaciones con terceros países sobre una amplia gama de asuntos relacionados con la seguridad interna, como la lucha contra el terrorismo o la delincuencia. A su vez, la importancia de liberalizar el régimen de inmigración de la UE destaca como medio para establecer buenas relaciones con los vecinos y para aprovechar al máximo la migración internacional.

Este intento a medias de fusionar las dos agendas no puede difrazar algunos puntos de tensión fundamentales, particularmente el tema de qué terceros países deberían ser elegibles en lo relativo a la liberalización de visados. La mentalidad de la política de ampliación se basa principalmente en el criterio geográfico. Cualquier estado que esté geográficamente cerca de la Unión y dispuesto a asumir la agenda reguladora del bloque podrá participar. Existe, pues, un fuerte énfasis

en la igualdad de trato para todos los terceros países y no hay razón alguna por la cual se debería excluir a un país en concreto siempre que se muestre dispuesto a adaptarse. Los ministros de Interior tienen otra visión del mundo. Precisamente los vecinos grandes y complejos que son los que mayor interés despiertan en los ministros de Exterior, son sospechosos para los ministerios de Interior. Como consecuencia, algunos estados se encuentran en desventaja gracias a rasgos que o bien son intrínsecos (tamaño), o bien son difíciles de controlar (el diferencial de ingresos con respecto a la UE, que podría conllevar una migración masiva) (Hernández, 2011).

Además, como respuesta a lo que ven como una intrusión de los ministerios de Exterior en sus competencias, los ministerios de Interior han tratado de aumentar el margen de maniobra de la Unión para poder abandonar el proceso de liberalización de visados. Abogan por que la UE elabore solamente «planes de acción de visados» para posibles nuevos candidatos a la liberalización, más que «hojas de ruta» que son más vinculantes (Hernández, 2011). Además, se resisten a renunciar a los controles de visado por completo. En esto, se los podría calificar de «estratégicamente reactivos», ven la cooperación internacional como un suplemento útil al control que desempeñan los mismos estados de la UE, pero creen que es irresponsable apostar exclusivamente por ellos para controlar la migración o incluso para resolver problemas migratorios.

Esta reticencia sitúa a la UE dentro de la clásica trampa de ampliación: el bloque consigue cambios en un tercer país con la promesa de conceder acceso permanente a uno de sus bienes; pero cuando llega el momento en que supuestamente se otorga este acceso permanente, la UE se arrepiente. Ya había habido indicios de ello en el trato de la UE a los estados de los Balcanes Occidentales a quienes se les concedió la exención de visado. Con la llegada de unos pocos miles de solicitantes de asilo procedentes de los Balcanes y con los primeros indicios de que esta liberalización ponía en peligro el control de la migración de la UE, los ministerios de Interior empezaron a hablar de la reintroducción de las restricciones de visado (Euractiv, 2010). Como consecuencia, la Unión tuvo que compensar reformas permanentes en terceros países con concesiones cada vez menos sustanciales. Los ministerios de Exterior tienen que estar presionando a los terceros países para que introduzcan controles sobre la movilidad de personas, sin poder saber si la liberalización prometida se materializará.

¿Cuál es el futuro de la política de visados de la Unión?

La lenta comprensión por parte de los estados europeos occidentales de que la migración podría ser una herramienta de política internacional, fue fruto del doloroso reconocimiento de que el modelo clásico de Estado westfaliano ya no es soberano en el mundo de la post-Guerra Fría. Los documentos políticos de la UE conciben la facilitación y la liberalización de visados como medida para complementar el peso del bloque mediante la creación de una sensación de asociación a tres entre la propia Unión, los terceros países y los nacionales de terceros países. Siguiendo la lógica, los estados de la UE están dispuestos a ceder parte de su control formal sobre quién entra en el país para así aumentar la efectividad de sus actuaciones en términos reales. Se están abriendo a los intereses que comparten con los terceros países y con los migrantes en la búsqueda de situaciones de triple ganador. O por lo menos esta es la teoría. La práctica ha sido algo distinta. A pesar de lo que se dice en los documentos políticos, la UE ha usado la liberalización de visados como un instrumento clásico de condicionalidad y no de asociación. Lo que establece dos tipos de problemas.

