

# LA POLÍTICA DE VISADOS PARA EL SIGLO XXI

MÁS ALLÁ DE LA COLA DEL VISADO

Elena Sánchez-Montijano,  
Jordi Vaquer i Fanés  
y Elina Viilup (eds.)



---

## 6. Los costes del rechazo: América Latina y Caribe ante las barreras a la entrada en España y la UE

*Anna Ayuso y Elena Sánchez-Montijano*

Los países miembros de la Unión Europea (UE) han contado tradicionalmente con una política migratoria diferenciada atendiendo a los lazos históricos que los unían con terceros países, especialmente cuando se trataba de antiguas colonias. En el caso de España<sup>1</sup> en concreto, no solo ha mantenido un trato preferencial con todos los ciudadanos nacionales de países latinoamericanos, de Andorra, Filipinas o Guinea Ecuatorial, sino también con todos los descendientes de nacionales españoles. Un ejemplo de ello es el acceso a la nacionalidad española por parte de dichos ciudadanos en un período de solo dos años de residencia legal. Este corto período para el acceso a la nacionalidad se encuentra entre los más bajos de la UE, lo cual contrasta con los largos 10 años exigidos a los nacionales del resto de países y que se encuentra entre los más altos de la UE (Huddleston, 2011: 31). Otra de las prácticas seguidas por España con los países citados es la posibilidad de mantener la doble nacionalidad<sup>2</sup> o el reconocimiento de los derechos políticos a través de los acuerdos de reciprocidad recogidos en el art. 13.2 de la Constitución<sup>3</sup>.

- 
1. Para el análisis de los países de América Latina y Caribe se toma España como caso de estudio de referencia dada la importante relación entre estos países y el elevado número de inmigrantes asentados: de los 2.790.400 que había asentados en Europa en 2009, 1.815.917 están en España (Eurostat, 2010).
  2. España tiene acuerdo de doble nacionalidad con Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.
  3. España ha firmado acuerdos de reciprocidad hasta el momento con Nueva Zelanda, Colombia, Perú, Chile, Trinidad y Tobago, Ecuador, Paraguay, Islandia y Cabo Verde. Las negociaciones se emprendieron con más países pero no llegaron a firmarse porque el Parlamento entendió que estos no garantizaban la reciprocidad en igualdad de condiciones.

Sin embargo, este trato preferencial ha ido reduciéndose. Durante el primer decenio del siglo XXI se ha producido una europeización de las políticas de control de las fronteras, y especialmente del permiso y las condiciones de acceso al espacio Schengen. Por un lado, por la regulación común para las estancias de corta duración, que incluye una lista de países<sup>4</sup> a los que se les exige visado (visado Schengen) y unos requisitos mínimos comunes para su otorgamiento. Por otro, por un incremento en las exigencias para las otras posibles vías de entrada y salida (estancia, estudiante, agrupación familiar o retorno). Este proceso ha supuesto, entre otras cuestiones, un endurecimiento del control de los flujos migratorios y una restricción de la entrada de nacionales de terceros países.

Los motivos del endurecimiento de las entradas al espacio Schengen responden al deseo de controlar el flujo migratorio y la movilidad de población, pero también a temas vinculados con la seguridad interior. El control de los movimientos responde a tres lógicas que actúan de forma simultánea. Primero, cuestiones de carácter genérico que provienen del marco de la UE y que afectan a los nacionales de cualquier tercer Estado; segundo, temas más específicos que atañen a determinados países receptores (y en concreto, para nuestro estudio, a España); y tercero, particularidades de los países emisores.

En este contexto observamos que el lazo preferencial de España, y de la UE en general, con los países de América Latina y Caribe (ALC) se ha visto erosionado progresivamente, en primer lugar, por la introducción del visado de corta duración (visado Schengen) y, en segundo lugar, por un aumento en el control del resto de los visados. En este texto buscamos identificar el impacto de esta alteración en la política migratoria española en diferentes esferas<sup>5</sup>. Para ello en el siguiente apartado se tratará de contextualizar la situación tomando en consideración las variaciones en los

---

4. En la denominada «lista negra» encontramos los siguientes países de América Latina: Belice, Bolivia, Colombia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Haití, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y San Vicente y Las Granadinas.

5. Para su realización se han llevado a cabo entrevistas en profundidad con especialistas en migraciones en Ecuador, España y Brasil; así como con interlocutores del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en España o de las embajadas de España en Ecuador y Brasil. Además se han tomado múltiples fuentes secundarias para el análisis que se detallan en el texto.

flujos migratorios entre Europa y ALC. En el tercer apartado trataremos de señalar los efectos de la política de visados profundizando en: uno, las disfunciones en la implementación; dos, el rechazo en frontera; tres, el efecto sobre los ciudadanos de origen latinoamericano; y cuatro, sobre las relaciones entre estados. El capítulo finaliza con unas conclusiones sobre los efectos de la política de visados en las relaciones entre la UE y ALC.

## Análisis de la evolución de los flujos migratorios y las políticas migratorias entre ALC y España

Aunque el fenómeno migratorio desde ALC hacia Europa se ha hecho especialmente visible a fines de los noventa, los primeros flujos relevantes tuvieron lugar hacia la segunda mitad del siglo xx, con el retorno de parte de los emigrantes europeos que se encontraban en ALC hacia sus tierras de origen. A comienzos de los años sesenta, algunos exiliados políticos cubanos ya se habían instalado en Europa y otros inmigrantes caribeños se habían trasladado a sus antiguas metrópolis, tras los procesos de descolonización tardía. A partir de los setenta, se inició un primer flujo migratorio relevante de latinoamericanos motivado principalmente por razones políticas a causa de las acciones represivas de los regímenes autoritarios del Cono Sur y América Central (Pardilla y Peixoto, 2007). No es hasta la década de los ochenta cuando se produjo un segundo flujo más diversificado y con un perfil principalmente económico y laboral. A ellos se sumaron estudiantes latinoamericanos que emigraron a Europa para cursar estudios de posgrado, así como emigrantes económicos de clase media en proceso de empobrecimiento, en el contexto de crisis económica en ALC (Yépez, 2007). Durante esa década creció también un importante contingente de población procedente de los países del Caribe, especialmente mujeres, menos cualificado que los emigrantes de clase media del Cono Sur (López de Lera, 2004)<sup>6</sup>.

---

6. Ha de mencionarse la dificultad para precisar el perfil de estos primeros flujos migratorios de latinoamericanos hacia Europa, debido a que la información disponible no permite comparaciones rigurosas, ya que hasta la década de los noventa las estadísticas oficiales no solían distinguir por nacionalidades los flujos latinoamericanos y caribeños.

Pero no fue hasta el primer decenio del siglo XXI cuando las migraciones entre América y Europa registraron un giro, momento en el que ALC pasa de ser una región preeminentemente receptora a constituir una zona de creciente emisión. Un número importante de personas se trasladó a Europa<sup>7</sup>, donde la migración de origen latinoamericano y caribeño creció de forma exponencial. A pesar de las dificultades para cuantificar con precisión el alcance de estos flujos en el tiempo<sup>8</sup> la tendencia al crecimiento es clara hasta 2009, cuando los efectos de la crisis financiera en Europa se traducen en una disminución de entradas.

