

---

## 9. La política de visados de la UE: ¿qué implica para el futuro de Ucrania en Europa?

*Valeriya Shamray*

Facilitar la movilidad es uno de los aspectos más destacados en la agenda actual de cooperación entre la Unión Europea (UE) y Ucrania. Para ambas partes, aunque por razones muy distintas, aumentar la facilidad con la cual los ucranianos pueden viajar a la Unión es importante. Para Ucrania la exención del régimen de visados es, por un lado, una cuestión de prestigio para el gobierno y, por otro, un alivio, largo tiempo esperado, para sus ciudadanos que hasta ahora debían afrontar un trabajoso proceso para viajar a la UE. Por su parte la Unión ofrece el acceso a sus bienes aunque con reticencia, como incentivo para lograr reformas internas en Ucrania que fomenten una mayor estabilidad y seguridad tanto para el país como para la región. Pero desde la vuelta al poder de Yanukovich, en las elecciones presidenciales del 2010, una evolución interna autoritaria y un aumento de la influencia de Rusia en el país, han llevado a un grave estancamiento del proceso.

La Política Europea de Vecindad (PEV) y la Iniciativa de Asociación Oriental, ambas basadas en la condicionalidad y en la lógica transformativa de la política de ampliación de la UE, aún no han logrado convertirse en el motor del proceso de reformas necesarias para Ucrania. Los principales incentivos que ofrece la Unión, bajo forma de un Acuerdo de Asociación que incluye un Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA en sus siglas inglesas), además de la posibilidad de la liberalización de visados, no parecen ser suficientes para lograr cambios sustanciales internos.

Se puede reprochar a la Unión no haber apoyado el país haciéndole una oferta de integración generosa cuando hubiera tenido mayor eficacia, es decir, cuando el entusiasmo por la Revolución Naranja seguía vivo. Pero la causa principal recae sobre Ucrania por no haber sido capaz de demostrar que está aplicando un proceso de reformas efectivo. El fracaso de la revolución, marcada por una crispación política constante y la inhabilidad de las élites gobernantes para acordar una agenda reformista sólida, crearon el contexto para la victoria electoral de Víktor Yanukovich en 2010. Bajo el eslogan «estabilidad y orden», Yanukovich ha monopolizado el poder y ha impuesto una república presidencialista con la introducción de enmiendas a la Constitución y el constante debilitamiento de la oposición mediante la criminalización de sus líderes. Su retórica a favor de la integración en la UE no se ha visto acompañada de un programa de reformas adecuado. Así, el deterioro de la estabilidad democrática del país ha tenido como consecuencia el estancamiento de la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Ucrania, incluido el DCFTA, que muchos expertos consideran como el principal instrumento para lograr reformas internas.

El avance en la implementación de los acuerdos recogidos en el Plan de Acción para la Liberalización de Visados no ha sido homogéneo. En materias como migración y control integrado de fronteras, Ucrania ha avanzado bastante pero en muchas otras (algunas cruciales), como la lucha contra la corrupción y la discriminación, la reforma del Ministerio de Interior o la introducción de documentos biométricos de identidad, siguen sin ser abordadas (Sushko, 2012). Dada esta evolución, la introducción de un régimen sin visados no parece viable a corto plazo.

La creciente influencia de Rusia en Ucrania desde las elecciones presidenciales del 2010 es otro factor que entorpece su acercamiento a la UE. Rusia utiliza métodos más asertivos que los que dispone (o quiere imponer) la UE para ejercer su influencia. Rusia, para atraer a Ucrania a la Unión Aduanera entre Rusia, Bielarús y Kazajistán -unión que haría la firma de un Acuerdo de Libre Comercio Amplio y Profundo con la UE imposible- ofrece promesas generosas. Éstas incluyen descuentos importantes en el suministro de gas y proyectos de cooperación industrial, incentivos ambos importantes para un país cuyo suministro energético depende casi por completo de Rusia. Al mismo tiempo, si Ucrania opta por la creación del DCFTA con la UE, Rusia amenaza con imponer restricciones en las exportaciones de algunos de sus productos alimentarios

(Gnedina y Stepanova, 2012: 14). Finalmente la influencia de Rusia es mucho más estrecha puesto que los dos países comparten vínculos históricos y culturales, una lengua común y libre circulación sin restricciones entre ambos.

En este contexto de cooperación es donde tanto factores internos como regionales obstaculizan la influencia que puede ejercer la Unión. Parece que la mejor herramienta con la que cuenta la UE para provocar cambios internos en Ucrania es crear una relación directa con los ciudadanos, socializándolos con las normas y estándares de la UE y reforzando a la sociedad civil. De hecho, esto se recoge en la evaluación de la PEV que enfatiza la importancia de intensificar la asociación con la sociedad y el contacto entre personas así como de reforzar la movilidad, (Comisión Europea, 2011: 4, 11).

En las negociaciones sobre movilidad con Ucrania, la UE ha tratado de equilibrar sus preocupaciones en materia de seguridad con sus objetivos de política exterior. Por una parte ha tratado de «rodearse de un círculo de estados amigos y crear una vecindad amistosa y próspera» (Comisión Europea, 2003: 4)<sup>1</sup>. Pero por otra, las amenazas a la seguridad procedentes de países vecinos del Este (como la inmigración irregular, los trabajadores ilegales o el crimen organizado), refuerzan la posición de aquellos que dentro de la UE argumentan a favor de la preservación de la política restrictiva de visados y de mantener la comprobación de todas las solicitudes de ciudadanos de terceros países que deseen acceder al espacio Schengen.

La sensibilidad de cada uno de los Estados Miembros sobre la admisión de ciudadanos ucranianos a su territorio viene determinada en buena medida por el nivel de sus relaciones bilaterales con este país, además de por el grado de preocupación en términos de seguridad. Por ejemplo, para Polonia, la necesidad de adoptar el *acquis* y con ello la introducción de visado para ciudadanos ucranianos resultó un paso doloroso, dadas sus estrechas relaciones económicas y culturales. Otros, como Alemania, han adoptado una actitud más bien escéptica, basada en el miedo a la migración irregular y al crimen importado. Así pues, como

---

1. Cita traducida del original en inglés, para la referencia completa véase la bibliografía.

consecuencia de la falta de coherencia entre las «buenas intenciones» y la «cruel realidad» de la UE, los responsables políticos han optado por buscar soluciones para facilitar la movilidad de personas dentro del marco de la política exterior y de seguridad existente.

La UE ha diseñado dos instrumentos para llegar a un equilibrio entre ambos: el Código de Visados de la UE y el Acuerdo de Facilitación de Visados (AFV) entre la Comunidad Europea y Ucrania. El AFV entró en vigor en 2008. La concesión a Ucrania de las oportunidades que supone la facilitación de visados estaba estrictamente condicionada a la firma de acuerdos sobre readmisión con la UE. Éstos le obligan a readmitir a todo inmigrante irregular que accediese ilegalmente al territorio de la Unión a través de Ucrania. El Código de Visados de la UE, en vigor desde abril del 2010, reemplaza las Instrucciones Consulares Comunes, que hasta entonces orientaban la actuación de los consulados Schengen, y rectifica algunos de sus fallos legales y de procedimiento con el objetivo de obtener una mayor armonización en la expedición de visados entre los consulados de los diferentes estados Schengen.

