

---

## 7. La inalcanzable tercera «M»: visados y movilidad de personas en las relaciones euromediterráneas

*Eduard Soler i Lecha y Alvise Vianello*

En el ámbito euromediterráneo proliferan las iniciativas de diálogo multilateral, los programas regionales, los acuerdos de libre comercio, las iniciativas de apoyo a la sociedad civil, la cooperación en materia educativa. Sin embargo, buena parte de estas acciones siguen teniendo un eslabón débil: las trabas que los ciudadanos de países socios siguen encontrándose para obtener un visado que les permita desplazarse, generalmente hacia un país de la Unión Europea (UE), pero en ocasiones también hacia otros países del sur del Mediterráneo. La movilidad es, entre otras muchas, una asignatura pendiente de una cooperación euromediterránea a la que, en términos generales, se han dedicado enormes esfuerzos y crecientes recursos durante las últimas décadas.

De hecho, una de las paradojas de la construcción euromediterránea es que hoy es mucho más difícil para un ciudadano argelino, marroquí o egipcio desplazarse a un país europeo para trabajar, estudiar, hacer negocios o turismo que a principios de los años setenta. Los obstáculos que se han ido sobreponiendo derivan, en primer lugar, de unos mercados de trabajo que tras varias crisis económicas ya no requerían con la misma intensidad mano de obra extranjera. Después llegó la ampliación de la UE y la puesta en marcha de mecanismos que han favorecido la libre circulación entre países de la Unión a la vez que reforzaban las fronteras exteriores. El aumento de flujos de inmigración irregular y una creciente preocupación en materia de seguridad, especialmente en relación con el terrorismo, han ido añadiendo trabas a la movilidad entre los países de la cuenca mediterránea<sup>1</sup>.

---

1. Véanse, entre otros, Lutterberk (2006) y Wolff (2008).

Así pues, un Mediterráneo que a nivel retórico se presenta como un «punto de encuentro», como un «lago interior», como «un continente líquido», o un «puente de culturas y civilizaciones», en la práctica se ha ido convirtiendo en una frontera cada vez más difícil de cruzar<sup>2</sup>. No ya para quienes miran a Europa en busca de trabajo o de asilo político, sino para el empresario que desea ampliar su cartera de clientes, para el científico que ha de acudir a un seminario internacional o participar en un proyecto de investigación transnacional, para el sindicalista o para el alcalde que debe acudir a una reunión en territorio europeo de una red de agentes sociales o autoridades locales, para el estudiante que desea hacer un posgrado en Europa o para el matrimonio de clase media-alta que desea celebrar su luna de miel en alguna romántica ciudad centroeuropea. La idea de *rechazo* y de una *Europa fortaleza* va calando en el imaginario colectivo de los vecinos meridionales de la UE.

Y es que, cuando hablamos de visados, estamos hablando de individuos que, salvo exenciones bilaterales para altos funcionarios del Estado y diplomáticos<sup>3</sup>, se ven abocados a un proceso largo y complejo para obtener la luz verde que les permita viajar a un país de la Unión. La escasa distancia geográfica, la introducción de vuelos de bajo coste, la emigración (parientes y amigos que podrían acogerles) y la conexión creciente a través de nuevas tecnologías de la comunicación, han ido aumentando la frustración de aquellos ciudadanos que ven Europa al alcance de la mano pero pierden la oportunidad de visitarla.

Estamos, además, ante una realidad asimétrica, ya que el ciudadano europeo tiene muchas facilidades para obtener un visado (o en algunos casos incluso está exento) si quiere viajar a la inmensa mayoría de países del

---

2. Ya en el año 2000, Catherine Wihtol de Wenden identificaba la política de visados como un obstáculo para la cooperación euromediterránea, insistía en motivar los rechazos de visados y proponía, entre otros, facilitar la movilidad de colectivos específicos poco inclinados a la sedentarización como estudiantes, comerciantes o agentes culturales (Wihtol de Wenden, 2000).

3. Como explica Elspeth Guild (2010: 375-376) el Código Comunitario de Visados permite exenciones para pasaportes diplomáticos, oficiales y de servicio. Cada Estado determina bilateralmente con países terceros el régimen de exenciones. Por ejemplo, el poseedor de un pasaporte diplomático o de servicio argelino está exento de visado para entrar en territorio español.

sur del Mediterráneo, deseosos de acoger turistas, empresarios y científicos procedentes de países europeos. De ahí que uno de los temas de debate en el Egipto posrevolucionario fuera la posibilidad de exigir visado previo a los ciudadanos europeos como represalia por las dificultades con las que se encuentran los ciudadanos egipcios que viajan a Europa. Esta polémica se cerró con un anuncio del Gobierno provisional que desestimaba la medida (las presiones del sector turístico y del tejido productivo fueron eficaces), pero el hecho de que el tema estuviera sobre la mesa demuestra la importancia que tiene la cuestión de los visados para muchos ciudadanos egipcios.

La facilidad, rapidez y eficacia en la obtención de un visado está vinculada con el fin último de la política de movilidad. Es decir, por el delicado equilibrio entre control de fronteras, ordenación de la movilidad y facilitación de los intercambios. Sin lugar a dudas, a lo largo de las dos últimas décadas, la facilitación de los intercambios de la UE con la inmensa mayoría de países mediterráneos (los países candidatos a la adhesión e Israel son la excepción) han quedado subordinados a consideraciones de seguridad, control y ordenación de flujos.

A pesar de que tanto el Proceso de Barcelona como la Política Europea de Vecindad ofrecían un horizonte de mayor movilidad, en la práctica la política de visados ha sido un instrumento esencial en las políticas europeas para disminuir el riesgo de actividades terroristas en su territorio que, como consecuencia directa, ha limitado y dificultado la movilidad en el espacio mediterráneo. Como veremos a continuación, la orientación seguida hasta el día de hoy por la UE no ha estado exenta de críticas. Estas han venido, principalmente de países socios y organizaciones de la sociedad civil, pero incluso de la propia Comisión Europea que, en 2006, se hacía eco de este malestar al afirmar que los avances en materia de movilidad serían una prueba de fuego para la credibilidad de la política europea hacia los países vecinos<sup>4</sup>.

---

4. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final.