Entre los destinos de los inmigrantes de ALC en Europa destacaron España, para los latinoamericanos en general; Italia, Francia y Portugal, para los sudamericanos; y Países Bajos y Reino Unido, para los caribeños. A pesar del incremento de población de origen de ALC estos suponen el 0,5% de la población asentada en la UE-27 y el 14% del total de los extranjeros extracomunitarios (Eurostat, 2009). España, Italia y Portugal son los tres países con una mayor concentración de población inmigrante procedente de ALC; entre los tres países cuentan con el 80%, lo que supone el 65,1%, el 10,7% y el 4,1% respectivamente. La mayoría de la población migrante de ALC procede de América del Sur, que representa el 82% del total (predominantemente de Ecuador, Colombia y Brasil), seguida de la población procedente del Caribe (13,7%) y de América Central (4,3%).

Las estadísticas confirman el papel protagónico de España, donde viven casi dos tercios de la población migrante de ALC residente en territorio UE. En la última década, la procedencia de inmigrantes de origen latinoamericano a España evolucionó en diversas fases, fuertemente condicionada por las políticas migratorias cada vez más restrictivas. La

- 
7. Entre los nuevos destinos escogidos por los inmigrantes de ALC también destacan Canadá, Japón, Australia e Israel. El número de inmigrantes de ALC a Canadá es de 600.000, seguido de Japón con 312.000. En los demás países de la OCDE —excepto España, Estados Unidos, Japón y Canadá— hay alrededor de 950.000 inmigrantes de la región (CEPAL, 2008).
  8. A pesar de los intentos de armonizar y mejorar los datos existentes sobre el fenómeno migratorio (United Nations, 1998) las dificultades de cuantificar el tamaño de los flujos se hace claramente visible debido a la falta de información, a la dispersión de fuentes, a las dificultades para comparar los datos estadísticos disponibles (por ejemplo en los registros europeos muchas veces no aparecen los inmigrantes que optan por la nacionalidad de sus ascendientes) y a las restricciones para identificar el volumen de inmigración irregular.

primera oleada de dominicanos, peruanos y cubanos fue el detonante de la introducción del visado de corta duración para estos países en 1999. En los años comprendidos entre el 2000 al 2005 se observa la misma secuencia: el aumento del flujo de población procedente de Colombia y Ecuador trajo como consecuencia la introducción del visado Schengen, en 2002 para el primer caso y en 2003 para el segundo. Posteriormente, a partir de 2006, se incrementó la entrada de nuevos flujos principalmente de Bolivia o Brasil; de ahí que en 2007 Bolivia fuera introducida en la llamada «lista negra» (véase figura 1).

Además de los visados de corta duración, la influencia de la normativa marcada por la UE en la legislación española ha ido incrementándose con las transposiciones de las nuevas directivas como la de estudiantes extranjeros (Directiva CE n.º 114/2004), la de investigadores (Directiva CE n.º 71/2005), o la de profesionales altamente cualificados (Directiva CE n.º 50/2009). Pero también la política migratoria española ha incidido en la determinación de los flujos migratorios y en la movilidad entre ALC y España. Es notorio el impacto que tuvieron las dos regularizaciones efectuadas por el Gobierno del Partido Popular en 2000 y 2001 o la del Gobierno del Partido Socialista Obrero Español de 2005. Las tres tenían el objetivo de sacar a la luz la amplia bolsa de mano de obra irregular debido a las dificultades de la vía legal y a la demanda creciente del mercado de trabajo.

De las dos primeras regulaciones los datos registrados por las autoridades son poco detallados, aun así sabemos que la de 2000 supuso la regularización de 138.490 personas. La más polémica de las tres iniciativas fue la de 2005 que supuso la regularización de 578.375 personas, de las que 288.134 fueron latinoamericanos; fundamentalmente ecuatorianos (127.925), seguidos a distancia de colombianos (50.417), bolivianos (39.773) y argentinos (21.519)<sup>9</sup>. Esta medida fue fuertemente criticada por parte de los otros Estados Miembros de la UE que adujeron que provocaría un fuerte *efecto llamada*. Ciertamente en los siguientes años se produjo un incremento de los flujos de los nacionales beneficiados por las regularizaciones como Colombia, Ecuador y Perú. Pero la nacionalidad que más in-

---

9. De entre las otras nacionalidades solo rumanos (118.546), búlgaros (25.598), ucranianos (22.247) y marroquíes (86.806) se acercaron a estas cifras (Pajares, 2007: 215).

crementó el flujo fue Bolivia que no precisó visado hasta 2007. Junto a los efectos del visado y las regularizaciones hay que atender a otros aspectos de la política migratoria española que han tenido un fuerte efecto sobre la movilidad de los latinoamericanos como son la naturalización, la reagrupación familiar o el retorno de inmigración, entre otros.

Las naturalizaciones de latinoamericanos aumentaron un 1.000% en la década 1996-2006 y fue creciendo lentamente hasta la crisis de 2008 cuando se estabilizó. Este notable incremento de nacionalizaciones se debió al resultado de la relación entre demanda interna de mano de obra y políticas de nacionalidad preferentes por parte del Estado español. El 88% del total de las 67.243 nacionalizaciones de ciudadanos de ALC realizados en 2009 se concedieron por el transcurso de dos años de residencia legal y de estos 24.958 fueron ecuatorianos, 14.800 colombianos y 5.972 peruanos; porcentajes muy similares a los de los dos años anteriores (véase tabla 1). Se trata de las tres nacionalidades que fueron incluidas en la «lista negra» del visado de corta duración y que se beneficiaron mayoritariamente del último proceso de regularización de 2005.

TABLA 1  
*Evolución de las concesiones de nacionalidad española  
por nacionalidad anterior, 2001-2009*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total Mundial</b>	<b>16.743</b>	<b>21.805</b>	<b>26.556</b>	<b>38.335</b>	<b>42.829</b>	<b>62.339</b>	<b>71.810</b>	<b>84.170</b>	<b>79.597</b>
<b>Iberoamérica</b>	<b>9.713</b>	<b>13.734</b>	<b>14.298</b>	<b>24.264</b>	<b>31.727</b>	<b>50.821</b>	<b>57.334</b>	<b>68.206</b>	<b>67.243</b>
Argentina	791	996	1.009	1.746	2.293	3.536	4.810	5.188	4.629
Colombia	848	1.267	1.801	4.194	7.334	12.720	13.852	15.409	16.527
Cuba	1.191	2.088	1.602	1.889	2.506	2.703	2.466	2.870	2.696
Ecuador	510	1.173	1.951	6.370	10.031	19.477	21.371	25.536	25.769
Perú	2.322	3.117	2.933	3.958	3.645	4.713	6.490	8.206	6.368
Rep. Dominicana	2.126	2.879	2.648	2.834	2.322	2.805	2.800	3.496	2.766
Otros	1.925	2.214	2.354	3.273	3.596	4.867	5.545	7.501	8.488

Fuente: Anuario Estadístico de Inmigración 2009. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Elaboración propia.

En paralelo a esto apareció la Ley de la Memoria Histórica de 2007, que no afectó tanto a Ecuador o Bolivia, pero sí a los países que recibieron una gran emigración española (Venezuela, Argentina o Uruguay) en los

años cincuenta y sesenta. Esta ley da paso a la posibilidad de que los nietos de emigrantes españoles accedan de forma directa a la nacionalidad de sus abuelos. Sin embargo, las estadísticas muestran que hasta ahora está siendo una vía minoritaria de acceso a la nacionalidad (750 en 2007, 1.000 en 2.008 y 685 en 2009); si bien su implementación ha coincidido con la crisis económica, lo que puede haber reducido los incentivos.