En primer lugar, la UE está tratando de inducir cambios a largo plazo en terceros países recurriendo a la vía de los incentivos de la liberalización del visado y la movilidad. No obstante, este tipo de liberalización no necesariamente interesa, a largo plazo, a ninguno de los actores, por lo menos a no ser que se acompañe de algún tipo de acción compensatoria. Sin esfuerzos serios para establecer una política europea común en inmigración, integración de inmigrantes y asilo, por ejemplo, la UE continuará reticente a la liberalización de visados en el largo plazo. Para la UE, la liberalización es atractiva principalmente por las ganancias obtenidas a corto plazo que provocan un cambio en el comportamiento de terceros países. Respecto a los intereses de los terceros países, a no ser que estos estados trabajen por evitar la fuga de cerebros fortaleciendo sus mercados de trabajo internos, la movilidad podría ser perjudicial en el tiempo. La liberalización es rentable para los terceros países ya que garantiza la exención del visado a la UE, lo que les otorga, a corto plazo, legitimidad popular. En cuanto a los ciudadanos de terceros países, no está claro si su interés de poder viajar sin visado se mantendrá constante a lo largo del tiempo. Después de todo, las oportunidades y los beneficios de la movilidad no llegan a toda la sociedad de igual forma, y cada vez se es más consciente a nivel global de la existencia de una «población atrapada» que se siente abandonada a los problemas nacionales por unas élites más móviles.

Así, a largo plazo, este sistema de incentivos y de intereses solapados corre el riesgo de derrumbarse. Como se ha visto en el caso de los Balcanes Occidentales, la UE se siente muy tentada a retractarse de sus compromisos cuando los terceros países vienen a canjearlos. La UE ofrece alegremente el incentivo de la liberalización del visado para acumular beneficios a corto plazo, pero cuando se le exige que pague el precio, los ministros de Interior ponen objeciones. Los terceros países también podrían revisar su compromiso con la liberalización de visado, y no solo por cuestiones relacionadas con la fuga de cerebros o por el riesgo de que sus economías se vuelvan dependientes de las remesas de sus poblaciones en la diáspora. A diferencia del modelo de ampliación clásico de condicionalidad, esta ampliación del espacio Schengen no otorga a los terceros países la posibilidad de pasar de ser *policy-taker* a ser *policy-maker*. Aunque se llegue a la liberalización de visados, los terceros países no serán nunca socios iguales con los estados de la Unión, pero siempre se les exigirá que adopten medidas trazadas en Bruselas. Tampoco está muy claro si los ciudadanos de los terceros países seguirán premiando a sus gobiernos por asegurar la exención del visado, si esta movilidad resulta ser perjudicial.

En segundo lugar, la UE está rechazando el enfoque de la asociación bajo el cual se logra una armonización relativa entre los objetivos de su política de exterior e interior (la inmigración irregular se reduce y el intercambio regional se incrementa) en favor de un sistema de condicionalidad, que enfrenta a los colectivos de política exterior e interior. La cuestión en torno a los incentivos siempre ha sido un motivo de discordia entre los ministros de Interior, que se oponen a que los bienes internos de la Unión se usen con objetivos de política exterior, y los ministros de Exterior, que se oponen a que los bienes externos sean usados con fines exclusivamente domésticos. Como es lógico el uso de la liberalización de visados como incentivo no es ninguna excepción y la coordinación entre ambas comunidades políticas es deficiente. El análisis de la política de visados de la UE hacia Rusia y Turquía, por ejemplo, sugiere que todavía no existe una correlación directa entre el grado de acercamiento en las relaciones de visados y la cooperación internacional de la UE con un país. A pesar de que Rusia es un socio importante en temas de suministro energético, turismo y relaciones comerciales, el progreso en la exención de visados ha sido lento. El panorama con Turquía es similar.