En 2011, tras una ola sin precedentes de movilización social y cambio político en los países de África del Norte y Oriente Medio, la UE ha vuelto a plantearse si no ha llegado la hora de abrir un horizonte de mayor flexibilidad para la movilidad<sup>5</sup>. Esta ha sido una de las principales propuestas de los dirigentes e instituciones europeas para dar respuesta ante los cambios políticos en muchos países árabes. Puesto que los jóvenes habían tenido un papel especialmente activo en este proceso de agitación social y política, se ha insistido, una vez más, en la necesidad de promover una mayor movilidad de jóvenes, estudiantes, agentes culturales, etc. Sin embargo, a la vez que empezaban a romperse tabúes sobre la posibilidad de contemplar medidas que permitieran facilitar la movilidad, se intensificaban los discursos y reacciones alarmistas ante la llegada de inmigrantes irregulares a las costas del sur de Italia tras la caída de Ben Ali en Túnez y el conflicto armado en Libia. En ese contexto, algunos responsables políticos europeos aludieron a un «éxodo bíblico»<sup>6</sup>, creando un clima de alarma al que contribuyó la cobertura de los medios de comunicación. También se hizo visible la tensión entre países miembros de la UE, especialmente entre Francia e Italia, sobre cómo resolver esta situación. La gestión de esta crisis evidenció que las promesas de mejora de movilidad quedaban en un segundo plano ante el reflejo defensivo de los países europeos por el riesgo de un aumento de la inmigración irregular en el Mediterráneo.

La voluntad de reforzar las fronteras exteriores de la UE, para prevenir amenazas terroristas así como para contener los flujos migratorios, han hecho que la Unión haya dado una especial prioridad a intensificar la cooperación con los países socios en materia de control de fronteras y vigilancia marítima. Aunque en principio las revueltas en el mundo árabe suponen una oportunidad para revisar los principios y resultados de la orientación mantenida hasta el momento, la percepción de que la movilidad en el Me-

---

5. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood. Brussels, 25.05.2011, COM (2011) 303.

6. Fue el entonces ministro de Asuntos Exteriores italiano Franco Frattini el primero en usar esta expresión: «Los refugiados que huyen de Libia a Túnez piden ayuda internacional», *El País*, 23.2.2011. «A Lampedusa esodo biblico di clandestini. Frattini vola a Tunisi per discutere dell'emergenza», *Il Sole 24 Ore*, 14.2.2011.

diterráneo es una fuente de problemas y de inseguridades está sólidamente arraigada entre decisores políticos e incluso entre la opinión pública europea. Esta estrategia ha repercutido negativamente en la imagen de Europa y para todo el proyecto de integración regional en el Mediterráneo y sus logros en materia de disuasión de la inmigración irregular son discutidos y discutibles. España, un país influyente tanto en materia de política mediterránea y especialmente en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, no ha sido una excepción sino más bien un claro ejemplo de esta tendencia.

Para analizar el papel de los visados en las relaciones euromediterráneas, este capítulo comienza con una revisión de cómo se ha abordado la cuestión de la movilidad en el Proceso de Barcelona (y ahora en la Unión por el Mediterráneo) así como en la Política Europea de Vecindad. A continuación se presentan casos prácticos, apoyados por datos oficiales, sobre la realidad cotidiana con la que se enfrentan aquellos ciudadanos del sur del Mediterráneo que intentan obtener un visado. Las vivencias en primera persona nos ofrecen una muestra del deterioro de la imagen de Europa, de cómo cala un sentimiento de injusticia y de rechazo, de cómo actores que por su posición están destinados a actuar como puente entre sociedades (investigadores, agentes culturales, empresarios) son los primeros afectados por unas políticas que les cierran las puertas de Europa.

## Cooperación euromediterránea y movilidad: ¿un oxímoron?

### *El Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo*

En 1995 se ponía en marcha la asociación euromediterránea, también conocida como Proceso de Barcelona. Empezaba su andadura un marco de diálogo político y cooperación entre los países de la UE y sus socios del sur y del este del Mediterráneo con el objetivo de hacer de él un espacio de paz, estabilidad y prosperidad, que consolidase la democracia y el respeto de los derechos humanos, lograse un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, luchase contra la pobreza y fomentase una mayor comprensión entre las diferentes culturas. Fuertemente inspirado en la experiencia exitosa del Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, el llamado proceso de Helsinki, la asociación euromediterránea aspiraba a trabajar en ámbitos de trabajo distintos, las llamadas cestas, la tercera de

las cuales abordaba tangencialmente la cuestión de la movilidad. Por un lado, la Declaración de Barcelona afirmaba que los intercambios humanos, científicos y tecnológicos son un factor esencial para el acercamiento y la comprensión entre sus pueblos y para la mejora de su percepción recíproca y especificaba que los estados firmantes se comprometían a «adoptar medidas que faciliten los intercambios humanos, en particular mediante la mejora de los procedimientos administrativos»<sup>7</sup>.

Durante largo tiempo, la cuestión de la movilidad fue un tema menor en la agenda euromediterránea. Sin embargo, esta situación empezó a cambiar a partir del año 2002, con el Consejo Europeo de Sevilla y la conferencia euromediterránea de Valencia, que propiciaron la intensificación del diálogo en materia de inmigración, justicia y terrorismo con los socios mediterráneos. El impulso definitivo se dio a partir del año 2005, con la propuesta de España, Marruecos y Francia, de abordar el tema migratorio con una perspectiva integral (que incluyese inmigración regular e irregular, con cooperación entre fuerzas de seguridad pero también con proyectos de desarrollo) tanto a escala euromediterránea como euroafricana. De este impulso surgieron proyectos regionales como EuroMed Migration (I y II), la conferencia euroafricana sobre Migración y Desarrollo de Rabat en 2006 o la primera conferencia euromediterránea de Migraciones celebrada en Portugal en 2007. En el ámbito multilateral los avances fueron escasos, y la cooperación práctica, en forma de acuerdos de readmisión, capacitación técnica, intercambio de inteligencia o patrullas conjuntas, se abordaron a escala bilateral. Con la puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo, en 2008, no ha habido cambios sustanciales. La cuestión migratoria ha seguido siendo un tema menor en la agenda multilateral aunque se han planteado iniciativas para mejorar la circulación de colectivos específicos. Es el caso de la propuesta francesa de creación de una oficina de la juventud, que, a través de la implicación de ministerios de educación superior, trabajo y exteriores, intentó sin éxito facilitar la movilidad de jóvenes profesionales y estudiantes.