Otro elemento que merece atención en referencia a la evolución de los flujos es la reagrupación familiar. La existencia en España de importantes redes sociales creadas por las diásporas de latinoamericanos que facilitan la inserción del inmigrante recién llegado explica buena parte de esta vía de movilidad<sup>10</sup>. Estos grupos incentivaron nuevos desplazamientos por la vía de la reunificación familiar al mostrar los beneficios de la migración a sus familiares a través del aumento del nivel de vida respecto a la situación en los países de origen y de las oportunidades que ofrece el Estado de bienestar europeo. Solo existen datos desagregados por países desde 2007, lo cual impide tener una secuencia de la evolución a medio plazo. Vemos como a partir del 2009 asistimos a un fuerte descenso de la reagrupación, explicado en buena medida por la crisis financiera y económica mundial (tabla 2). Esta reducción se intensifica entre los nacionales de los colectivos más asentados frente al caso de Bolivia, cuyos flujos y entrada al visado Schengen fue más tardía y cuenta con un proceso de reunificación menos maduro, o Cuba, que se mantiene estable. En este sentido, ambos países tienen en común una situación económica y política interna complicada que no da muestras de clara mejoría en el futuro más próximo.

La crisis no solo ha reducido la reagrupación familiar, sino que también ha abierto nuevas vías de canalización de los flujos latinoamericanos. Ejemplo de esto han sido la incorporación de medidas de fomento del retorno a origen tanto por parte de los países de origen como de los de destino<sup>11</sup>.

---

10. A lo que habría que sumarle que España cuenta con una de las políticas de reagrupación familiar más favorables para los inmigrantes de la UE, tan solo superada por Portugal (Huddlestone, 2011: 15).

11. Un ejemplo de estas actuaciones ha sido el Programa de retorno voluntario de personas inmigrantes (APRE) que permite la capitalización de la prestación de desempleo a trabajadores no comunitarios, desarrollado por el Gobierno español.



TABLA 2  
*Reagrupación familiar de ALC en España, 2007-2010*

	2007	2008	2009
<b>Total Mundial</b>	<b>99.135</b>	<b>103.422</b>	<b>69.188</b>
<b>Iberoamérica</b>	<b>48.359</b>	<b>49.706</b>	<b>28.794</b>
Bolivia	739	1.409	1.470
Colombia	15.465	13.733	9.591
Cuba	1.198	1.283	1.246
Ecuador	16.661	17.605	5.898
Perú	8.211	9.673	6.048
Rep. Dominicana	4.509	4.493	2.967
Otros	1.576	1.510	1.574

FUENTE: Anuario Estadístico de Inmigración 2007, 2008 y 2009. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Elaboración propia.

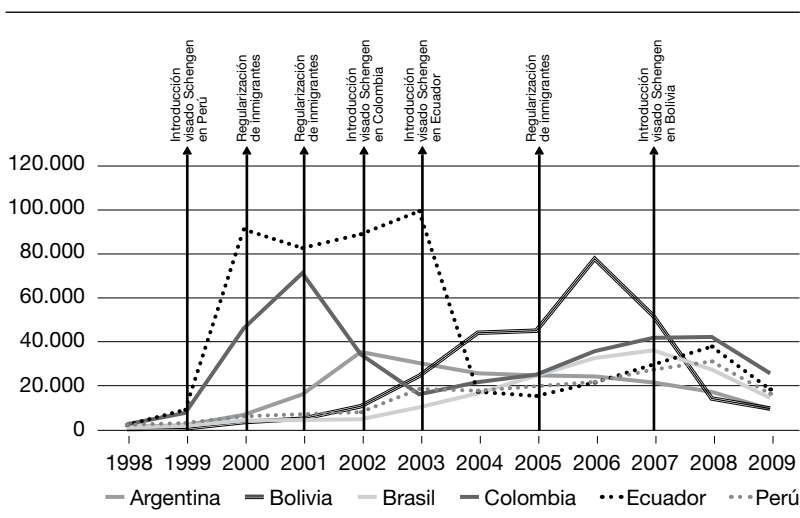
## El visado y sus efectos

Siguiendo los mencionados cambios que se han producido en la política de inmigración en general con ALC, y en la de visados en particular, en los últimos 10 años se dibuja un escenario que podríamos denominar «la dinámica de las colas del visado». A medida que se introduce el visado de corta duración para determinados países, los flujos se ven afectados, las colas de visado se desplazan de un país a otro y se diversifican las categorías de visado que canalizan los flujos (véase figura 1). No obstante, la política de visados es solo uno más de los factores que condicionan los orígenes de los flujos migratorios, existen otros relacionados con la permanencia o modificación de los factores de atracción y expulsión en destino y origen respectivamente, así como la propia maduración de los procesos migratorios.

Si atendemos en concreto a la migración latinoamericana hacia España durante la última década, vemos como a partir del 2000 se producen unas largas colas de visados de turista en los países a los que se les exigía (Cuba, República Dominicana y Perú); a los que se les suma un año después Ecuador y en el 2003 Colombia. Finalmente, Bolivia se unió al grupo de los visados de corta duración a partir de 2007 y al fenómeno de las colas. La

secuencia en la introducción de los visados tuvo consecuencias directas en la disminución de los flujos de inmigrantes de dichos países, como se aprecia en la figura 1. Aun así, afectó más a las nuevas oleadas migratorias, como las andinas, que a las nacionalidades de migración más asentadas como las de Cuba o República Dominicana. Pero a los flujos no solo le afectaron los visados sino que estos también se vieron condicionados por otras medidas como las regularizaciones.

FIGURA 1  
*Flujos migratorios de América Latina hacia España y entrada del visado*



FUENTE: Eurostat, 1998-2009. Elaboración propia.

A partir del año 2004 y sobre todo después de la regularización de 2005, a la cola del visado de corta duración por motivos de turismo se unió un incremento de solicitudes de reunificación familiar, y ello a medida que los trabajadores migrantes mejoraban sus condiciones de trabajo y conseguían una mayor estabilidad. Fue así sobre todo en aquellas nacionalidades con el proyecto migratorio más maduro, como Ecuador, Colombia o Perú. Sin embargo, en el momento de mayor afluencia de flujos (véase figura 1), sobre todo de los países andinos, se produjeron grandes problemas en la gestión de visados ante los consulados, en parte por falta de previsión de las autoridades migratorias españolas.

En 2007 y 2008 el escenario se vio modificado. En ese período encontramos una gran pluralidad de colas como resultado de unas políticas migratorias cambiantes; pero también debido a una variación en las necesidades de mano de obra y en las dinámicas personales y familiares. El punto de inflexión llega a finales de 2008, con la crisis económica internacional que se asienta en los países del sur de Europa, donde la caída del empleo conduce a un descenso en la solicitud de visados de todo tipo.

En los casos de Cuba o República Dominicana la dinámica temporal muestra un predominio del visado de estancia, mientras que en Colombia y Perú, entre 2005 y 2008, ambas categorías (corta y estancia) permanecen equilibradas debido a que el proceso de reunificación estaba aún en marcha. En general encontramos que para los países que precisan visado de corta duración se produjo un incremento de los visados de residencia a partir de 2005, año de la regularización. En países como Argentina, Brasil, Chile o México, donde no es necesario el visado para estancias cortas, las solicitudes lógicamente se centran en los visados de residencia. Un caso particular es México con gran incidencia de los visados de residencia para estudios (el 23% de los visados por estudios expedidos en España para ALC son para mexicanos).