El principal valor añadido de la adopción del AFV y del Código de Visados es la simplificación del proceso de solicitud de visado, la introducción de instrucciones concisas, la predictibilidad de la interacción entre los solicitantes y los agentes consulares, así como una reducción del gasto asociado a la solicitud. No obstante, la facilitación real queda condicionada a una interpretación y aplicación del Código uniforme por parte de todos los consulados de cada uno de los Estados Miembros. Dicho de otro modo, la decisión o no de otorgar un visado debería ser tomada en base a las reglas comunes establecidas y no verse influenciada por factores políticos o por la actitud subjetiva de un agente consular.

Este artículo analiza las prácticas en la emisión de visados en Ucrania por parte de los Estados Miembros y el modo en que estos se acogen a las disposiciones del AFV y del Código de Visados. Los resultados del análisis se enmarcan dentro de una discusión más amplia sobre las implicaciones que tiene su implementación sobre las relaciones entre la UE y Ucrania en el contexto del proceso de integración. Se analiza la actuación, como casos de estudio, de representaciones consulares de tres estados de la *vieja* Europa (España, Alemania y Holanda) y tres de la *nueva* (Polonia, República Checa y Hungría), dado que existen grandes diferencias entre sus agendas políticas y de seguridad en relación con Ucrania.

## Divergencias en la implementación de la Política de Visados de la UE

El AFV y el Código de Visados establecen las bases para la armonización y la simplificación del proceso de emisión de visados por los consulados de los Estados Miembros en Ucrania. El AFV, que rige la emisión de visados Schengen de corta duración (un máximo de 90 días dentro de un período de 180 días), simplifica el proceso de expedición, reduce las tasas que son cobradas a los solicitantes y prevé la exención de pago para ciertas categorías de ciudadanos, con el fin de ofrecer nuevas oportunidades para facilitar la movilidad.<sup>2</sup> Tanto el AFV como el Código de Visados se aplican simultáneamente, pero en aquellos casos donde el AFV establece condiciones más favorables en la concesión del visado se aplican las prerrogativas de este instrumento.

Las estadísticas de la UE sobre los primeros tres años de aplicación de este proceso demuestran diferencias importantes entre los consulados de los diferentes Estados Miembros en relación con el porcentaje de solicitudes de visado que se denegaron. España y Alemania, por ejemplo, denegaron en 2010 un 15,6%<sup>3</sup> y un 6,3% respectivamente del total de solicitudes recibidas, mientras que se situaba en un 2,9% y un 1,5% en el caso de los consulados de Polonia y Hungría.

Si bien el porcentaje medio de solicitudes denegadas bajó de un 5% en 2009 a un 4% en 2010, las diferencias que siguen existiendo entre los Estados Miembros causa frustración entre la ciudadanía ucraniana. De hecho, se produce una tendencia a evitar solicitar visado a consulados más *problemáticos* y elegir aquellos que tienen un régimen más *liberal* o prescindir en todo lo posible viajar a Estados Miembros considerados *difíciles*. Esto compromete la lógica de crear igualdad de oportunidades para que los solicitantes de visado gocen de la libre circulación sin consideración del país de destino.

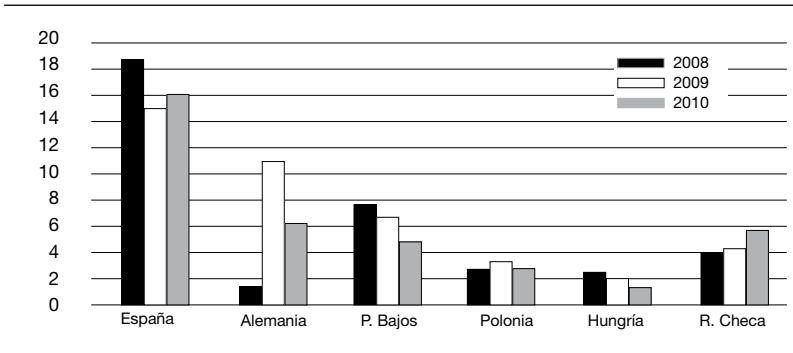
---

2. Estas provisiones, junto a aquellas previstas en el Código de Visados, están resumidas en el Anexo de este capítulo.

3. Según las estadísticas publicadas en 2011 sobre Visados Schengen, el porcentaje de solicitudes denegadas por el consulado español en Ucrania fue de 2,08% pero, si se suma el porcentaje de solicitudes denegadas de visados de tipo A, B y C, aumenta al 15,6%. Véase: <http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/synthese%202010%20with%20filters.xls>

GRÁFICO 1

Porcentaje de solicitudes denegadas para visados de tipo A, B y C en Ucrania por algunos de los consulados de los estados Schengen en 2008, 2009 y 2010



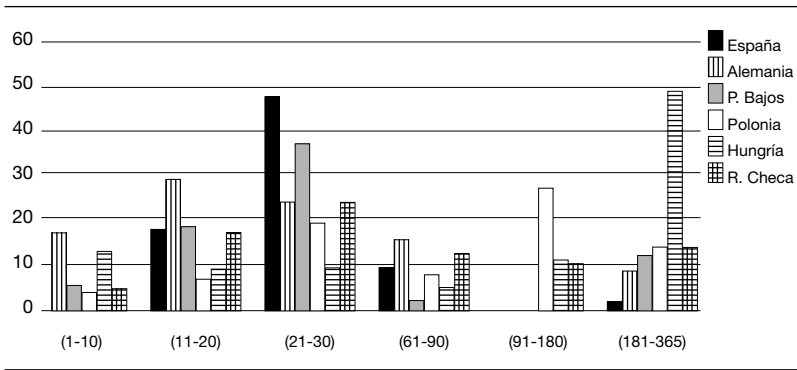
FUENTE: Consejo de la Unión Europea, 2009, 2010, 2011.

Por su parte, el período de validez de los visados emitidos también varía entre los consulados Schengen (véase gráfico 2). Según el estudio de seguimiento, realizado en 2010, dirigido por la iniciativa popular «*Europe without Barriers*» (Sushko et al., 2010), Hungría lidera con diferencia el porcentaje de visados de larga duración emitidos, con más de la mitad válidos para un año. A éste le sigue Polonia con casi un tercio de los visados emitidos por sus consulados con validez de entre un mes y medio y medio año. Esto contrasta con los consulados de los Estados Miembros de Europa Occidental que muestran una mayor preocupación por conceder visados. Así, casi la mitad de los emitidos por el consulado español tenían validez de entre 20 y 30 días, y la mayoría de los de Alemania y Holanda de un máximo de 30 días. Dichas discrepancias demuestran una variabilidad en la aplicación del reglamento común entre los diferentes consulados. A esto se debe añadir el informe del Comité de Seguimiento Conjunto UE-Ucrania sobre la implantación del AFV que pone de manifiesto irregularidades en la emisión de visados con validez de uno a cinco años, identificando casos de denegación sin fundamento. De hecho, actualmente el porcentaje de visados de larga duración emitidos no llega al 1% del total.