A lo largo de estos más de quince años, la cuestión de los visados ha quedado relegada, tanto en la agenda bilateral como en la multilateral, en

---

7. Declaración de Barcelona, 27-28 de noviembre de 1995.

beneficio de otras prioridades como los acuerdos de readmisión, proyectos de formación, cooperación en materia de control de fronteras, el intercambio de información, etc. Sin embargo, actores gubernamentales y no-gubernamentales han reivindicado la necesidad de que el tema entrara en la agenda. Algunos actores lo han hecho desde una perspectiva global, como Argelia que, con el lanzamiento de la Unión por el Mediterráneo, sugirió que se avanzase hacia un «Schengen Mediterráneo»<sup>8</sup>. Otros han propuesto la creación de un visado de cooperación euromediterráneo para los actores implicados en los programas de cooperación y diálogo transnacional<sup>9</sup>. En una dirección parecida, el Parlamento Europeo o la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea han enfatizado, sobre todo, la necesidad de encontrar soluciones para colectivos específicos, especialmente para estudiantes e investigadores<sup>10</sup>. Con todo, es precisamente en este ámbito donde se han producido más avances gracias a la aprobación, en 2004 y 2005, de sendas directivas para la admisión de nacionales de terceros países para estancias con fines educativos y fines de investigación científica<sup>11</sup>, cuya aplicación, como explica Guild (2010: 379), ha creado mayor coherencia y reducido la discriminación en función del país de origen.

### *La Política Europea de Vecindad y su revisión ante la primavera árabe*

En paralelo y como refuerzo del marco euromediterráneo, a partir de 2004 los países del sur del Mediterráneo están bajo el paraguas de la llamada Política Europea de Vecindad. Un marco de relaciones con los países de la cuenca mediterránea y con los vecinos orientales de la UE que se basa en una idea de integración gradual y parcial a políticas, agencias y programas

---

8. «Projet de l'Union pour la Méditerrané, la vision discordante de l'Algérie». El Watan, 30 de marzo de 2008.

9. Esta es una de las 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona recogidas por *Martín et al.* (2006).

10. Véase, por ejemplo, «Résolution du Parlement européen du 10 mai 2007 sur les réformes dans le monde arabe: quelle stratégie pour l'Union européenne?» (P6\_TA(2007)0179); y las recomendaciones de la Comisión política, de seguridad y de los derechos humanos de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (APEM), Roma, 4 de marzo de 2011.

11. Directiva 2004/114 del 13 de diciembre de 2004 y Directiva / del 12 de octubre de 2005.

Europeos a cambio de reformas, todo ello concretado en Planes de Acción acordados entre la Unión y cada país vecino. La idea de dicha política es emular el éxito de las negociaciones de adhesión ofreciendo, en palabras de Romano Prodi, «todo salvo las instituciones». Tal formulación podría dejar entrever que dentro de ese «todo» entraría la movilidad. Sin embargo, los avances han sido inexistentes para los países mediterráneos y solo parciales para algunos países de la Europa Oriental donde sí se ha avanzado hacia mecanismos de facilitación de visados y no se descarta un escenario de liberalización parecido al que ya se ha producido en los Balcanes Occidentales.

En uno de los documentos de revisión de dicha política titulado «Reforzar la Política Europea de Vecindad», publicado en 2006, la Comisión Europea identificaba las dificultades para obtener visados como uno de los obstáculos para los objetivos inherentes a la política de vecindad:

«Sin embargo, nuestra política de visados y las prácticas existentes a menudo imponen verdaderas dificultades y obstáculos a los viajes legítimos. Las largas colas delante de los consulados de la UE son un signo muy visible de las barreras a la entrada en la Unión. Ya sea para fines comerciales, fines educativos o el turismo, la ciencia y la investigación, para la sociedad civil, conferencias, o incluso para las reuniones oficiales a nivel del Gobierno nacional o local, la capacidad de obtener visados de corta duración en un plazo razonable a un coste razonable será un indicador de la fortaleza de nuestra política europea de vecindad»<sup>12</sup>.

Poco después, en 2008, se publicaba un *non-paper* con propuestas para avanzar en este campo: armonización de documentos y prácticas, motivación sistemática de las demandas rechazadas, conclusión de acuerdos bilaterales entre Estados Miembros y países vecinos para mejorar los contactos en territorios fronterizos, utilización de la flexibilidad que ya permite Schengen a través de visados de múltiple entrada o de exigir una cantidad menor de documentación a los «viajeros de buena fe» y mejora

---

12. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy. Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final, p. 5.



de aquellos mecanismos que permitan priorizar y agilizar las demandas de las personas implicadas en proyectos de cooperación entre la UE y los países vecinos<sup>13</sup>.

El estallido de las revueltas en el mundo árabe en 2011 supuso un revulsivo en el replanteamiento de las políticas europeas hacia estos países (Tocci y Cassarino, 2011; Carrera, 2011). Hay un amplio consenso entre expertos y académicos, aunque no tanto en el ámbito político, en identificar la movilidad, junto con un mejor acceso a los mercados y una perspectiva de mayor financiación, como uno de los principales incentivos que dispone la UE para promover o consolidar los procesos de cambio y de reforma entre los países vecinos.

La Comisión, a través de una comunicación específica sobre el tema migratorio<sup>14</sup> y otra más amplia de revisión de la Política Europea de Vecindad<sup>15</sup>, dio algunas pistas sobre cómo podría traducirse este nuevo enfoque. Por primera vez se mencionan mecanismos de facilitación de visados para los países del sur. Para llegar a este estadio, la Comisión propuso entablar diálogos estructurados sobre migración, movilidad y seguridad, con vistas a establecer asociaciones de movilidad que se adapten a la situación de cada país. La dimensión de facilitación de visados es solo uno entre muchos aspectos que serían objeto de discusión ya que dentro de esos diálogos también entrarían aspectos vinculados al control de fronteras o a los acuerdos de readmisión.

Por ahora, la Comisión ha propuesto llevar a cabo estos diálogos con Marruecos, Túnez y Egipto. Precisamente, en estos dos últimos países se ha producido un cambio de régimen y en Marruecos se han empezado a llevar a cabo procesos de reforma. Así pues, se establece implícitamente

---

13. «Non-paper ENP - Visa Facilitation, Expanding on the Proposals Contained in the Communication to the European Parliament and the Council on “Strengthening The ENP», January 2008 (en línea) [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non\\_paper visa\\_facilitation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non_paper visa_facilitation_en.pdf)

14. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional 24.5.2011, COM(2011)292/3.

15. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new response to a changing Neighbourhood. Brussels, 25.05.2011, COM(2011) 303.

un vínculo entre los progresos en el ámbito democrático y la cooperación en materia migratoria. La credibilidad de la oferta europea está, no obstante, sometida a importantes tensiones. El enfoque que vincula en un mismo paquete la facilitación de visados con exigencias de una mayor supervisión de fronteras y acuerdos de readmisión ha suscitado críticas entre actores de la sociedad civil que acusan a la UE de continuar anclada en una concepción del control de flujos migratorios que deja en un segundo lugar los derechos fundamentales básicos<sup>16</sup>. Tampoco ayudó la reacción alarmista de algunos responsables europeos ante los flujos de refugiados e inmigrantes irregulares procedentes de Libia y Túnez durante los meses de marzo y abril de 2011. Es más, la introducción de restricciones temporales para la circulación entre Estados Miembros de la UE pone en duda la ambición de los europeos en este campo<sup>17</sup>.

Si ya en 2006, la Comisión reconocía que las trabas a la movilidad eran un freno para conseguir los objetivos de la Política Europea de Vecindad, en el nuevo contexto tras las revueltas de 2011 esta afirmación ha ido ganando fuerza. Los mecanismos de facilitación de visados son un instrumento necesario si la UE decide, tal como afirma, apostar por nuevos programas de diálogo con la sociedad civil y por una mayor integración comercial con los países que vayan avanzando en sus transiciones democráticas. Persistir en la idea de una *Europa fortaleza*, impenetrable para la inmensa mayoría de ciudadanos de los países vecinos, tampoco contribuirá a acercar Europa a los nuevos regímenes que están naciendo en los países de África del Norte y Oriente Medio.

---

16. «Migrant rights: the big losers in the new European strategy directed at the countries of the southern Mediterranean in transition to democracy?». Position of the Euro-Mediterranean Human Rights Network in anticipation of the European Council meeting of 24 June 2011, 22 de junio de 2011.

17. En el caso de España, el Ministerio de Asuntos Exteriores puso de manifiesto que tras las revueltas en el mundo árabe el aumento de solicitantes de visado no ha sido excepcional, sino el esperable en situaciones de conflicto en las que aquellos que tienen una relación especial con España intentan distanciarse de los focos de tensión. (Entrevista con un experto del Ministerio de Asuntos Exteriores, septiembre de 2011).

## Movilidad, viaje y migración

Durante décadas las políticas de movilidad de la UE y de sus Estados Miembros hacia sus vecinos meridionales se han articulado partiendo de la base que la inmigración sur-norte era un potencial peligro para la seguridad europea. El aumento de acciones terroristas en territorio europeo a partir del año 2004 agudizó esta tendencia. Esto se ha traducido en un mayor esfuerzo en el control de fronteras y en una estricta vigilancia de aquellos que, por uno u otro motivo, desean desplazarse a territorio europeo. Otras consideraciones como la necesidad de aumentar los contactos humanos y los intercambios económicos entre los países de ambas orillas quedaban así relegadas a un segundo plano.

El tratamiento de la movilidad hacia los socios mediterráneos difiere del que se ha seguido con los países balcánicos y de la Europea Oriental. A pesar de las afirmaciones de la propia UE, que ensalza la liberalización de visados como una experiencia positiva y compatible con una gestión ordenada de la movilidad<sup>18</sup>, los avances en este campo en el sur del Mediterráneo son casi nulos. Algunos expertos advierten que esta estrategia puede ser contraproducente para controlar los flujos de inmigración, ya que incorporar mecanismos que faciliten la movilidad, acompañados de los medios tecnológicos adecuados para el control de los visados, facilitaría una gestión ordenada de la inmigración (Neal, 2009; Jileva, 2002; Huysmans, 2002).

Percepción y realidad no siempre van de la mano. Suele asumirse que, puesto que una parte importante de la inmigración irregular ha conseguido llegar a territorio europeo a través de un visado de corta duración, puede reducirse el volumen de flujos irregulares limitando o dificultando la obtención de un visado de estas características. Desde esta perspectiva, una actitud más permisiva en materia de visados acabaría reportando un aumento de la inmigración irregular. Aunque no hay datos empíricos que demuestren la certeza de esta correlación, esta percepción sigue presente y es mayoritaria en el discurso oficial de la UE.

---

18. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional 24.5.2011, COM (2011)292 final.

Tampoco está demostrado, pero parece razonable pensar que así sea, que una política de facilitación en la obtención del visado incentivaría el retorno de muchos extranjeros que no se atreven a regresar a sus países por miedo a no poder volver de nuevo a Europa. Sin mecanismos de facilitación en la obtención del visado, la llegada, legal o no, a territorio europeo se convierte en un viaje sin retorno.

«El problema no es solo entrar... ¡sino también salir! Muchos amigos míos están bloqueados en España y no pueden volver, porque su visado ya está caducado. Muchos se casan, entonces pueden entrar y salir cuando quieran... y lo hacen...» (Hocine Ouddik, Argel).

Otro de los resultados más llamativos en varias entrevistas realizadas en países del Magreb para la realización de este texto es que para que quienes gestionan cotidianamente los visados la palabra «migración» siempre va asociada al concepto «riesgo». En otras palabras, cualquier evaluación de una candidatura para la obtención de un visado se articula a partir del mayor o menor riesgo de que el solicitante acabe convirtiéndose en un inmigrante irregular. En conclusión, la movilidad sur-norte se considera un proceso unidireccional y de riesgo, ya sea en términos de inmigración irregular, de crimen organizado o de amenaza terrorista.

Se crea una clara separación entre la migración (en un solo sentido, por lo tanto, el riesgo) y el viaje (que incluye el regreso, por lo tanto, la oportunidad). Sin embargo, las ciencias sociales demuestran la existencia de un tercer tipo de movilidad. Es lo que Catherine Wihtol de Wenden (2000) denominó migraciones «de tercer tipo» (ni estacional ni permanente), que a menudo sirven de base para el desarrollo de redes sociales, económicas y comerciales de tipo transnacional. Así pues, hay una tercera vía, circular, transnacional y diaspórica, vinculada a las comunidades transnacionales, que, por lo tanto, necesita una política de visados más flexible y unas fronteras más permeables.

Se trata de una migración ambigua, transnacional, presente en todo el territorio del espacio Schengen, y que tiene como valor añadido un enorme potencial para desencadenar procesos económicos, comerciales y culturales mutuamente enriquecedores (Vandenbussche, Aghion y Meghir, 2006). Unos movimientos que, a la vez que están desincentivados por las estrictas medidas de control de fronteras y por los largos y tediosos procedimientos para obtener el visado, son los primeros beneficiados por la libre circulación que permite Schengen entre los países firmantes de este acuerdo.