Hoy encontramos una mayor diversificación en el tipo de inmigrante (turismo, estudiante, reagrupación familiar, negocios, contingente y retorno) y una curva descendente de su número. Las solicitudes de visado de estancia de corta duración están siendo menos vulnerables a los efectos de la crisis que las de residencia, si bien todas descienden. En palabras de uno de los entrevistados:

«Ahora ya no ves las colas mediáticas, que impactaban en los medios, de gente que madrugaba a las cuatro de la mañana para obtener su turno. Era una cosa terrible, terrible» (Entrevista 1).

Estas dinámicas cambiantes de flujos migratorios han venido provocando una serie de efectos políticos que incluyen: aparición de medidas legislativas reactivas, cambios de las percepciones de los inmigrantes (y sus connacionales) con respecto a Europa/España y modificaciones en las relaciones entre Europa/España y los países de origen. Por una parte, la disminución de desplazamientos migratorios a causa de la falta de expectativas laborales debería contribuir a aflojar la presión para actuar sobre los flujos y permitir un análisis de medio y largo plazo de carácter prospectivo. En sentido contrario, la crisis y el desempleo han hecho surgir brotes de

tensión intercultural y conflictividad social que repercuten de forma negativa en la visión sobre la población migrante.

### *Disfunciones en la implementación de la política de visados*

Como se señaló, la progresiva europeización de la política de visados marcada desde la UE ha provocado una reformulación de las políticas migratorias que introducen cambios en las relaciones con ALC. El reforzamiento del control de fronteras, la política de embajadas y la armonización legislativa en la UE pretendía homogeneizar las condiciones de entrada y terminar con el denominado *visa shopping*. Pero el efecto parece haber sido el contrario. Al existir cierta discrecionalidad por parte de los Estados Miembros en la implantación del visado Schengen, muchos inmigrantes buscan canales o vías alternativas de acceso al espacio europeo mediante una proliferación de solicitudes simultáneas o sucesivas en diferentes consulados (tabla 3). Y ello a pesar de que los consulados deben solicitar a los demandantes de visado los requisitos del país al que se dirigen, y no los del país al que se solicita el visado.

La introducción del visado tuvo como consecuencia algunos fenómenos de traslado de las solicitudes a países cuyos trámites eran menos complicados. Incluso se dieron casos de incremento de falsificación de documentación en períodos concretos, como ocurrió en el ínterin en que los naturales de Bolivia no necesitaban visado de corta duración y sí los demás países andinos, momento en que la policía detectó un gran número de ciudadanos de otras nacionalidades con falsa identidad<sup>12</sup>. Bolivia se convertía así tanto en país de origen como de tránsito. Este proceso de peticiones se da también en otros países a los que se exige visado de corta duración (véase tabla 3) como es el caso de Cuba, donde durante el año 2009 hasta el 20% de los visados para nacionales de este país se hicieron en consulados de otro país<sup>13</sup>. Los casos de Bolivia, Colombia o Perú son similares, aunque muy por debajo de Cuba. Para el primer caso, el 9,2% de los bolivianos recibieron su visado de manos de consulados

---

12. «Europa advierte que pedirá visas» (*En Latino*, 14.09.2006).

13. Los datos disponibles hasta el momento no nos permiten desglosar en qué países terceros se ha tramitado la solicitud de visado para España.

españoles asentados en otro país. De igual forma, el 8,3% de los colombianos y el 8,1% de los peruanos pidieron visado para España en otros países.

TABLA 3  
*Visados expedidos en oficinas consulares españolas según nacionalidad y lugar de expedición, 2007-2009*

	2007			2008			2009		
	País de su nacionalidad	Otro país de su continente	Otro continente	País de su nacionalidad	Otro país de su continente	Otro continente	País de su nacionalidad	Otro país de su continente	Otro continente
<b>Iberoamérica</b>	<b>213.633</b>	<b>3.662</b>	<b>12.421</b>	<b>227.658</b>	<b>3.811</b>	<b>10.910</b>	<b>142.822</b>	<b>3.054</b>	<b>9.298</b>
Bolivia	9.572	218	488	12.690	230	540	5.936	176	368
Colombia	63.076	1.085	4.072	65.416	1.164	3.606	52.995	1.109	3.287
Cuba	13.679	417	2.278	14.527	401	2.001	10.776	312	1.854
Ecuador	32.509	239	1.202	36.265	255	971	15.314	221	725
México	6.414	17	195	7.908	37	235	5.466	14	174
Perú	37.785	785	1.953	39.862	738	1.605	23.578	581	1.296
Rep. Dominicana	25.100	121	935	22.244	106	617	13.333	99	474
Otros	25.498	780	1.298	28.746	880	1.335	15.424	542	1.120

FUENTE: Anuario Estadístico de Inmigración 2007, 2008 y 2009. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Elaboración propia.

Una buena parte de los entrevistados afirmaron que en algunos países los nacionales que quieren viajar a España evitan el consulado español dadas las trabas que ponen para tramitar el visado de corta duración; lo que les lleva a pedir el visado a través de otro país del espacio Schengen. De hecho, España cuenta actualmente con uno de los porcentajes de denegaciones más alto de visado de corta duración de la UE. Las denegaciones de visado a latinoamericanos creció hasta un 29,2% en 2010 (tabla 4). Muy por encima de los otros países receptores y de la media Schengen que está en el 15%.

En relación con las denegaciones de visado por España en la actualidad, el país más afectado es Bolivia, que fue el último en precisarlo, aunque también Ecuador, Perú y República Dominicana tienen altas tasas de denegación de visados de corta duración. Por otro lado vemos que en los consulados de Argentina, Brasil y Chile, cuyos ciudadanos no necesitan un

visado Schengen, hay altas tasas de denegación (tabla 5), lo que podría ser entendido como un indicio de *visa shopping* por parte de otras nacionalidades. Aunque no se dispone de datos desglosados suficientes para verificarlo, es plausible creer que son visados denegados a aquellos inmigrantes de países que sí necesitan visado y que creen que en Argentina o Brasil será más fácil conseguirlo que en su propio país de origen.

TABLA 4  
*Porcentaje de denegaciones de visados A, B y C por país de destino a los principales nueve países de rechazo de AL, 2007-2010*

	2007	2008	2009	2010
<b>Total de 6 países</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>15</b>
Francia	13,3	10,3	13,2	8,4
Alemania	11,4	11,3	11,5	10,7
Italia	11,5	19,1	9,1	13,9
España	18,0	19,4	16,3	29,2
Países Bajos	21,5	20,3	9,7	8,7
Portugal*	21,2	20,5	22,9	16,6

FUENTE: Dirección General de Justicia y Asuntos Internos, Consejo de la UE.

NOTA: para el caso de Portugal solo contamos con cinco de los nueve países tomados como muestra para el resto. Elaboración propia.