En relación con el número de entradas con visado, el porcentaje medio de visados de entrada múltiple emitidos es relativamente alto (un 29% en 2010) aunque es importante destacar que tienden a tener un período de validez corto (Sushko et al. 2010: 20). Por consiguiente para los ciudadanos de

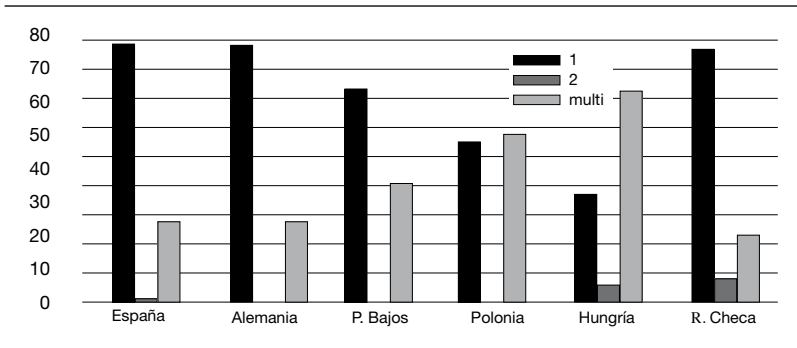
Ucrania el valor real de estos visados tiende a ser bajo, ya que no es realista viajar varias veces a la UE en un período de dos o tres semanas. Si se analiza la expedición de visados entre los diferentes consulados se confirma que los que emiten los porcentajes más altos de visados de larga estancia también lo hacen para los de entrada múltiple (véase gráfico 3).

**GRÁFICO 2**  
*Período de validez (en días) de visados emitidos en Ucrania por algunos de los Estados Miembros en 2010 (%)*



FUENTE: Iniciativa popular *Europe without Barriers*, 2010.

**GRÁFICO 3**  
*Visados según el número de entradas permitidas emitidos en Ucrania por algunos Estados Miembros en 2010 (%)*



FUENTE: Iniciativa popular *Europe without Barriers*, 2010.

El hecho que el AFV y el Código de Visados no incorporen un listado exhaustivo de documentos que se deben aportar en el proceso de petición de visado es considerado un impedimento importante en el proceso de solicitud. El Código establece que los aspirantes a visado deben aportar documentos que justifiquen: el objetivo del viaje, la intención del solicitante de abandonar el territorio del Estado Miembro antes del vencimiento del visado, pruebas del lugar de alojamiento y de poseer recursos suficientes para su subsistencia durante su estancia y para el retorno al país de origen. Pero, a su vez, también establece que los consulados tienen derecho a solicitar la documentación adicional que consideren necesaria. Esta arbitrariedad provoca una incertidumbre legal que permite la implementación irregular de la normativa de visados entre los diferentes consulados. De hecho, para solicitar un visado de visita privada a Alemania, además de los documentos especificados por el Código de Visados, la embajada alemana pide pruebas adicionales que confirmen una «relación de amistad» entre el solicitante y el ciudadano que invita. Para ello, la embajada acepta como pruebas conversaciones por skype, teléfono o correo electrónico, reservas de billetes de avión y hoteles o copias del pasaporte de la persona que invita con el sello de las autoridades fronterizas como prueba de haber visitado al solicitante en Ucrania. Estos documentos, además de desvelar información privada sobre el solicitante, no garantizan que las autoridades consulares los acepten como válidos y suficientes. Esta restricción contrasta con las embajadas de Holanda o Hungría donde para visitar a un amigo o familiar, sólo hace falta aportar una invitación y la copia del pasaporte de la persona que ha invitado al solicitante para justificar el objetivo de viaje.

### Costes reales y costes ocultos de un visado

El AFV establece una tasa de 35 euros para la tramitación de una solicitud de visado. No obstante, casi un tercio de los visados ha sido emitido a categorías de ciudadanos exentas de esta tasa (Sushko et al., 2010: 29). La introducción de los cambios realizados en el AFV, cuya entrada en vigor está prevista en la segunda mitad del 2012, extenderá esta posibilidad a representantes de organizaciones de la sociedad civil, de sindicatos profesionales, de comunidades religiosas así como a miembros de programas oficiales de cooperación transfronteriza.



A pesar de los beneficios que ofrece el AFV, el uso de proveedores de servicio externos (de aquí en adelante referidos como Centros de Visados) por la mayoría de los consulados en Ucrania supone un coste adicional, al que cabe añadir el gasto relacionado con la preparación de los documentos que deben acompañar la solicitud de ciertos tipos de visado.

Actualmente, tal y como recomienda el artículo 43 del Código de Visados de la UE, de los veintiséis Estados Miembros de Schengen con consulados en Ucrania, diecisiete<sup>4</sup> utilizan Centros de Visados bajo el supuesto que estos simplifican y agilizan el proceso de solicitud. Estos centros permiten la entrega de solicitudes en varias localidades, gestionan citas y así, reducen la necesidad de hacer cola, ahorrando tiempo a los solicitantes. Además están autorizados para actuar como intermediarios entre los solicitantes y los consulados y pueden facilitar información con relación al proceso de solicitud, gestionan un sistema de cita previa, recopilan documentos y tramitan su subsiguiente envío al consulado correspondiente, además de su devolución a los solicitantes.

Según el artículo 17 del Código de Visados, la tasa administrativa cobrada por estos centros no puede superar los 30 euros (es decir, la mitad del coste de un visado estándar, fijado en 60 euros). Como alternativa al uso de estos centros, el Código también establece el derecho de solicitar el visado directamente al consulado, pero esta opción supone incurrir en gastos adicionales dada la necesidad de viajar hasta Kíev, donde se ubica la mayoría de las representaciones consulares. Este gasto también debe ser asumido en caso de solicitar visado en aquellos consulados que no han contratado el servicio de Centros de Visados.

En la práctica, la tasa administrativa que cobran los Centros de Visados oscila entre los 22 y los 30 euros. Aquellos que optan por solicitar su visado directamente al consulado, omitiendo los Centros de Visados, corren el riesgo de pagar un precio más alto debido al mayor tiempo requerido para obtener una cita y tramitar la solicitud, además de la necesidad de viajar al consulado. Por consiguiente, a través de estos centros, el coste real del visado

---

4. Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Italia, España, Francia, Países Bajos, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Polonia, Estonia, Letonia, Luxemburgo (representado por Bélgica) e Islandia (representado por Noruega).

oscila entre 57 y 65 euros para aquellos que deben pagar la tasa de visado y entre 22 a 30 euros para aquellos que se ven exentos de ella.

La apertura de Centros de Visados y su subsiguiente extensión por las regiones de Ucrania es un paso positivo en términos de organización y simplificación del proceso de solicitud. En primer lugar, se ha eliminado uno de los aspectos que se había identificado como más problemático del proceso: la necesidad de hacer largas colas delante del consulado para solicitar el documento. Los resultados del seguimiento, llevado a cabo en 2008, de las actividades de los Centros de Visados confirman que la gran mayoría de los solicitantes que recurrieron a estos centros no tuvieron que hacer cola (Sushko et al., 2008: 37). En segundo lugar, dichos centros permiten un mejor acceso a la información relacionada con la solicitud de visado, una mejor preparación de la documentación necesaria y, por tanto, una reducción de la probabilidad de acabar con una denegación. Todos los centros tienen páginas web en ucraniano y ofrecen una descripción detallada del proceso de solicitud de visado que incluye una lista de los documentos a aportar con la solicitud para cada uno de los tipos de visados. A diferencia de los consulados, la información también se puede obtener por vía telefónica durante las 8 horas laborables. En tercer lugar, la apertura de centros en las regiones de Ucrania permite a los ciudadanos que quieran solicitar visado un ahorro de tiempo y recursos.

A pesar de estas ventajas, su trabajo no puede ser considerado un factor clave en el proceso de la facilitación de visados. En primer lugar, estos centros actúan como proveedores de un servicio mientras que la tramitación y decisión final sobre si se concede o no un visado son competencia exclusiva de las autoridades consulares. Así, cuando se requieren documentos adicionales o una entrevista, el solicitante afectado debe viajar hasta el consulado. Además, la falta de relación directa entre solicitante y empleado del consulado les priva de la posibilidad de resolver problemas en el momento o recibir al instante la información necesaria para conseguir una respuesta positiva a la solicitud.