«Mira, nosotros trabajamos con la exportación... Tenemos clientes en España, Francia, Holanda e Italia: todos son marroquíes. (...) Cada vez que viajo a Europa tengo que hacer todos los papeles desde el principio... es una pesadilla. Pero cuando estás en España, ¡ya está! Viajas de España a Holanda sin que te paren... ¡Qué lujo!» (Hassan Hussini, empresario de la industria de la alimentación, Meknes).

Desde este punto de vista, la política europea de movilidad hacia el sur del Mediterráneo es un ejemplo de una construcción política ambigua y basada en modelos antiguos. Quiere facilitar el viaje desincentivando la migración, pero como parte de la migración se origina a partir del viaje, se acaban poniendo trabas a todo tipo de movilidad.

## Movilidad de las personas y los programas de intercambio y diálogo intercultural

Lo que en inglés se denominan acciones *people to people*, es decir, iniciativas que promueven contactos entre individuos, especialmente entre aquellos que tienen un potencial para trabar lazos duraderos entre distintos grupos sociales (en este caso entre ciudadanos de países de la cuenca mediterránea y Europa), tienen como principal obstáculo las trabas a la movilidad. Aunque el número de personas que se encuentran en esta posición es relativamente pequeño y poco representativo de la mayoría de solicitudes de obtención de visado para visitar Europa, su caso ejemplifica como pocos las contradicciones entre la teoría y la práctica, entre los objetivos de un determinado programa y los resultados que acaba obteniendo. Las dificultades para obtener un visado cuando el desplazamiento se origina en el marco de una acción promovida por la propia UE o por instituciones dedicadas a la cooperación euromediterránea supone una frustración añadida.

«Participé en un concurso de relatos breves organizado por la Fundación Anna Lindh. Me encantaba la idea: se trataba de escribir un pequeño cuento sobre nuestra vida cotidiana. Gané el concurso en mi país y los ganadores fuimos invitados a Barcelona para la entrega de premios y unas actividades paralelas. Pero yo no pude participar porque me denegaron el visado de entrada. Increíble, ¿verdad?» (Hafed Bin Milled, Túnez)

Ya en 2003, el Informe de un Grupo de Sabios, creado por iniciativa del presidente de la Comisión Europea Romano Prodi<sup>19</sup>, titulado *Diálogo entre los Pueblos y las Culturas en el Espacio Euromediterráneo* subrayaba la necesidad de desarrollar políticas que facilitasen la movilidad de las personas para garantizar un verdadero diálogo intercultural.

«¿Cómo fomentar la movilidad, la curiosidad, el gusto por descubrir al otro y cruzar las fronteras, si se pretende “proteger” estas fronteras con prácticas (algunas políticas de visados) que desalientan las mejores intenciones?» (p. 40).

Incentivar el intercambio de académicos y jóvenes profesionales como base de un verdadero diálogo intercultural apareció como una prioridad en la ya mencionada comunicación de la Comisión sobre Movilidad en el Mediterráneo de mayo de 2011. Se propuso la adopción de «acuerdos de facilitación de la expedición de visados» cuyo contenido variaría «de un país socio a otro»<sup>20</sup>. En este mismo documento, la Comisión anunciaba el refuerzo de la cooperación y el intercambio entre estudiantes, investigadores y académicos así como la movilidad del personal universitario (Erasmus Mundus), la cooperación estructurada para la modernización de los currículos universitarios (Tempus) y la movilidad de los jóvenes (Juventud en Acción) que se han ido extendiendo para proporcionar un mejor apoyo a los jóvenes del sur del Mediterráneo. El acceso a este tipo de programas es bastante fácil para las universidades del sur del Mediterráneo (como institución), pero la dificultad para obtener un visado aparece, para muchos de los potenciales beneficiarios, como un obstáculo insalvable.

---

19. Aloiu Bensalah, A. y Daniel, J. (copresidentes) (2003) *Informe del Grupo de Sabios creado por iniciativa del Presidente de la Comisión Europea*. El grupo de estudio ha formulado en el informe 20 propuestas concretas que abordan los tres grandes ámbitos en los que consideran que es necesario intervenir y que pueden tener un impacto sobre la forma de contemplar el otro en el espacio euromediterráneo: la educación, la movilidad y el ámbito de los medios de comunicación para la difusión y producción de programas específicos y la formación de periodistas en la diversidad. [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/archives/experts\\_groups/docs/rapport\\_complet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/archives/experts_groups/docs/rapport_complet_es.pdf)

20. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional 24.5.2011, COM (2011)292.

«He participado en varios proyectos europeos... Todos nos buscan porque faltan universidades del Sur: Tempus, Erasmus, Meda, Ramses... ¡Todos! Pero cuando es la hora de pedir un visado para un estudiante mío para ir a un congreso de estos proyectos (y a veces para mí mismo) ya no nos buscan, somos nosotros los que tenemos que buscarles a ellos. Y muchas veces nos dicen simplemente que no» (Nurreddin Harrami, profesor de Antropología de la Universidad de Meknes).

Hay un amplio consenso en torno al hecho de que los cambios políticos en el mundo árabe han reforzado la importancia estratégica de acciones de intercambio cultural y académico pero, por ahora, las herramientas disponibles para promoverlas siguen siendo las mismas. Con unas políticas de inmigración cada vez más restrictivas, con discursos alarmistas sobre olas de inmigrantes y refugiados, con amenazas de limitar los movimientos dentro del propio espacio Schengen, los intentos por promover dinámicas interculturales, intercambios científicos y relaciones interpersonales acaban frustrándose en el momento en que un visado es denegado, un ciudadano se siente injustamente tratado por los servicios consulares y percibe que al otro lado del Mediterráneo hay una fortaleza infranqueable.

## La cola, el consulado y el visado

La reciente creación del Código de Visados en abril de 2010 tenía como objetivo principal la uniformización de los requisitos para visados de corta duración en los consulados de la zona Schengen. En realidad, fuentes consulares europeas y diplomáticos de los países mediterráneos confirman que todavía existen diferencias significativas entre los requisitos, los tiempos, la ratio de denegación y el trato dispensando en diversos consulados. A pesar de los notorios esfuerzos por aumentar la cooperación entre los servicios consulares de los distintos Estados Miembros y de un considerable esfuerzo para intercambiar información, la coordinación y la uniformización de los procedimientos es todavía mejorable.