TABLA 5  
*Porcentaje de denegaciones de visados A, B y C a población de AL en España por país de expedición, 2007-2010*

	2007	2008	2009	2010
<b>Total 9 países</b>	<b>18,0</b>	<b>19,4</b>	<b>16,3</b>	<b>29,2</b>
Argentina	23,9	24,5	22,1	36,5
Bolivia	5,97	20,8	5,5	31,3
Brasil	5,1	9,8	8,8	34,7
Chile	13,9	14,9	18,4	62,6
Colombia	25,7	18,4	17,6	13,6
Cuba	9,9	7,1	5,9	6,2
Ecuador	38,0	36,7	23,3	32,1
Rep. Dominicana	25,4	24,8	26,2	28,0
Perú	14,1	17,7	19,3	17,3

FUENTE: Dirección General de Justicia y Asuntos Internos, Consejo de la UE. Elaboración propia.

NOTA: para la realización de esta tabla se han tomado como referencia los nueve principales países de inmigración.

Otro problema es la demora en la tramitación de los visados. En principio, para los visados de corta duración los países están obligados a expedirlos o denegarlos en 15 días naturales a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Plazo que podrá ampliarse a un máximo de 30 días naturales en casos concretos y excepcionalmente alargarse a 60 días. Según la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del MAEC, la media de España es de 10-15 días, pero varía de país a país. A pesar de ello, se están poniendo en marcha algunas prácticas que retrasan y dificultan la tramitación como es el requisito de cita previa o el hecho de que los visados de corta duración no puedan solicitarse con más de tres meses de antelación, dejando así un estrecho margen de maniobra en casos de problemas en las solicitudes. Todo ello hace que se prefiera acudir a consulados más expeditivos o con más medios.

Una respuesta de la Administración ante la falta de recursos humanos en los consulados es la externalización en la tramitación de visados. El Gobierno español anunció a finales de mayo de 2011 que se produciría una externalización en la tramitación para los casos de Ecuador, Perú y Colombia<sup>14</sup>. Pero los ejemplos previos que se han dado hasta el momento sobre externalización en otras regiones nos llevan a prever un incremento de los precios establecidos por la UE en el coste de la tramitación de los visados o un posible aumento de las irregularidades en las tramitaciones por dificultades en el traspaso de funciones.

### *El rechazo en frontera ¿un visado oculto?*

Todas estas disfunciones podrían incrementar un fenómeno que ahora afecta sobre todo a los países sin necesidad de visado, aunque no en exclusiva: el rechazo en fronteras. España se encuentra a la cabeza de países con mayor rechazo en fronteras de nacionales de países de América Latina, aunque también es cierto que es el mayor puerto de entrada y que el porcentaje

---

14. Anuncio de la Junta de Contratación del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación por la que se convoca la licitación pública del contrato de cooperación de proveedor de servicios externo para la recepción y tramitación de solicitudes de visado. Boletín Oficial del Estado: jueves 26 de mayo de 2011, n.º 125.

sobre el total de solicitudes no es alto (tabla 6). No obstante, los rechazos generan tensiones preocupantes con algunos de los países de origen de dichos conciudadanos.

TABLA 6  
*Rechazos de nacionales de AL en fronteras europeas, 2008-2010*

	2008	2009	2010	2008-10
<b>Total Iberoamérica</b>	<b>26.635</b>	<b>20.235</b>	<b>15.700</b>	<b>62.570</b>
Alemania	750	390	465	1.605
Irlanda	1.300	635	530	2.465
España	11.695	8.540	6.665	26.900
Francia	2.375	2.890	1.975	7.240
Italia	910	425	425	1.760
Países Bajos	500	730	795	2.025
Portugal	2.630	1.850	1.495	5.975
Reino Unido	5.895	4.190	2.960	13.045
Otros	580	585	390	1.555

FUENTE: Eurostat, 2010. Elaboración propia.

Los rechazos se incrementaron a partir de 2007 cuando bajo la justificación de una mayor armonización europea se modificaron los requisitos de entrada, fundamentalmente a través del documento justificativo del establecimiento de hospedaje o de la obligatoriedad de una carta de invitación (que debe ser expedida por la comisaría de policía correspondiente al lugar de residencia), y de la disposición de medios económicos suficientes (la cantidad mínima que se debe acreditar es de 64,14 euros por persona y día, con un mínimo de 577,26 euros). Como consecuencia de estos requisitos esta vía de entrada ha sido calificada de «visa encubierta». Los países más afectados por el rechazo en términos de porcentaje sobre entradas totales son Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Brasil y Argentina (tabla 7). El rechazo afecta lógicamente más a los países que no precisan visado de corta duración, como Argentina o Brasil, pues no pasan por ningún filtro previo más allá del laxo control de las propias líneas aéreas. Pero también a países que sí lo precisan, como se ve en los casos de Colombia, Cuba, Ecuador o Perú, lo que convierte el control en la frontera en un doble turno para personas que ya han acreditado sus motivos de estancia desde el origen a través del visado.



TABLA 7  
*Rechazos de nacionales de América Latina en fronteras españolas, 2008-2010*

	Total		2008		2009		2010	
	Rechazados 2008-10	% sobre entradas 2008-09	Rechazados	% sobre entradas	Rechazados	% sobre entradas	Rechazados	% sobre entradas
<b>Total Iberoamérica</b>	<b>26.900</b>	<b>5,1</b>	<b>11.695</b>	<b>4,5</b>	<b>8.540</b>	<b>5,6</b>	<b>6.665</b>	-
Argentina	3.125	10,3	1.100	6,4	1.305	14,1	720	-
Brasil	6.665	12,1	2.840	10,4	1.995	13,9	1.830	-
Costa Rica	295	26,1	115	22,5	110	29,7	70	-
El Salvador	705	23,9	410	34,2	125	13,7	170	-
Guatemala	920	36,2	550	46,2	220	26,1	150	-
Bolivia	265	0,8	85	0,6	90	0,9	90	-
Colombia	870	1,0	495	1,2	200	0,8	175	-
Cuba	120	0,6	35	0,4	50	0,8	35	-
Ecuador	165	0,3	65	0,2	65	0,4	35	-
Perú	420	0,6	170	0,5	115	0,7	135	-
Otros	13.350	8,0	5.830	7,6	4.265	8,4	3.255	-

FUENTE: Anuario Estadístico de Inmigración 2007, 2008 y 2009. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Elaboración propia.

Pueden aducirse motivos de seguridad para dicha actuación, sin embargo en la inmensa mayoría de casos de rechazo registrados no existen problemas formales de documentación. Se trata sobre todo de casos en los que el control policial en frontera considera que los motivos de la estancia no están suficientemente justificados (tabla 8). En este marco es interesante ver que la falsificación de documentos no aparece en la actualidad como una causa relevante de rechazo en frontera en el caso de ningún país en concreto de América Latina. Solo en Colombia se da una proporción más alta de documentos no válidos y este es un país especialmente estigmatizado por el efecto de la lucha contra el narcotráfico. Las causas más comunes son las relacionadas con la organización del viaje, lo que conlleva situaciones de extrema arbitrariedad que genera una percepción de agravio entre los nacionales y los países de origen<sup>15</sup>.

15. El conflicto entre Brasil y España se ampliará en el apartado sobre el efecto del visado en las relaciones entre estados.