En segundo lugar, la alternativa de presentar la solicitud directamente al consulado y así esquivar la tasa administrativa de los Centros de Visados no se aplica de manera igual. Por ejemplo, el departamento consular de la embajada de Holanda sólo acepta solicitudes para visados Schengen una vez por semana, mientras que la embajada de Estonia ofrece esta posibilidad cuatro veces por semana durante hora y media. Además, desde los consulados ya se advierte de las largas listas de espera para concretar cita

en el consulado. En la práctica, esto quiere decir que, para ahorrarse el coste adicional relacionado con el uso de los Centros de Visados, el ciudadano debe planificar su viaje con mucha antelación y asumir el trabajo de organización que esto conlleva. Prescindir de este procedimiento puede resultar, por lo tanto, un proceso pesado, largo, imprevisible y costoso.

Para un ciudadano ucraniano de renta media, organizar un viaje de bajo coste -su única alternativa real de poder optar a viajar a la UE- se convierte en un proceso complicado bajo el actual reglamento de visados. El viajero que no pueda afrontar el coste elevado de las agencias de viaje debe presentar al consulado un conjunto completo de documentos que expongan el objetivo y la ruta de viaje, la disponibilidad de alojamiento, recursos financieros suficientes y la intención de abandonar el territorio del Estado Miembro antes de que caduque el visado. Para ello la mayoría de los consulados requieren justificantes de haber abonado por adelantado el coste completo del alojamiento. En el caso del consulado griego, por ejemplo, es necesario aportar como prueba la reserva de hotel completa a través de una agencia de turismo. Por su parte, el consulado español requiere la reserva de alojamiento impresa en papel con membrete, el número de identificación fiscal del establecimiento, los datos completos de contacto, incluyendo la dirección y la firma de la persona responsable. En la práctica, estos requisitos básicamente niegan a los ciudadanos ucranianos la posibilidad de alojarse en hostales más económicos o en alojamiento privado, ya que les obliga a optar por hoteles caros que puedan facilitarles toda la documentación necesaria.

En caso de querer viajar a más de un Estado Miembro aparecen dificultades adicionales: se debe presentar una ruta detallada de viaje con la confirmación de las reservas de alojamiento correspondientes para cubrir la estancia en cada uno de los lugares previstos en la ruta, así como las reservas de todos los billetes de transporte necesarios. Además, el ciudadano debe calcular el país principal de destino según el tiempo de estancia y aportar documentación que así lo justifique para identificar el consulado al que debe presentar su solicitud de visado. Cumplir con todos estos requisitos se traduce en la práctica en un proceso de planeamiento pesado, costoso e inseguro; nada garantiza, en efecto, que el empleado consular encargado de tramitar la solicitud considere los documentos aportados como suficientes para otorgar un visado de turista privado. Al eliminar la posibilidad de desplazarse de manera flexible y barata, este reglamento restrictivo afecta principalmente a ciudadanos jóvenes que querrían viajar de esta forma.

## La práctica restrictiva de emisión de visados: un obstáculo al desarrollo de la PEV

El régimen de visados de la UE representa una paradoja en sus relaciones con Ucrania. Es esta política la que socava los dos principales instrumentos diseñados por la PEV para fomentar los valores, la seguridad y la estabilidad en su entorno, a saber, condicionalidad y socialización. En Ucrania no tiene mucho impacto la estrategia de la condicionalidad, basada en recompensar los esfuerzos según la idea de que «la UE crea incentivos externos para que el gobierno cumpla con sus condiciones» (Schimmelfennig y Sedelmeier, 2004: 671)<sup>5</sup>. El impreciso ofrecimiento de liberalización de visados y de una mayor integración económica a cambio de reformas internas no tiene la fuerza suficiente para impulsar la transformación necesaria en el ámbito de Justicia y de Interior, la cual haría de la posibilidad de viajar a la UE sin necesidad de visado una realidad. Por su parte, la socialización con la UE, que pretende una transformación gradual de las creencias y valores de los actores sociales mediante la formación social (Noutcheva et al., 2004: 14), se ve limitada por las restricciones a la libre circulación. El círculo vicioso creado por las políticas de exterior y de seguridad de la UE hacia Ucrania, sumado a la inhabilidad por establecer un proceso unificado de emisión de visados (que a su vez reduciría a un mínimo los inconvenientes de viajar a la UE), pone en riesgo su capacidad de atracción.

Las divergencias existentes en la puesta en marcha de la política de visados por parte de cada Estado Miembro dependen de la dinámica que existe en su particular relación bilateral con Ucrania y del riesgo securitario con que la asocian. A pesar de que las competencias sobre la emisión de visados Schengen de corta duración se han transferido a la UE con la incorporación de las provisiones del Acuerdo de Schengen en el Tratado de Amsterdam, los Estados Miembros apelan a su derecho soberano de poder decidir a quién admiten en su territorio. Así pues, el requisito de aportar documentación adicional como justificación de fiabilidad o una eventual denegación de visado siempre se podrá justificar en términos de seguridad nacional.

---

5. Original en inglés, véase bibliografía para referencia completa.

El apoyo a las aspiraciones de Ucrania dentro de la UE por parte de Polonia y Hungría –conocidos *abogados* de la aspiración europea de Ucrania- se refleja en cómo realizan la emisión de visados. Vinculados histórica y culturalmente con Ucrania y con una importante concentración de ucranianos en sus territorios, son los dos Estados Miembros de Schengen que lideran el número de visados emitidos, de visados de larga duración (con validez media de un año) y de múltiple entrada (véase gráfico 1 y 2). Su número de representaciones consulares en Ucrania (3 y 7 respectivamente) también es el más alto, hecho que permite a los ciudadanos ucranianos acceder directamente a un consulado en varias localidades, y reducir así el coste real de solicitar un visado. Por último, siendo ardientes defensores de la liberalización de visados para Ucrania, esta perspectiva ocupó una posición destacada en la agenda del Consejo Europeo durante sus respectivas presidencias en 2011.

Esto contrasta con el caso de Alemania que, a raíz de un escándalo sobre inmigración irregular vinculado al uso abusivo de expedición de visados por su Embajada en Ucrania entre 2000 y 2003, endureció los requisitos para su emisión. La sociedad alemana recibió con indignación la llegada de inmigrantes irregulares (incluyendo criminales y trabajadores ilegales) gracias a visados emitidos con reglas permisivas de su consulado en Kíev, lo que provocó, a su vez, una imagen negativa de los ucranianos. A partir de este escándalo, destapado en 2005, los requisitos para obtener un visado en la Embajada de Alemania han aumentado, convirtiéndose actualmente en una de las más estrictas. Según la cadena televisiva internacional alemana *Deutsche Welle*, su embajada en Kíev emitió 297.000 visados Schengen en 2001, dos veces más que los emitidos en 2008 (112.520), 2009 (95.678) y 2010 (97.172) (Consejo, 2009, 2010, 2011). Tras este desafortunado acontecimiento bilateral, las autoridades alemanas, por un lado, rehuyen alentar a sus consulados a facilitar el proceso de emisión de visados para los ciudadanos ucranianos y, por otro, evitan tratar de convencer al público alemán de sus potenciales beneficios.