Además, presionando a los ministerios de Interior para que hagan uso del acceso a Schengen como moneda de cambio en las relaciones internacionales, los ministerios de Exterior de la UE podrían haberse marcado

en realidad un gol en propia puerta: si la UE se descuida, este uso de la facilitación de visados como incentivo podría entorpecer más que facilitar el avance hacia una mayor movilidad. Después de todo, hace unos años los ministros de Interior empezaron a tratar de mejorar las prácticas de la Unión facilitando el acceso a visados a los nacionales de terceros países. Lo hicieron como parte de un esfuerzo dirigido a la mejora de la eficiencia burocrática y a la armonización de las relaciones con los países vecinos, y no para aprovecharse de la influencia internacional que se deriva de la movilidad. El resultado fue el Código de Visados de Schengen, que está en vigor en estos momentos. El código recoge muchas de las mejoras que se prometen en los acuerdos de facilitación de visados. Se fijan fechas límite muy ajustadas, por ejemplo, en los plazos en los que se debe conceder una entrevista de visado y resolver una solicitud. También redujo el coste del visado. A pesar de ello, es excusable que los ministros de Interior se cuestionen ahora por qué deberían cumplir el Código de Visados y mejorar su práctica si esto no se traduce en una mayor influencia sobre un tercer país. ¿Por qué aplicar estos cambios hacia terceros países sin pedir algo a cambio?

La UE, por lo tanto, se encuentra ante un dilema en lo que se refiere a la facilitación de visados, liberalización y movilidad. La política de condicionalidad ha sido probada gracias a los procesos sucesivos de ampliación de la UE, pero es problemática en este caso en particular dada la delicadeza de los asuntos de movilidad y de migración, además del hecho que ofrecer acceso al espacio Schengen a terceros países solo representaría una «ampliación» en un sentido muy limitado. La alternativa –un enfoque de asociación que tiene como punto de partida un interés compartido en la movilidad– tiene sentido sobre papel, pero no se ha probado suficientemente en la práctica. Se basa en la idea de que el campo de actuación de los estados de la Unión aumenta si ceden poderes nominales (por ejemplo el control sobre visados) y a cambio complementan su poder a través de la creación de relaciones consensuales con terceros actores (el «triple ganador» de la migración circular). No hay ninguna garantía de que este enfoque recoja los frutos esperados, en cuyo caso es probable que el electorado castigue a los gobiernos de la Unión por exponerlos a riesgos innecesarios.

Lo que parece más apropiado entonces es que la UE adopte una mezcla de los dos modelos: por un lado, las reglas de condicionalidad deberían usarse durante una fase inicial para preparar a los terceros países para una asociación real con la Unión. Mientras tanto, por otro lado, los cambios

estructurales a largo plazo en la UE (como la creación de políticas robustas comunes en materia de integración de inmigrantes, de asilo y de migración) y en los terceros países (reformas del mercado de trabajo para promover el retorno de los migrantes) permitirán a todos los actores avanzar hacia el objetivo de lograr intereses compartidos a través de la movilidad.