TABLA 8  
*Rechazos de nacionales de América Latina en fronteras españolas  
 por motivo, 2008-2010*

	2008-2010									
	Total	Doc. de viaje no válidos	Doc. de viaje falso	Visado o permiso residencia no válido	Visado o permiso residencia falso	Motivos de estancia no justificados	Estancia de 3 meses en período de 6 meses	Medios subsistencia no suficientes	Alerta emitida	Persona considerada amenaza pública
<b>Total Iberoamérica</b>	<b>26.900</b>	<b>135</b>	<b>410</b>	<b>1415</b>	<b>245</b>	<b>22.920</b>	<b>1.230</b>	<b>135</b>	<b>300</b>	<b>0</b>
Argentina	3.125	20	20	80	5	2.660	290	15	35	0
Bolivia	265	15	20	105	5	105	10	0	5	0
Brasil	6.665	15	15	110	0	5.920	440	40	135	0
Colombia	870	15	20	610	60	155	0	0	10	0
Costa Rica	295	0	15	0	0	265	5	0	5	0
Cuba	120	0	0	70	0	40	0	0	0	0
Ecuador	165	15	10	70	10	45	0	0	5	0
El Salvador	705	0	0	0	0	680	10	0	0	0
Guatemala	920	0	5	0	0	890	5	0	0	0
Perú	420	25	50	110	125	105	0	5	0	0

FUENTE: Eurostat, 2008-2010. Elaboración propia.

NOTA 1: cada persona es contada solamente una vez dentro de todo el período, independientemente del número de rechazos ejecutados sobre la misma persona.

NOTA 2: nótese que el total de rechazados no corresponde con la suma de los contabilizados por cada motivo. Esta diferencia corresponde a los rechazos ejecutados que no han sido registrados por motivo.

También se han observado deficiencias en la formación e información del personal de aduanas que conducen a actuaciones casuísticas tanto en el examen de la documentación requerida, como en los criterios que se aplican para valorar su adecuación o no (cantidad de dinero disponible, validez de tarjetas de crédito, cobertura de los seguros sanitarios, etc.). Los agentes policiales que se encargan de efectuar los controles no siempre reciben formación específica, lo que les lleva a cometer errores que generan respuestas de rechazo social y político; lo que analizaremos posteriormente. Como consecuencia de estas barreras y de la inseguridad e indefensión que se genera, muchos ciudadanos latinoamericanos entran desde París, Amsterdam o Frankfurt y no por el aeropuerto de Barajas en Madrid. Aunque en principio el proceso de tramitación del rechazo en frontera exige aplicar garantías jurídicas y un trato personal adecuado, en determinadas épocas se producen situaciones de saturación según declaraciones realizadas por los entrevistados.

*El efecto de la política de visados sobre los ciudadanos de origen latinoamericano*

Al abordar los efectos de la política de visados sobre los ciudadanos de origen latinoamericano debe resaltarse, en primer lugar, la importancia de las diásporas. Son ellas las principales responsables de la movilización contra los cambios restrictivos en la política de visados, debido a que son las que sufren en mayor medida la imposición de un visado de corta duración. Con este tipo de trabas se restringe la movilidad de familiares y se dificulta las relaciones directas e intergeneracionales entre origen y destino. Las diásporas en destino pasan a ser, así, agentes con un fuerte poder mediático tanto en el ámbito nacional como internacional (Agunias, 2009) y reclaman protección de sus gobiernos de origen ante políticas que restringen sus derechos y los de la movilidad de sus conciudadanos.

A esta diáspora se le suma, en segundo lugar, la movilización desde origen. Las sociedades de origen están experimentando unos procesos paradójicos; los medios de comunicación, los políticos y la sociedad en general han desarrollado sentimientos fuertes de solidaridad con sus conciudadanos en el exterior. Las sociedades de origen apoyan la dura travesía que los inmigrantes tienen que vivir y son especialmente sensibles a los problemas o eventos trágicos concretos. Así, algunos entrevistados destacaban como la restrictiva política de visados hace incrementar estos lazos de solidaridad:

«Hay muchas historias sobre migrantes discriminados por los visados ya sea aquí o en las fronteras allí. En 2001, la fila de la visa de turista era interminable. Había turnos, quejas, etc. Y los medios, los políticos y la gente se movilizan para cuidar a sus migrantes» (Entrevista 1).

En este sentido, las sociedades de origen han problematizado la situación de los inmigrantes y han requerido que los gobiernos intervengan en la situación de los migrantes y defiendan sus intereses. Lo que ha llevado a que incesantemente se haya buscado dar institucionalidad al tema migratorio con objeto de garantizar los derechos de los migrantes.

En tercer lugar, la política restrictiva de visados de corta duración ha tenido como efecto el incremento de la reagrupación familiar. Aquellos inmigrantes que, en un principio, diseñaron un plan migratorio laboral con un futuro retorno se vieron impelidos a reunirse con sus familias de forma temporal debido a que el flujo estacional se vio cortado o dificultado.

Esto aceleró un proceso que podría haber continuado de una forma más escalonada en el tiempo como ya venía sucediendo. Este fenómeno de ruptura de movilidad temporal ya se había observado anteriormente en otros países europeos de inmigración tradicional, como en Francia durante los años setenta. En este sentido, si bien el mercado de trabajo sigue siendo un factor determinante de la migración, los motivos de salida de la población de su lugar de origen se hacen más complejos. Eso explica que, aun en momentos de crisis económica y alto desempleo, los factores emocionales que llevan a la reagrupación familiar siguen activos, especialmente para aquellos nacionales de países de ALC que comenzaron el flujo migratorio hace más tiempo, como cubanos, ecuatorianos o colombianos. En el caso de España, la reagrupación viene favorecida además por una política de integración que, según el *Migrant Integration Policy Index* de 2011, está entre las más favorables<sup>16</sup> del mundo.

En cuarto lugar, a la mayor dificultad de conseguir visado para el espacio Schengen en ciertos consulados se añade un elemento de discrecionalidad que raya en lo arbitrario y afecta a título individual a todo tipo de inmigrante, ya sea laboral, investigador, estudiante o turista. En palabras de los entrevistados:

«La gente que va a hacer turismo o investigación entra por Alemania o Francia ya que es mucho menos complicado» (Entrevista 1); «Se prefiere sacar la visa en el consulado de Italia, Francia, Holanda o Alemania. España es el peor. Desde todo punto de vista» (Entrevista 4).

«Cada vez que he ido a España, en ocasiones me pedían unos papeles, en otras otros, otras me negaron la visa. Al rato que lo sacas del libreto, el funcionario del consulado se asusta, sospecha de ti». «Depende de con quién te topas en cada caso en el consulado. Me topé con una persona que me negó la visa. Cuando claramente yo no tenía el perfil de persona que se iba a quedar en España. Si esto me pasa a mí, que tenía cinco visados anteriores, imagina lo que le pasa a una persona que no tiene sellos en su pasaporte, que no ha viajado nunca... imagina lo que puede suceder en términos de discrecionalidad» (Entrevista 1).

---

16. En concreto España se sitúa con el 85% en el tercer lugar del índice tras Portugal y Canadá. Consultar en [www.mipex.eu](http://www.mipex.eu).

Esta percepción de una denegación arbitraria hace que los ciudadanos procedentes de estos países se sientan, ya desde origen, estigmatizados y que busquen vías alternativas de entrada más complejas y a veces peligrosas. No obstante, también es cierto que la progresiva igualación en los procesos de visados dentro del marco de la UE, especialmente con los de corta duración (aunque parcialmente también en los de trabajadores altamente cualificados y estudiantes) ha provocado en las sociedades de origen una percepción de mayor claridad, de transparencia y sobre todo de relativa tranquilidad en las fronteras una vez se ha obtenido el visado.