Por su parte, España aborda su relación con los países vecinos del Este de la UE bajo el prisma de sus relaciones con los países mediterráneos. Así, a pesar de proclamar su apoyo total a los objetivos de la Asociación Oriental, lo cual incluye la liberalización de visados, España percibe esta iniciativa de integración como competencia a la política para la Unión por el Mediterráneo. En definitiva, el desarrollo con la Europa oriental no aparece como prioridad para la política exterior española (Shapovalova, 2010:

2). Su ambivalencia política se ve reflejada además en su actitud hacia la facilitación del visado para Ucrania. El índice de rechazo de solicitudes de visado por parte del consulado español (véase gráfico 1) es uno de los más altos. Obtener un visado sigue siendo difícil a pesar de que España acoge ya una importante comunidad de ucranianos residentes y el riesgo que se asocia a la inmigración de ciudadanos ucranianos es relativamente bajo, a pesar del interés creciente en España como destino turístico entre la población ucraniana. Aun así, teniendo en cuenta los cambios acontecidos en los países del norte de África y el deterioro de su propia situación interna, España no parece dispuesta a plantearse una revisión profunda de sus relaciones con Ucrania en favor de una política de facilitación de visados.

A pesar de los cuatro años de aplicación del AFV, de la creación de un Código de Visados y de los avances en el diálogo entre la UE y Ucrania, los Estados Miembros no han conseguido armonizar y reformar la emisión de visados lo suficiente como para lograr una diferencia tangible en las condiciones con las que se encuentran los ciudadanos ucranianos a la hora de viajar. También es cierto que los propios políticos ucranianos se han mostrado oportunistas y han hecho promesas a la población que no resultan factibles. Por ejemplo, según la evaluación que hacen los expertos del proceso de reformas, la promesa de abolir el régimen de visados antes del Campeonato Europeo de Fútbol del 2012 no era factible (*Europe Without Barriers*, 2011). Lograr un consenso entre los Estados Miembros para la exención del visado será difícil dado el nivel de casos de detección de documentación errónea o del fenómeno de las estancias que sobrepasan la validez del visado. Por su parte, el crecimiento del sentimiento anti-inmigrante entre la población de Europa Occidental también es un factor de inhibición. Un claro ejemplo de ello fue la reciente crisis del sistema Schengen que surgió a raíz del aumento de la llegada de solicitantes de asilo procedentes del inestable contexto del norte de África y la subsiguiente restauración temporal de controles fronterizos entre Italia y Francia. También llama la atención el informe publicado recientemente por la Europol que vincula la reciente o posible exención de visado para los Balcanes Occidentales, Ucrania y Moldova, con un aumento en el nivel del crimen organizado en la UE (Europol, 2011: 6). Todos estos motivos llevan a pensar que la liberalización de visados con Ucrania no será un proceso ni fácil ni rápido.

A su vez, la falta de progreso tangible en la integración en los últimos diez años genera una desilusión general hacia la UE entre la población ucraniana, como demuestra un sondeo de opinión pública realizado por el Ra-

zumkov Center (Razumkov Center, 2009). Según sus datos el apoyo a la integración a la UE ha caído del 65% en 2002 al 44% en 2009. El creciente sentimiento de exclusión, provocado por el pesado e imprevisible procedimiento de obtención de visado, aparece como uno de los principales factores que explican la pérdida de atracción por la UE entre los ucranianos. A pesar de las numerosas declaraciones públicas sobre la implantación positiva del AFV, la mayoría de ciudadanos no está notando su efecto. De hecho las categorías de personas que realmente se benefician (como por ejemplo los periodistas, investigadores, deportistas, miembros de delegaciones oficiales, familiares de ciudadanos de la Unión y empresarios) representan un porcentaje muy reducido del total de la población. La gran mayoría, con renta media o baja (el 81,7% de la población)<sup>6</sup>, se ve excluida de la posibilidad de obtener un visado Schengen al no poder demostrar ni un historial extenso de viajes, ni una disponibilidad de recursos financieros suficientes.

El aumento en la insatisfacción con las políticas de concesión de visados también se detecta entre las personas que por motivos profesionales viajan a menudo a la UE o que cuentan con visados de larga duración y, por tanto, son los beneficiarios directos de la simplificación del proceso. Andriy Yarmak, un experto agroindustrial independiente ucraniano que ha trabajado en más de diez países en proyectos de desarrollo agrícola, cuenta en su artículo titulado *Official European Discrimination* («Discriminación europea oficial») cómo sufrió pérdidas importantes por no haber podido participar en reuniones dentro de la Unión a causa de la imposibilidad de obtener un visado de larga duración, además del costoso proceso de solicitud. Hecho que le ha llevado a tomar la decisión de limitar sus viajes y negocios con la UE hasta que se resuelva esta situación (Yarmak, 2010).

Las vicepresidentas del Centro Internacional de Derechos de la Mujer, La Strada-Ucrania, también han manifestado preocupaciones similares cuando sus solicitudes de visado fueron denegadas por la Embajada holandesa. La razón invocada fue que, a pesar de estar invitadas por la Asociación Internacional La Strada, fundada y con sede en Holanda, el

---

6. De acuerdo con la encuesta realizada por Razumkov Center entre el 19 y el 25 de junio de 2008 en todas las regiones de Ucrania, un 50,7% de los encuestados se autocalifican de clase social media, y el 31% de clase social baja. Fuente: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=333](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=333)

evento tenía lugar en Italia. Las autoridades consulares holandesas apelaron al Código de Visados que establece que se debe solicitar visado al consulado del Estado Miembro en cuyo territorio se sitúa el destino de la visita. La aportación de las reservas del hotel y de las facturas de los vuelos emitidos, además de las llamadas telefónicas a la embajada por parte de los representantes de la Asociación explicando que las invitaciones las emitían ellos como organizadores desde Holanda, no fueron suficientes, por lo que el visado les fue denegado (Kalashnyk et al., 2011).

La incoherencia entre los objetivos de la UE, por una parte, y la manera en que se han desarrollado las respuestas para solventar los problemas asociados con el régimen estricto de emisión de visados por otra, demuestran la debilidad de la política de la UE hacia sus vecinos del Este en general, y hacia Ucrania en particular. Las transformaciones políticas en los países del Norte de África (desencadenadas por las revoluciones árabes) y el lento progreso de reforma interna de los países vecinos del Este, además de su deterioro democrático y la falta de respeto por los derechos humanos, han llevado a la UE a tener que replantearse su relación con los países de la PEV. Esto se refleja en la reciente revisión de la PEV con un nuevo enfoque que prevé una mayor condicionalidad en las relaciones de la UE con sus vecinos y la construcción de una asociación genuina, en la que forman parte entidades de la sociedad civil identificadas como «socios centrales para el proceso de democratización» en cada país asociado (Fülle, 2011). No obstante, el éxito de las iniciativas propuestas dependerá del compromiso real de la UE de pasar de declaraciones a acciones concretas para facilitar la movilidad. Por su parte, aunque el proceso de liberalización de visados de la UE con Ucrania pueda durar años, es necesario que, a corto plazo, el espíritu enmarcado en los instrumentos para la facilitación del visado sea compartido por todos los Estados Miembros y que así se vea reflejado en la práctica.