Referencias bibliográficas

- Angenendt, Steffen. «Zirkuläre Migration: ein tragfähiges migrationspolitisches Konzept?». *SWP Aktuell*, n.º 27 (2007).
- Balzacq, T. «The external dimension of EU Justice and Home Affairs: tools, processes, outcomes». *CEPS Working Document*, n.º 303 (septiembre 2008), p. 14-20.
- BBC. «Romania and Bulgaria blocked from joining Schengen zone». *BBC news online*, (21 diciembre 2010) (en línea) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12055299>.
- Bulmer, Simon. «Shop till you drop? The German executive as venue-shopper in Justice and Home Affairs», en: Bendel, Petra *et al.* (eds). *The Europeanization of Control*. Munster: LIT Verlag, 2011, p.41-77.
- Christie-Miller, A. «Turks may step closer to visa-free travel». *SETimes.com* (19 de enero de 2011).
- Devrim, Deniz y Soler, Eduard. «Turkey's bold new visa diplomacy». *CIDOB Notes Internationals*, n.º 12 (marzo de 2010).
- ESI. «A very special relationship: why Turkey's EU accession process will continue». *ESI analysis* (2010).
- Esipova, Neli *et al.* «The world's potential migrants: who they are, where they want to go, and why it matters». *Gallup White Paper* (2010-2011).
- Euractiv. «Europe hit by scores of Western Balkan asylum seekers». (25th October 2010) (en línea) <http://www.euractiv.com/enlargement/europe-hit-scores-western-balkan-news-498992>
- Faist, Thomas. «Migrants as transnational development agents: an inquiry into the newest round of the migration–development nexus». *Journal of Population, Space and Place*, vol. 14, n.º 1 (2008), p. 21-42.
- Gibson, John y McKenzie, David. «Eight questions about brain drain». *IZA discussion paper 5730* (mayo 2011).

- Grabbe, Heather. «The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards». *International Affairs*, vol. 76, n.º 3 (2000), p. 519-536.
- Greenhill, Kelly. *Weapons of Mass Migration. Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*. New York: Cornell University Press, 2010.
- Halbach, Uwe. «Vladimir Putin's Eurasian Union. A New Integration Project for the CIS Region?». *SWP Comments C 01* (2012).
- Hatton, Timothy y Williamson, Jeffrey. «Demographic and economic pressure on emigration out of Africa». *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 105, n.º 1 (2003), p. 465-486.
- Hernández Sagrera, Raul. «Visa liberalization seen from within the EU: "Mission Impossible"?». *ICPS European Focus paper*, n.º 14 (2011).
- Joppke, Christian (ed.). *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: OUP, 1998.
- Korosteleva, Elena. «Change or Continuity: Is the Eastern Partnership an Adequate Tool for the European Neighbourhood?». *International Relations*, n.º 25 (2011), p. 243-262.
- Kral, David. «Visa policies of the European Union and the United States – challenges for Transatlantic partners». *Europeum briefing* (2006).
- Lahav, Gallya. «Migration and security: the role of non-state actors and civil liberties in liberal democracies». *HUWU paper* (2003).
- Lavenex, Sandra. «Shifting Up and Out: the Foreign Policy of European Immigration Control». *West European Politics*, vol. 29, n.º 2 (2006), p. 329-350.
- Milward, Alan. *The European Rescue of the Nation State*. Londres: Routledge, 1992.
- Minyev, Alexander. «Visa-free travel between Russia and the EU still a distant policy». *Russia Beyond the Headlines* (29 de abril de 2011).
- Paet, Urmas. «Time for visa waiver with Turkey» (21 de mayo de 2011) (en línea), <http://euobserver.com/15/32369>
- Parkes, Roderick. «Mobility partnerships: a model of policy coordination». *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, n.º 4 (2009), p. 327-345.
- Parkes, Roderick y Schneider, Moritz. «Partnership: a New EU Approach to Fighting Irregular Migration». *SWP Comments C/26* (2010).
- Salminen, M. M. y Moshes, A. «Practice what you preach: the prospect for visa freedom in Russia-EU relations». *Informe FIIA*, n.º 18 (2009), p. 6-7.

- Samadashvili, Salome. «EU visa policy endangers Georgia peace effort». *EUobserver* (12 junio 2007) (en línea) <http://euobserver.com/9/24255>
- Stinner, Rainer. «Für eine liberalere Visa-Politik». *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (28.01.2012).
- Trauner, Florian. «The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon». *EUISS Occasional Paper*, n.º 89 (2011), p. 11.
- Visa committee of the Federation of American Scientists. «American visa policy: a report». *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol.11, n.º 10 (1955), p. 367-371.
- Wichmann, Nicole. «The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices». *CEPS Working Paper* (2007).