No obstante, como ya se mencionó, otro de los temas más traumáticos para los migrantes es el del rechazo en frontera y el trato que reciben las personas, especialmente en Barajas. En este sentido, una de las actuaciones que están poniendo en marcha las autoridades españolas es tratar de mejorar las condiciones de los retenidos en Barajas a través de información directa de éstos con sus agentes consulares, asistencia jurídica e interpretación, acceso al equipaje y retorno al país de origen de forma lo más rápida y cómoda posible con objeto de minimizar los efectos que conllevan la situación de retenido. Otra medida es tratar de reducir el número de las personas retornadas mediante una mejor información en origen de las condiciones y documentos precisos, aunque eso no evita que dichas condiciones se hayan endurecido y no se apliquen de forma idéntica en todos los países de la zona Schengen.

Finalmente, otro de los fenómenos en aumento ante la persistencia de la crisis económica que afecta a los inmigrantes y en el que el visado juega una especial relevancia es el del retorno. Aunque algunos estudios indican que el perfil de los retornados es de baja formación, lo cierto es que muchos vuelven con una experiencia profesional que puede ayudarles en su reinserción laboral (Pajares, 2010). Esto debería conducir a buscar una mayor colaboración entre países de origen y destino con objeto de conseguir un regreso ordenado que además garantice la conservación de los derechos adquiridos de los trabajadores migrantes y sus familias. Esto incluye las prestaciones sociales para aquellos que contribuyeron a la seguridad social, pero también facilitar la transición escolar de los menores que acompañan a sus familias. La introducción de cláusulas limitativas de movilidad a los inmigrantes que se acogen a los planes de retorno (como la prohibición de no regresar en un período prolongado de tiempo) es cuestionable y no parece que sea la mejor manera de incentivarlo. Esto es especialmente traumático en lo que se refiere a los retornos de corta duración dado que en destino dejan, en muchas ocasiones, familiares y amigos. Aun así, las cifras oficiales

de retornos voluntarios que se acogen a programas públicos son aún modestas, aunque no es posible conocer los que han regresado por su cuenta, ni si se trata de regresos definitivos o temporales que puedan dar lugar a una circularidad. En el caso de España, se da la particularidad de que, dado el relativamente rápido proceso de nacionalización de los ciudadanos latinoamericanos, no es posible precisar cuánta de la nueva emigración española hacia ALC es, en realidad, población de retorno que mantiene la doble nacionalidad y que puede circular libremente sin ningún tipo de permiso.

### *La política de visados en las relaciones entre estados*

Los cambios en las políticas de visados europea y española han dado lugar a cambios en las relaciones bilaterales y multilaterales entre los Estados Miembros y los terceros países, no exentos de tensiones. No obstante, si bien el efecto de los cambios en la población ha sido pronunciado, la política de visados no ha afectado de forma prolongada en el tiempo a las relaciones entre América Latina y Europa. Sí encontramos momentos de fuertes críticas de los gobiernos de origen, por ejemplo, con la directiva de retorno, especialmente por países como Venezuela o Bolivia, que la bautizaron como «directiva de la vergüenza»<sup>17</sup>. Los posicionamientos en contra unieron a los líderes latinoamericanos y fueron objeto de declaraciones expresas por instancias regionales como el Mercosur<sup>18</sup> o la Unasur<sup>19</sup>.

Sin embargo, las críticas por parte de los países de origen a la imposición de visados han sido menores a pesar de que la política de visados europea ha servido de coartada para incorporar progresivamente a varios países

---

17. El apelativo fue acuñado mediante la carta abierta publicada por el presidente de Bolivia Evo Morales Aymar («Carta abierta de Evo Morales contra la “Directiva de la Vergüenza” europea», *La Red* 21, 15.06.2008).

18. Así la XXXV Cumbre de Mercosur celebrada el 2 de julio de 2008 condenó en una declaración específica la Directiva de retorno y de su carácter conculcatorio de la normativa vigente sobre los derechos humanos tanto europea como internacional («El Mercosur y Bolivia critican la directiva de retorno», *El País*, 02.07.2008).

19. La Unasur aprobó el 2 de julio una declaración en la cual expresaban su rechazo a la Directiva de retorno y a los intentos de criminalizar la inmigración y exigiendo un trato justo y con garantías de sus derechos a los inmigrantes <http://www.comunidadandina.org/unasur/4-7-08directivaUE.htm>.

latinoamericanos en la «lista negra» de los visados de corta duración. En este marco, España se ha escudado una vez tras otra en la UE como poder restrictivo ante los ciudadanos (Guiraudon, 2000). Ejemplo de ello ha sido el enfriamiento de las relaciones entre España y Colombia, de forma temporal, como consecuencia de la inclusión de Colombia en la lista común Schengen en 2001<sup>20</sup>. Esto provocó reacciones airadas de numerosos intelectuales colombianos encabezados por Gabriel García Márquez, que obtuvieron una amplia repercusión en los medios de comunicación y un fuerte respaldo público de numerosos intelectuales españoles<sup>21</sup>. Otro episodio tenso se desencadenó en 2002, cuando España ostentaba la presidencia del Consejo de la UE, momento en el que se incluyó a Ecuador en la lista común con objeto de poner freno al creciente flujo de inmigrantes procedente de este país<sup>22</sup>.

Para contrarrestarlo, y especialmente tras la llegada del PSOE al Gobierno, España ha tratado de mantener en su discurso un papel dialogante y conciliador ante los países iberoamericanos. Así las declaraciones realizadas por el Gobierno español en el momento en que se daba a conocer la imposición de visados para el caso de Bolivia fueron sintomáticas. La vicepresidenta del Gobierno en aquel momento, María Teresa Fernández de la Vega, declaró que España se veía obligada a solicitar el visado de corta duración a los bolivianos tras años de contener a la UE en la imposición, pero aclaró que no era una decisión española, sino de la UE. El anuncio con antelación de la exigencia provocó una intensificación de los flujos de bolivianos hacia España anticipándose a la medida<sup>23</sup>. El hecho de que los efectos de la imposición de visados haya sido diferente en función de los países, confirma que la introducción del visado es un instrumento útil solo en función de determinadas características de los flujos y que además no impide el fenómeno de la irregularidad sobrevenida de aquellos que entran con visado temporal.