## El riesgo oculto de la política de visados de la UE

El régimen restrictivo de visados de la UE, dentro del marco de la disminución de su influencia en Ucrania, crea condiciones que favorecen la emergencia y la consolidación de polos de atracción alternativos. Por un lado, la UE ya no es el actor más atractivo en la región como lo fue en los años noventa tras la caída de la Unión Soviética. Por otro lado, la estrategia de la



Unión basada en el supuesto de que sus países vecinos querrán adoptar sus prácticas y normas siguiendo el camino que tomaron los estados de Europa Central y del Este corre el riesgo de ser neutralizada por la actitud pragmática de Rusia hacia la región (Wilson y Popescu, 2009: 320). Además, la atracción que ejercía la UE se ve minada por su crisis económica que pone en peligro los propios principios y modelos en los cuales se basa y que trata de exportar a sus países vecinos.

Al mismo tiempo, Rusia, en su afán de recuperar su posición en «la esfera de su interés privilegiado» (Trenin, 2009: 12-13), ha adoptado una combinación de generosos incentivos y estrictos castigos en sus relaciones con Ucrania. Mientras que la UE reacciona con formulaciones diplomáticas poco precisas al evaluar la lentitud del progreso de las reformas requeridas a Ucrania, Rusia utiliza la dependencia energética de Ucrania para ejercer su influencia subiendo el precio del gas. En cuanto a incentivos, los que ofrece Rusia son mucho más tangibles y sencillos que los de la UE. Los ucranianos pueden viajar sin visado a Rusia, se benefician de un régimen de empleo relativamente liberal y comparten una lengua común. Además, Rusia promociona la creación de organizaciones que cubren los dos países y financia generosamente arreglos políticos que contribuyen al avance de su agenda en Ucrania (Wilson y Popescu, 2009: 321). En comparación, los incentivos que ofrece la UE, basados en el apoyo a proyectos redestinados a lograr a largo plazo una transformación en los valores de la sociedad ucraniana, son menos tangibles para ésta y mucho más difícil de implementar para el Gobierno. Mientras la UE confía en que Ucrania tomará la iniciativa y adoptará las dolorosas reformas que algún día le permitirán beneficiarse del mercado interno de la UE y de la exención del visado, Rusia ofrece recompensas claras e inmediatas a cambio de una mayor cooperación cultural, económica y energética sin la necesidad de adoptar reformas impopulares en contrapartida. Un ejemplo modélico de la estrategia que está llevando a cabo Rusia para contrarrestar la influencia de la UE sobre los países de la llamada vecindad compartida, es el intento de incluir a Ucrania en la unión aduanera entre Rusia, Bielarrús y Kazajstán, un proyecto que sería incompatible con el Acuerdo de libre comercio entre la UE y Ucrania recientemente negociado.

Si bien no sería cierto afirmar que la UE podría perder frente a Rusia en su lucha por atraer a los ucranianos, la accesibilidad a Rusia, comparada con las barreras para acceder a la UE, podría convertirse en un factor perjudicial para el proceso de convergencia de Ucrania con la Unión. Rusia se mantiene

como destino principal, acaparando un 30% del total de ciudadanos ucranianos que viajaron al extranjero en 2010, seguida por Polonia (23%), Moldova (11%), Hungría (10%) y Bielarús (7%). Si se comparan las preferencias regionales a la hora de viajar, en 2010, los ucranianos se inclinaron más por países de la Comunidad de Estados Independientes (49%) que por países de la UE (45%) u otros (6%) (SSRT, 2011). A pesar de ello, según una encuesta de *Deutsche Welle* (Deutsche Welle, 2009), el 46% viajaría a la UE si desapareciera la necesidad de visado, lo cual contrasta con el 6% que no expresa interés en viajar a la UE, incluso en ese caso. Al mismo tiempo, la encuesta muestra asimismo que un 43% afirma no poder pagar semejante viaje. Los avances para facilitar el viaje a la UE no sólo incrementarían los ingresos por turismo de los Estados Miembros, sino que también fomentarían el intercambio cultural y proporcionarían a los ciudadanos ucranianos la posibilidad de experimentar de manera directa la vida en la UE y así poder llegar a sus propias conclusiones sobre el modelo de desarrollo que desean seguir.

Las agencias de viajes apuntan a una clara correlación entre la demanda para viajar a ciertos destinos y el régimen de visados existente. Los destinos turísticos más populares del verano del 2010 – Turquía, Egipto y Túnez – no requerían visado. Asimismo, la exención de visado temporal durante la temporada de verano de Bulgaria, Croacia y Montenegro tuvo como consecuencia un aumento inmediato de turistas ucranianos. La simplificación de los requisitos de entrada en Grecia, a raíz de la crisis económica, también ha tenido efectos positivos en su atracción como destino turístico (ALTU, 2011). Finalmente, la exención de visado entre Ucrania e Israel en febrero del 2011 demuestra igualmente su potencial para el turismo dado que el número de turistas ucranianos que visitaron Israel entre enero y noviembre del 2011 aumento en un 54% comparado con el mismo período del 2010 (Central Bureau of Statistics of Israel, 2011).

Mantener el statu quo en su manera de abordar las relaciones con Ucrania sería un gran error por parte de la UE. Si sigue ignorando la importancia de establecer una relación constructiva con sus países vecinos y sigue buscando el denominador común entre los Estados Miembros, la Unión pone en riesgo la eficacia de su instrumento principal en política exterior -su poder blando- y mina su posicionamiento como actor global. Por otra parte, el fracaso en promover un acercamiento real con los ciudadanos de Ucrania y de establecer incentivos factibles para fomentar las reformas internas podría hacer imposible alcanzar el aclamado propósito de la UE de traer estabilidad, seguridad y prosperidad a sus países vecinos.

## Conclusiones y recomendaciones

A pesar de los avances en el diálogo entre la UE y Ucrania sobre la liberalización de visado y la concesión de un Plan de Acción que debería concluir en una eventual exención de visado, la facilitación de la movilidad sigue siendo un problema en Ucrania. El AFV y el Código de Visados, pensados para abaratar y simplificar el proceso de emisión de visados, han tenido resultados mixtos. Si bien se han producido mejoras, como indica el seguimiento realizado por entes independientes y la evaluación realizada por los propios ciudadanos ucranianos, el proceso de solicitud de visado sigue siendo enrevesado, costoso e impredecible. Su simplificación también se ve perjudicada por la interpretación divergente de las políticas comunes por parte de los consulados de los diferentes Estados Miembros que dan prioridad a sus propias relaciones bilaterales y a su agenda política y de seguridad con Ucrania.

Los retos principales en el proceso actual de emisión de visados en Ucrania incluye la reticencia de los Estados Miembros a emitir visados de larga duración, las diferencias en la documentación exigida y su elevado coste. Por otro lado, las categorías que pueden beneficiarse de la facilitación de visado representan a un porcentaje muy pequeño de la sociedad mientras la gran mayoría de ciudadanos ucranianos no tienen esa posibilidad a su alcance.

La política restrictiva de visados tiene implicaciones negativas tanto para los ciudadanos ucranianos como para la UE. Genera en ellos un sentimiento de exclusión e incrementa escepticismo hacia la Unión. No entienden la lógica de una exención de visado unilateral para ciudadanos de la UE a cambio de la vaga perspectiva de liberalización por parte de ésta, dado que los efectos positivos de dicha facilitación no han beneficiado hasta ahora directamente a la mayoría de la ciudadanía. Por su parte, la política de la UE hacia Ucrania se ve perjudicada por la incapacidad de armonizar y simplificar el proceso de emisión de visados que proporcionaría una mayor posibilidad de viajar, lo que implicaría una mayor socialización con los valores europeos. Hecho que cobra especial relevancia dada la intensificación reciente de los elementos autoritarios en el país. Los objetivos de la UE de promover la democracia, el buen gobierno y las reformas en el país, se ven perjudicados por la falta de acercamiento real, lo cual, a su vez, conlleva una reducción en el proceso de transformación interno, dificulta el turismo y crea un contexto afín al desarrollo de modelos alternativos de integración.