El resultado más obvio es la persistencia del fenómeno del *visa shopping*, es decir, solicitar el visado no en el consulado del país al que se desea viajar, sino al que se considere que hará los trámites más ágiles y en los que el nivel de rechazo sea menor. La tabla 1 muestra el número de visados que

han sido solicitados, concedidos o denegados en algunos de los principales consulados europeos en el Mediterráneo, y en los gráficos 1, 2, 3 y 4 puede observarse que los porcentajes de denegación presentan diferencias según los consulados<sup>21</sup>:

TABLA 1  
Visados A+B+C\* 2010

Consulado	Argel		El Cairo		Trípoli		Rabat	
	solicitado	concedido	solicitado	concedido	solicitado	concedido	solicitado	concedido
Francia	103.387	74.017	33.236	31.526	8.988	8.558	32.526	30.576
Alemania	5.476	3.918	27.893	24.847	7.957	7.049	11.043	9.085
Italia	7.377	5.873	7.959	7.476	7.075	6.860	2.895	2.611
Grecia	1.598	643	3.858	3.337	2.100	1.9301	ND	ND
España	21.076	13.817	9.719	7.942	2.078	1.819	23148	21.032
P. Bajos	1.458	1.153	6.212	5.091	1.2821	924	8.965	7.325

FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia  
\*A.: Tránsito aeroportuario. B.: Tránsito. C.: Breve duración (3 meses), entrada única o múltiple.

Poner fin a este fenómeno es una prioridad para las autoridades europeas y, de hecho, la entrada en funcionamiento del VIS (Visa Information System) debería poner coto a esta práctica. No es casualidad que el Mediterráneo, así como los países del Golfo, sean dos de las tres áreas prioritarias para la entrada en funcionamiento de esta base de datos.

De hecho, el fenómeno de *visa shopping* ha disminuido en términos generales pero sigue bien presente en materia de visados de múltiple entrada ya que en este ámbito los Estados Miembros tienen mayor flexibilidad para fijar los criterios de presentación y obtención del visado. Como indican los gráficos 1, 2, 3 y 4, el porcentaje de denegación en visados es relativamente uniforme aunque con algunas excepciones, como los porcentajes inusualmente altos de denegación en el consulado griego en Argel o el

21. Consejo Europeo. *Statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts* (10002/1/10 REV 1) (2010). Datos relativos al 2010: EUROSTAT.

Obsérvese que la suma de los visados concedidos y denegados no coincide siempre con el total de visados solicitados. Ello se explica debido a que el proceso puede iniciarse en un año y resolverse al año siguiente.



español en Cairo. Se observa, asimismo, que el porcentaje de denegación es comparativamente más alto en los consulados europeos en Argel que en otros consulados en el norte de África. Una posible explicación radica en el peso del fenómeno terrorista en la historia reciente de Argelia. Finalmente, la situación en materia de visados de múltiple entrada es bastante distinta y las oscilaciones entre países son mucho más notables. En los gráficos 5 y 6 sobresale el caso de los consulados italianos, que expiden una proporción de visados múltiples mucho mayor que la del resto de países europeos analizados.

Uno de los retos pendientes, según varias personas entrevistadas, es la cuestión de lo que en terminología jurídica se denomina *bona fides*. Es decir, aquellos solicitantes que han pasado repetidamente por este trámite y que, por lo tanto, han demostrado que el objetivo del visado se ajusta a las normas de inmigración y seguridad. Simplificar y agilizar el procedimiento de obtención de visado para este colectivo aparece como una de las maneras más efectivas de mejorar la movilidad en el Mediterráneo.

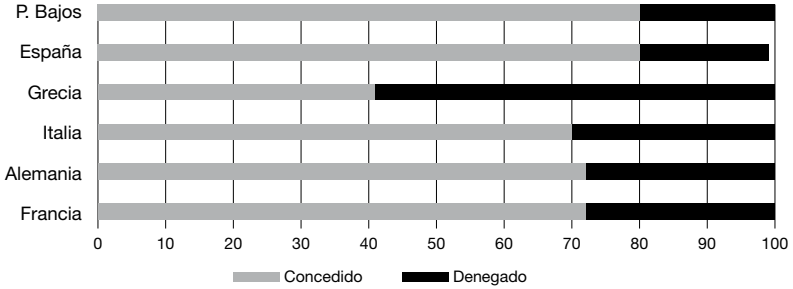
Al entrevistar a jóvenes magrebíes que habían solicitado un visado en un consulado español por primera vez, raramente encontramos quejas por tener que presentar los documentos requeridos. Para el solicitante primerizo, recopilar cartas de presentación, seguro médico y certificados que demuestren la capacidad de sufragar los gastos durante su estancia es visto como un trámite habitual y razonable. No es así cuando el solicitante ha tenido que hacer dichos trámites en repetidas ocasiones y para idénticas circunstancias. La sensación de hartazgo e incluso de discriminación aumenta si el solicitante percibe que el consulado del país en el que está tramitando su expediente exige más requisitos que otro consulado para un viaje de idénticas características.

«La primera vez que me pidieron toda la documentación sobre mi empresa, lo entendí. Pero ahora, que cada seis meses me piden lo mismo, me parece simplemente un gasto inútil de tiempo para todos, ya que con una llamada podrían comprobar que todo está igual a como estaba hace seis meses. Es que, claro, todos somos terroristas...». (Hassan Hussini, empresario de la industria de la alimentación, Meknes).

Las entrevistas realizadas a personas que han solicitado, en una o más ocasiones, visados en un consulado español confirman que cuando la espera es muy larga, o cuando las demandas son incomprensibles para el

GRÁFICO 1

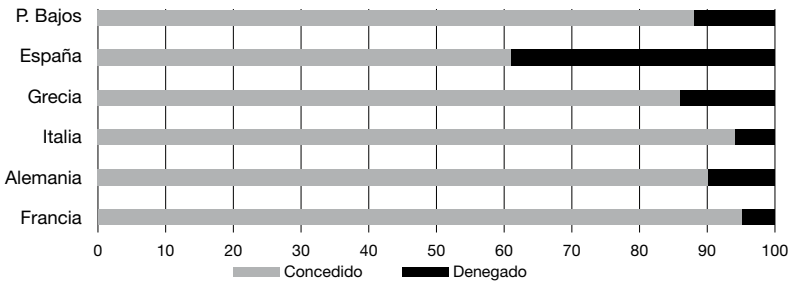
Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Argel



FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

GRÁFICO 2

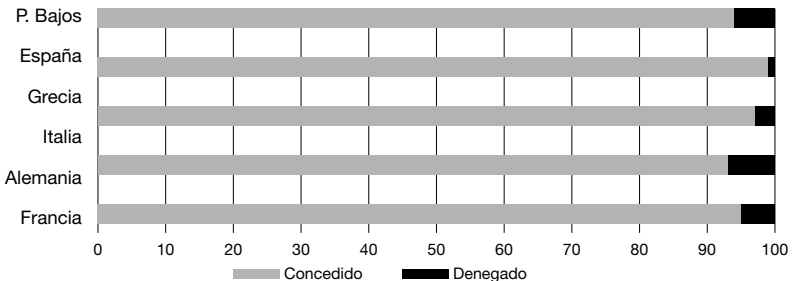
Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de El Cairo



FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

GRÁFICO 3

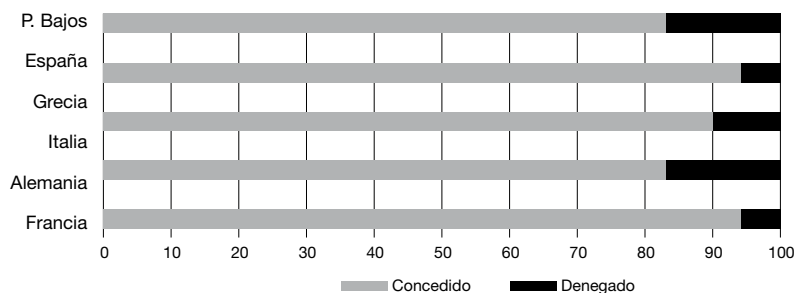
Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Trípoli



FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

GRÁFICO 4

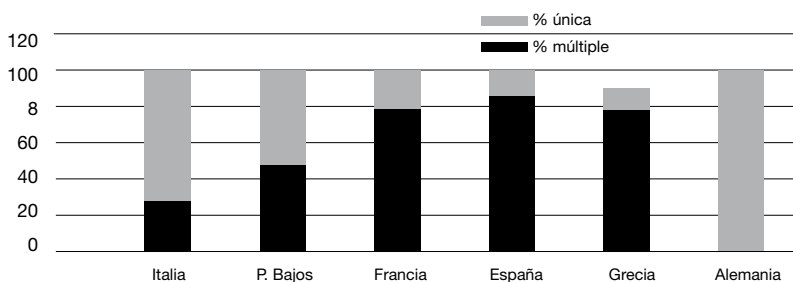
Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Rabat



FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

GRÁFICO 5

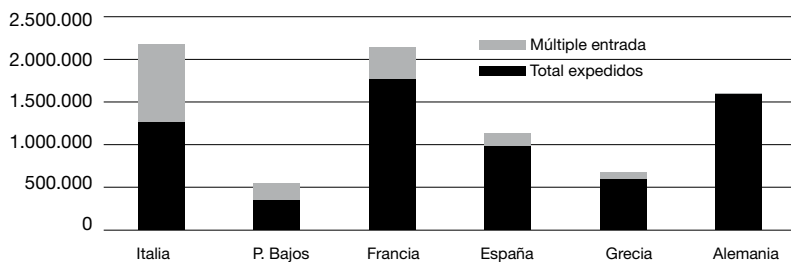
Número de visados de múltiple entrada sobre el total expedidos



FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

GRÁFICO 6

Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Trípoli



FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

solicitante, el sentimiento de frustración es compartido con un círculo social más amplio. Es muy habitual que las informaciones sobre los trámites burocráticos para la obtención de un visado se obtengan a través de amigos o familiares que ya presentaron una petición y que se comparta con ellos la experiencia vivida durante la solicitud. Además, durante los últimos años, los foros de Internet<sup>22</sup> y las redes sociales se han convertido en un altavoz para compartir experiencias y frustraciones relativas a la obtención de visados. En la red no es difícil leer *posts* como estos:

«Los argelinos deben solicitar visados en otros países europeos para venir a Francia. Son menos restrictivos y permite entrar en Francia más fácilmente ya que todos expiden un visado Schengen».

«Muchos de mis conocidos solicitan un visado para viajar a Alemania y después van a Francia; parece que es menos rígido y es más rápido».

«En cualquier caso, debe depender del país. Los españoles no son tan exigentes y mucha gente del oeste [argelino] para evitar ir al consulado de Francia en Argel, piden un visado para España y después van a Francia, y lo hacen varias veces, sin que nadie les diga nada de nada. Francia pide la creación de un visado europeo para corregirlo, es decir, una ventanilla única donde todos soliciten el visado, de manera que se reduzca la posibilidad de obtención del visado».<sup>23</sup>

La solicitud del visado constituye una puerta de entrada, no siempre abierta, que contribuye a desarrollar una percepción de separación entre el norte y el sur del Mediterráneo. En este sentido, no es raro que el rechazo de una petición de visado se interprete como una desconfianza hacia toda la comunidad expresado en opiniones recurrentes como: «es que os pensáis que todos somos terroristas» o «los europeos tienen miedo de que los argelinos seamos todos de al-Qaeda». Este sentimiento de separación y de rechazo es más fuerte cuando el solicitante percibe el elemento de arbitra-

---

22. Entre otros: <http://www.yabiladi.com/forum/list/formalites-administratives-aide-juridique-8.html>; <http://www.forum-algerie.com/actualite-algerienne/15886-algerie-france-les-visas-de-la-colere.html>; [http://voyageforum.com/forum/delai\\_obtention\\_visa\\_algerien\\_D1551365/](http://voyageforum.com/forum/delai_obtention_visa_algerien_D1551365/) (12.9.2011)

23. Traducción libre de: <http://www.forum-algerie.com/actualite-algerienne/15886-algerie-france-les-visas-de-la-colere.html> (21.9.2011)

riedad por parte del quien rechaza el visado: cuanto más pese la evaluación personal, más aumenta el sentimiento de desconfianza.

Así pues, no es raro encontrar un fuerte contraste entre un «Norte querido» y expresado a través de la afición a un equipo de fútbol, los gustos musicales o el simple deseo de emigrar, y un «Norte odiado» por la denegación de un visado, saber que sería imposible conseguirlo, o haber escuchado historias de conocidos y familiares a los que les fue denegada la entrada en el territorio de la UE.

## Conclusiones

Movilidad y Mediterráneo aparecen, en la práctica, como conceptos contradictorios. Durante las dos últimas décadas hemos observado cinco elementos constantes en la gestión de la movilidad en las relaciones euromediterráneas que han obstaculizado un mayor intercambio entre los ciudadanos de ambas orillas del Mediterráneo.