La UE debería aplicar una serie de pasos concretos para poder demostrar su credibilidad en sus relaciones con Ucrania, impulsar las revisiones recogidas en la PEV y crear incentivos adicionales para que Ucrania continúe implantando las reformas acordadas en el Plan de Acción sobre la Liberalización de Visados.

En este sentido la UE debería considerar lo siguiente:

- Eliminar la tasa de visado para todos los ciudadanos ucranianos.
- Crear una lista exhaustiva y unificada de los documentos a aportar para solicitar cada uno de los tipos de visado e implementarla en todos los consulados de los Estados Miembros.
- Reforzar la red de Centros de Visados en las regiones de Ucrania.
- Proporcionar posibilidades reales de presentar una solicitud de visado directamente al consulado asegurando el acceso diario a las autoridades consulares.
- Fomentar la emisión de visados de entrada múltiple con validez de un mínimo de seis meses.
- Conceder visados válidos durante mínimo un año para aquellos solicitantes que ya hayan recibido y disfrutado anteriormente de un visado Schengen.
- Simplificar los requisitos para obtener un visado de turista para posibilitar el viaje auto-organizado a la UE.

## Referencias bibliográficas

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, *Diario oficial del a Unión Europea*, L322/68, Bruselas: 18.12.2007

Association of the Leaders of Tourism Business of Ukraine (ALTU). «Ukrayintsi staly yizdyty za kordon chastishe a vytrachaty na poyizdky bilshe» (28.04.2011) [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://altu.com.ua/News/?id=5973>

Central Bureau of Statistics of Israel. Table E/7. Tourist arrivals and day visits, by country of citizenship and mode of travel. *Monthly Bulletin of Statistics No. 12/2011* [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_SHTML&ID=432](http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=432)

- Comisión Europea. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una nueva propuesta a una vecindad cambiante». COM (2011) 303, Bruselas: 25.5.2011
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Wider Europe Neighbourhood: A New Framework of Relations with our Eastern and Southern Neighbours». COM (2003) 104 final, Bruselas: 11.3.2003
  - Home Affairs *Visa Statistics 2010* (12.10.2010) (en línea) [Fecha de consulta: 14.01.2012] <http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/borders/docs/synthese%202010%20with%20filters.xls>
- Consejo de la Unión Europea. *Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts*. Documento 821508/09, Bruselas: 8.04.2008
- *Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts*. Documento 12493/09, Bruselas: 31.07.2009
  - *Union Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States diplomatic missions and consular posts*. Documento 10002/1/10 REV1, Bruselas: 9.06.2010
- Deutsche Welle EU Trend. Bilishist ukraintsiv za pryiednannia do ES ta bezvizovyi reyhzm. (28.09.2010) [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6048777,00.html>
- Europe without barriers. *Assessment of the first half a year of EU – Ukraine Visa Liberalisation Action Plan Implementation* (15.06.2011), [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://novisa.com.ua/analytic/prezentaciya-evropi-bez-bareriv-v-ykrinformi-reportag-evropeiskogo-prostory/ua>
- Europol. *EU Organized Crime Threat Assessment*, The Hague (24.08.2011), p.6 [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA\\_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf)
- Füle, Stefan. «Revolutionising the European Neighbourhood Policy in response to tougher Mediterranean revolutions». Round table discussion organised by Members of the European Parliament, Brussels, Speech11/436. (14 de junio del 2011). [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/436&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

- Gnedina, Elena y Sleptsova, Evghenia. «Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU». *CEPS Working Paper*, n. 360 (enero 2012), p. 14
- Kalashnyk, O.; Kovalchuk, L.; Levchenko, K. «*Human Rights Defenders Applying for Visas: Chronics*» (30.03. 2011) [Fecha de consulta: 26.3.2012]  
[http://www.la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_44.html](http://www.la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_44.html)
- Noutcheva, G.; Tocci, N.; Coppieters, B.; Kovziridze, T.; Emerson, M.; Huysseune, M. «Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories» en *Europeanization and conflict resolution: case studies from the European periphery*. Gent: Academia Press (2004), p. 14
- Parlamento Europeo. Regulación (EC) No 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados). *Diario oficial de la Unión Europea* L243/1, Bruselas: 18.12.2007
- Razumkov Center Sociological poll. «Does Ukraine need to join the European Union» (2009) [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll\\_id=387](http://www.razumkov.org.ua/eng/poll.php?poll_id=387)
- Schimmelfennig, Frank y Sedelmeier, Ulrich. «Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe». *Journal of European Public Policy*, vol.11, n. 4 (agosto 2004), p. 669-687.
- Shapovalova, Natalia. «Does Spain have an Ostpolitik?» *FRIDE Policy Brief*, n. 27 (enero 2010) [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://www.fride.org/publication/711/does-spain-have-an-ostpolitik>
- State Service of Tourism and Resorts of Ukraine (SSTRU). Dynamics of Tourist Flows in Ukraine in 2010 (2011) [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://www.tourism.gov.ua/publ.aspx?id=2183>
- Sushko, I.; Vradiy, O.; Sushko O.; Parhomenko N.; Mitryayeva S; «Expansion and Modernization of the Schengen: Consequences and Perspectives for Ukraine». *Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine*, (2008), p. 37
- Sushko, I.; Vradiy, O.; Sushko, O.; Kipen, V.; Mitryayeva, S.; Lepak, A.; Matyukhanov, A. «Schengen Consulates in Assessments and Ratings. Visa Practices of the EU Member states in Ukraine 2010». *Europe Without Barriers monitoring paper*, Kiev (2010). [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://novisa.com.ua/en/publics/?publics\\_id=14](http://novisa.com.ua/en/publics/?publics_id=14)

- Sushko, Oleksandr. «Mozhe, taky proskochymo, abo chy vystachyt kosmetychnyh reform dlya skasuvannya viz». *Dzhalo Tyzhnya*, n. 2 (20 de enero del 2012). [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://dt.ua/POLITICS/mozhe,\\_taki\\_proskochimo,\\_abo\\_chi\\_vistachit\\_kosmetichnih\\_reform\\_dlya\\_skasuvannya\\_viz-95988.html](http://dt.ua/POLITICS/mozhe,_taki_proskochimo,_abo_chi_vistachit_kosmetichnih_reform_dlya_skasuvannya_viz-95988.html)
- Trenin, Dmitri. «Russia's Spheres of Interest, not Influence». *The Washington Quarterly*, vol. 32, n.4 (octubre 2009), p.3-22
- Wilson, Andrew y Popescu, Nicu. «Russian and European neighbourhood policies compared». *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 9, n. 3 (September 2009), p. 317–331
- Yarmak, Andriy. «Official European Discrimination» *Kyiv Post* (29.11.2010) [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://www.kyivpost.com/news/opinion/op\\_ed/detail/91623/](http://www.kyivpost.com/news/opinion/op_ed/detail/91623/)

## Anexo

*Resumen de los principales requisitos que tienen como objetivo facilitar la movilidad de los ciudadanos de Ucrania, recogidos en el Acuerdo sobre la facilitación de visados UE-Ucrania y en el Código de Visados de la UE*

<b>Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados</b>	<b>Código de Visados de la UE</b>
<p><b>Artículo 4. Simplificación del proceso de solicitud de visado mediante la especificación de los documentos necesarios para justificar el objeto del viaje para las categorías siguientes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) para los miembros de delegaciones oficiales</li> <li>b) para los hombres y mujeres de negocios y los representantes de organizaciones empresariales</li> <li>c) para los conductores que lleven a cabo servicios de transporte internacional de mercancías y pasajeros en el territorio de los Estados Miembros en vehículos matriculados en Ucrania, para el personal de los vagones, vagones frigoríficos y locomotoras de trenes internacionales que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros</li> <li>d) para los periodistas</li> <li>e) para las personas que participen en actividades científicas, culturales y artísticas, incluidos los programas de intercambio universitarios o de otro tipo</li> <li>f) para los estudiantes de los distintos ciclos, incluido el postgrado, y los profesores acompañantes que realicen viajes de estudios o con fines educativos en el marco de programas de intercambio o actividades extraescolares</li> <li>g) para los participantes en eventos deportivos internacionales y las personas que los acompañan con fines profesionales</li> <li>h) para los participantes en programas de intercambio oficiales organizados por ciudades hermanadas, para los parientes cercanos, como cónyuges, hijos (incluidos los adoptivos), padres (incluidos los tutores legales), abuelos y nietos, que visiten a nacionales ucranianos que residan legalmente en el territorio de los Estados Miembros</li> <li>i) para los parientes que se desplacen con ocasión de un entierro</li> <li>j) para las personas que deseen visitar un cementerio militar o civil</li> <li>k) para las personas que viajen por razones médicas</li> </ul>	<p>El <b>Artículo 14</b> establece la lista de documentos que deben ser aportados. La lista no es exhaustiva y los consulados tienen el derecho de pedir documentos adicionales a los establecidos en el anexo II del código de visados.</p>



**Artículo 5. Se expedirán visados de entrada múltiple con un plazo de validez de hasta cinco años, a las siguientes categorías de ciudadanos:**

- a) los miembros de los gobiernos y parlamentos nacionales y regionales y miembros de los tribunales Constitucional y Supremo, siempre que estas personas no estén exentas de la obligación de visado en virtud del presente Acuerdo, en el ejercicio de sus funciones y por un plazo de validez limitado a su mandato, si éste es inferior a cinco años;
- b) los miembros permanentes de delegaciones oficiales que, a raíz de una invitación oficial dirigida a Ucrania, participen regularmente en reuniones, consultas, negociaciones o programas de intercambio, así como en eventos celebrados por organizaciones intergubernamentales en el territorio de los Estados Miembros;
- c) los cónyuges e hijos (incluidos los adoptivos) menores de 21 años o dependientes, así como los padres (incluidos los tutores legales) que visiten a ciudadanos de Ucrania que residan legalmente en el territorio de los Estados Miembros, por un plazo de validez limitado a la del permiso de residencia de estos ciudadanos;
- d) los hombres y mujeres de negocios y los representantes de empresas que viajen regularmente a los Estados Miembros.

**Se expedirán visados de entrada múltiple con un plazo de validez de hasta un año a las siguientes categorías de ciudadanos, siempre que hayan razones para hacerlo.**

- a) los conductores que presten en vehículos matriculados en Ucrania servicios de transporte internacional de mercancías y pasajeros que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros;
- b) el personal de los vagones, vagones frigoríficos y locomotoras de trenes internacionales que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros;
- c) las personas que participen en actividades científicas, culturales y artísticas, incluidos los programas de intercambio universitarios o de otro tipo, y que viajen regularmente a los Estados Miembros;
- d) los participantes en eventos deportivos internacionales y las personas que los acompañen con fines profesionales;
- e) las personas que participen en programas de intercambio oficiales organizados por ciudades hermanadas.

**Artículo 24. Sobre la emisión de visas de larga validez para viajeros frecuentes.**

Cuando el solicitante pueda justificar su necesidad de viajar frecuentemente y si demuestra su fiabilidad e integridad en el uso del visado se le podrá emitir un visado de entrada múltiple y de hasta 5 años de validez.

<p><b>Artículo 6. La tasa aplicada a la tramitación de las solicitudes de visado presentadas por ciudadanos ucranianos se reduce de 60 a 35 euros. Las categorías de personas siguientes estarán exentas del pago de la tasa exigible por la tramitación de un visado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) los parientes cercanos, cónyuges, hijos (incluidos los adoptivos), padres (incluidos los tutores legales), abuelos y nietos de nacionales ucranianos que residan legalmente en el territorio de los Estados Miembros;</li> <li>b) los miembros de delegaciones oficiales que, a raíz de una invitación oficial dirigida a Ucrania, participen en reuniones, consultas, negociaciones o programas de intercambio, o bien en eventos celebrados por organizaciones intergubernamentales en el territorio de uno de los Estados Miembros;</li> <li>c) los miembros de los gobiernos y parlamentos nacionales y regionales y miembros de los tribunales Constitucional y Supremo, siempre que estas personas no estén exentas de la obligación de visado en virtud del presente Acuerdo;</li> <li>d) los estudiantes de los distintos ciclos, incluido el postgrado, y los profesores acompañantes que realicen viajes de estudios o con fines educativos;</li> <li>e) las personas discapacitadas y sus eventuales acompañantes;</li> <li>f) las personas que hayan presentado documentos en los que se certifique la necesidad de su viaje por razones humanitarias, inclusive para recibir un tratamiento médico urgente, en cuyo caso también estarán exentos sus eventuales acompañantes, o para asistir al entierro de un pariente cercano, o para visitar a un pariente cercano gravemente enfermo;</li> <li>g) las personas que participen en acontecimientos deportivos internacionales y sus acompañantes;</li> <li>h) las personas que participen en actividades científicas, culturales y artísticas, incluidos los programas de intercambio universitarios o de otro tipo;</li> <li>i) las personas que participen en programas de intercambio oficiales organizados por ciudades hermanadas;</li> <li>j) los periodistas;</li> <li>k) los pensionistas;</li> <li>l) los conductores que presten en vehículos matriculados en Ucrania servicios de transporte internacional de mercancías y pasajeros que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros;</li> <li>m) el personal de los vagones, vagones frigoríficos y locomotoras de trenes internacionales que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros;</li> <li>n) los menores de 18 años y los hijos a cargo menores de 21 años.</li> </ul>	<p>El artículo 2 fusiona el visado de tránsito y de corta estancia. Esto quiere decir que el mismo tipo de visado se emite tanto para tránsito como para estancia breve.</p> <p>Además, según el <b>Reglamento 265/2010 de la UE</b>, adoptado siguiendo lo establecido en el código de visados, las personas con un visado nacional de larga validez emitido por uno de los Estados Miembros, podrá adquirir el derecho de viajar a otros Estados Miembros de Schengen bajo las mismas condiciones que lo pueden hacer personas con permiso de residencia.</p>
--	---

**Artículo 7.** Las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados Miembros **decidirán** si expiden o no un visado dentro de los **10 días naturales** posteriores a la recepción de la solicitud de visado y de los documentos de acompañamiento necesarios para su expedición. El plazo establecido para la adopción de una decisión sobre una solicitud de visado podrá ampliarse a 30 días naturales en casos singulares, en particular cuando resulte necesario un examen complementario de la solicitud.

El **artículo 5** establece que a partir del 5 de abril del 2010, los consulados de los Estados Miembros, en caso de denegar un visado, deben notificarlo, explicando las razones de la denegación, e incluyendo información sobre el proceso de apelación acorde con la legislación nacional del Estado miembro en cuestión.