Primero, las constantes llamadas a la necesidad de poner en marcha programas de intercambio, con un énfasis especial en los jóvenes, los agentes culturales y los actores económicos, quedan limitadas por la negativa por parte de las autoridades europeas y en especial de algunos Estados Miembros a explorar mecanismos de facilitación de visados. Así pues, las políticas y prácticas de movilidad de los países europeos suponen un freno en la consecución de los objetivos de iniciativas como el Proceso de Barcelona o la Unión por el Mediterráneo.

Segundo, mientras que la UE explora estos mecanismos con otros países vecinos: con los países de los Balcanes (con los que ha habido liberalización de visados) o con los países de la Europa Oriental (con los que se está avanzando hacia mecanismos de flexibilización), los países árabes del Mediterráneo han carecido de una perspectiva clara para avanzar en esta dirección. El hecho de que en el marco de la Política Europea de Vecindad no haya habido ningún progreso supone un duro golpe para la credibilidad de la UE. Todo ello ha reforzado un discurso que asocia a Europa con una fortaleza y se atribuye al miedo de algunos decisores políticos y parte de la opinión pública europea a que una mayor movilidad entre norte y sur del Mediterráneo desemboque en una inmigración incontrolada y comporte amenazas para la seguridad.

Tercero, el creciente uso de la cuestión migratoria como arma electoral por parte de partidos populistas y también por algunos partidos tradicionales supone un obstáculo de primer orden para un cambio de orientación en las políticas europeas. En el espacio mediterráneo, el riesgo de erosión electoral para quien promoviera un cambio de enfoque aumenta por la existencia de un discurso islamóforo y el temor al fenómeno terrorista, especialmente tras el 11-S.

Cuarto, el día a día de la gestión de los visados sigue sin haber resuelto fenómenos como el *visa shopping* y una extendida percepción de arbitrariedad. Estudiar soluciones en casos como los viajeros de buena fe, los visados de múltiple entrada o colectivos específicos son algunas de las prioridades identificadas tanto por solicitantes como emisores de visados. Se han introducido medidas para armonizar y agilizar procedimientos y compartir información entre los países del espacio Schengen, pero queda un largo camino por recorrer.

Finalmente, uno de los principales perjudicados por la dificultad, lentitud e incertidumbre en la concesión de un visado es el fenómeno de la migración circular. Es decir, aquellos ciudadanos que tienen un pie en cada orilla, que circulan continuamente entre el norte y el sur del Mediterráneo y que tienen un papel importante en la articulación de las relaciones euro-mediterráneas en el ámbito social y económico.

La primavera árabe supone una ventana de oportunidad para cambiar algunas de estas constantes, y los documentos producidos por la Comisión Europea han identificado los temas de movilidad como un puntal esencial en la respuesta que la UE debe dar ante los cambios políticos y sociales que se producen en África del Norte y Oriente Medio. No obstante, la reacción alarmista de algunos gobiernos europeos y la incredulidad que algunos responsables entrevistados expresan sobre la posibilidad real de avanzar en mecanismos de facilitación de visados para estas nuevas democracias sugiere que la primavera árabe pueda acabar teniendo un efecto cercano a cero o que, peor aún, pueda acabar siendo instrumentalizada por aquellos que sostienen la necesidad de sellar las fronteras de Europa para contener amenazas que se originan en el sur del Mediterráneo.

La oferta europea de poner en marcha diálogos de movilidad y seguridad con países mediterráneos solo será creíble si introduce, a corto plazo, un horizonte de facilitación de visados, empezando por colectivos específicos y viajeros frecuentes, y que no descarte, a largo plazo y cumpliendo requisitos previamente acordados, un proceso de liberalización de visados. A su vez, las

acciones promovidas en el marco de la UpM solo serán efectivas si van acompañadas de medidas específicas que permitan una facilidad de desplazamiento a todos aquellos actores implicados en el diseño y realización de los proyectos que deben estructurar esta unión. Lo mismo es aplicable para actores potencialmente beneficiarios de proyectos e iniciativas como la Facilidad para la Sociedad Civil o la Fundación Europea para la Democracia, especialmente diseñadas para fortalecer los procesos democráticos en el mundo árabe. Situando la movilidad junto con la apertura de mercados y la financiación, como uno de los tres campos de trabajo prioritarios para mejorar las relaciones entre la UE y los países del sur del Mediterráneo, las instituciones europeas han incorporado una de las principales reivindicaciones de organizaciones no gubernamentales, actores económicos y gobiernos de los países del sur. Los mismos que esperan que esta promesa se concrete en avances concretos y que la movilidad en el Mediterráneo deje de ser un objetivo inalcanzable.

## Referencias bibliográficas

- Carrera, Sergio. «The EU's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean: Filling the gaps in the global approach to migration», *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe* (2011).
- Guild, Elspeth. «When even Machiavelli's Prince Needs a Visa-Migration, Euro-Mediterranean Relations and Intercultural Dialogue». *European Foreign Affairs Review*, vol. 14 (2010), p. 367-384.
- Huysmans, Jeff «The European Union and the Securitization of Migration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 5 (2002), p. 751-777.
- Jileva, Elena E. «Visa and free movement of labour: the uneven imposition of the EU acquis on the accession states». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, n.º 4 (2002), p. 683-700.
- Lutterberk, Derek. «Policing migration in the Mediterranean». *Mediterranean Politics*, vol. 11, n.º 1 (2006), p. 59-82.
- Martín, Iván, et al. *Una Asociación Euromediterránea más próxima a los ciudadanos, 35 propuestas para involucrar a la sociedad civil en el Proceso de Barcelona*. Barcelona: Friedrich Ebert Stiftung, CERIDC, UAB, 2006.

- Neal, Andrew William. «Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of Frontex». *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n.º 2 (2009), p. 333-356.
- Tocci, Nathalie y Cassarino, Jean Pierre. «Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11». *IAI Working Papers*, vol. 11, n.º 06 (2011).
- Vandenbussche, J.; Aghion, P.; Meghir, C. «Growth, distance to frontier and composition of human capital». *Journal of Economic Growth*, vol. 11, n.º 2 (2006), p. 97-127.
- Wihtol de Wenden, Catherine. «La politique des visas dans l'espace euro-méditerranéen». *EuroMeSCo paper*, n.º 10 (2000).
- Wolff, Sarah. «Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges», *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 21, n.º 2 (2008), p. 253-271.