---

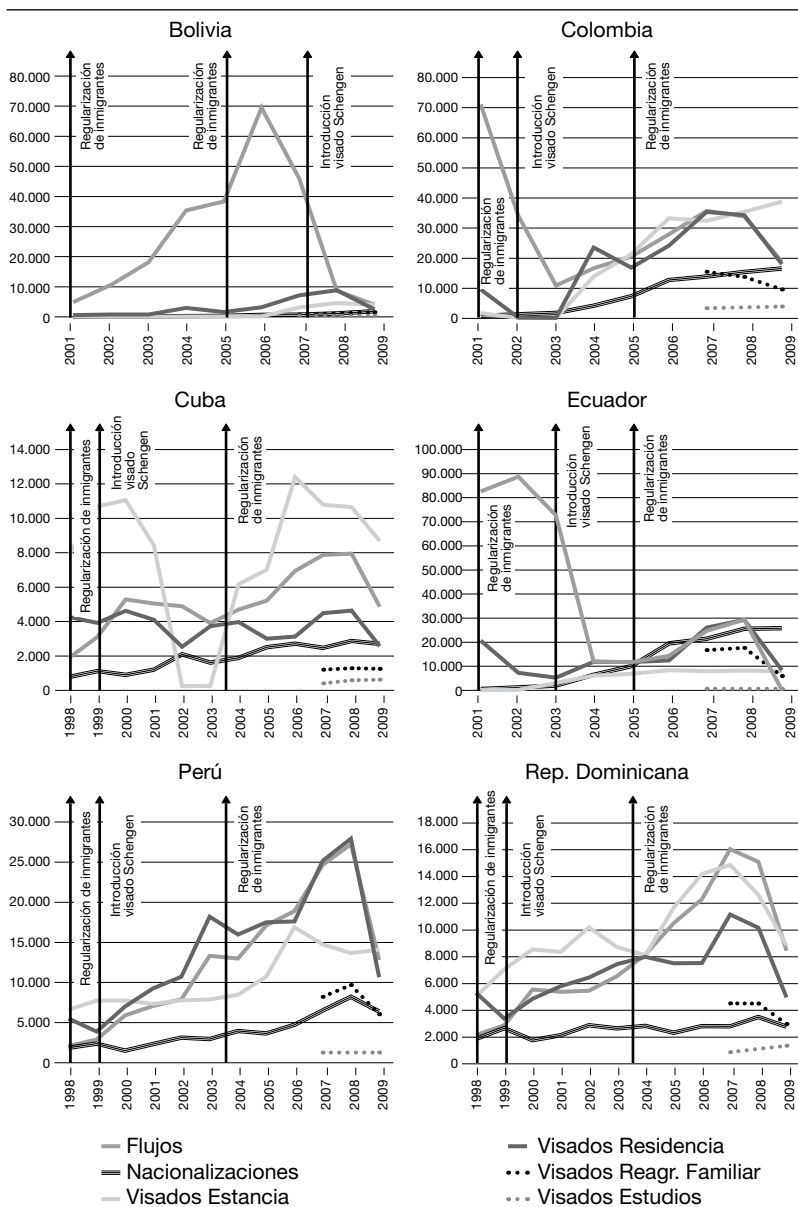
20. En esta línea, véase Fernández, 2008: 29-30.

21. Dicha medida fue también contestada por el entonces partido líder de la oposición, PSOE, que solicitó la comparecencia del entonces ministro del Interior Mariano Rajoy para explicar la medida («187 intelectuales españoles apoyan a García Márquez en su rechazo al visado a los colombianos», *El País*, 23.03.2001).

22. La adopción de dicha medida fue impulsada por el Gobierno español que alegó la creciente entrada de inmigración irregular desde Ecuador. En esta ocasión los diputados socialistas españoles en el Parlamento Europeo apoyaron la medida («El Parlamento Europeo ratifica la exigencia de visado a los ecuatorianos para entrar en la UE», *El País*, 22.01.2003).

23. «El temor al visado cuadruplica los vuelos desde Bolivia a España», *El País*, 27.09.2006.

FIGURA 2  
Flujos, nacionalizaciones y tipos de visados por país y año



FUENTE: Eurostat, 1998-2009 y Anuario Estadístico de Inmigración 2007-2009. Secretaría de Estado de Inmigración. Elaboración propia.



Como observamos en la figura 2, la introducción del visado tuvo un efecto de reducción de los flujos claramente en el caso de Ecuador, Colombia y más tardíamente en Bolivia, pero no en el caso de Perú o Cuba, que mantuvieron un incremento constante de flujos hasta la crisis. En cambio, sí se ve una clara correlación entre las regularizaciones y los incrementos de visados de estancia y residencia e, incluso, el incremento de las nacionalizaciones, especialmente en los procesos migratorios más maduros como Colombia, Cuba y Perú. En el caso de Bolivia, el proceso migratorio fue tan corto que no dio tiempo a la reagrupación antes de la crisis y la directiva de retorno hace imposible un nuevo proceso de regularización colectiva.

Además de la progresiva introducción del visado de corta duración se ha producido un endurecimiento de las condiciones de concesión de visados, incluso en países cuyos ciudadanos están exentos del visado de corta duración, como Argentina, Brasil y Chile (tabla 5), por lo que de nuevo es de suponer que se trata de denegaciones a ciudadanos nacionales de terceros países. En el caso de España se ha acentuado dramáticamente con el estallido de la crisis, lo cual incrementa su tasa de denegaciones por encima del resto de países de la UE

Este endurecimiento se suma al mencionado problema del rechazo en frontera que afecta especialmente a países que no tienen obligación de visado de corta duración como Brasil y Argentina. Respecto a Argentina, la grave crisis del 2001 disparó el número de llegadas de argentinos a España y se vio respondida con un endurecimiento de los controles<sup>24</sup>. A pesar de ello los flujos continuaron con posterioridad y los casos continuos de rechazos, con un gran componente de arbitrariedad, fueron recogidos abiertamente por la prensa y con una fuerte difusión en las redes sociales<sup>25</sup>.

---

24. «Preocupación por el endurecimiento de la actitud del gobierno español. España: rechazan a 15 argentinos», *Clarín*, 03.10.2010.

25. Así, aparecen regularmente en la prensa titulares de calado social como «Denuncian la expulsión de una profesora argentina invitada por la Complutense», que asegura que las condiciones del rechazo en frontera han sido las causantes del aborto de los tres meses de gestación (*El Mundo*, 16.10.2010); «Detienen, maltratan y expulsan a cinco turistas argentinos en España» (*Clarín*, 15.05.2005); o «No me han dejado abrazar a mis nietos», afirma una mujer de 88 años que venía de Argentina a visitar a su familia española (*Público*, 16.07.2010).

En Brasil, el país latinoamericano con más número de rechazos en fronteras (aunque no si se calcula en proporción al número de visitantes), el asunto se ha convertido en un caso de agravio nacional y se ha llevado hasta las cámaras parlamentarias, donde el embajador de España se vio obligado a dar explicaciones por escrito. Tras varias advertencias, el Gobierno brasileño decidió tomar medidas de retorsión. Inicialmente se aplicó en forma de expulsiones puntuales de ciudadanos españoles que fueron repatriados como respuesta a rechazos de brasileños en aeropuertos españoles. El desencadenante fue el rechazo en 2008 de un grupo de profesores y artistas brasileños que fue respondido con el rechazo de cuatro turistas españoles<sup>26</sup>. Esta situación dio lugar a la constitución de una comisión mixta entre las autoridades brasileñas y españolas para tratar de resolver el problema, pero la situación se ha ido repitiendo<sup>27</sup>. El resultado ha sido que Brasil ha decidido aplicar la reciprocidad a los ciudadanos españoles que deseen viajar al país pidiendo requisitos similares a los necesarios para ingresar en el espacio Schengen. Esta medida, que entró en vigencia a partir del 2 de abril de 2012, no se aplica a los ciudadanos de otros países de la UE<sup>28</sup>. La razón que aduce el Gobierno brasileño es que en España se aplican las reglas con más dureza que en otros países y de forma arbitraria dependiendo en muchos casos de los funcionarios de frontera. Según datos de la policía de inmigración brasileña, el número de españoles a los que se les impidió la entrada en Brasil en el primer cuatrimestre de 2012 alcanzó el 70% del total de turistas que fueron expulsados en todo 2011.

Apenas unos días antes de tomar la medida, el ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, expresaba ante la prensa española su preocupación por las dificultades de entrada de los ciudadanos brasileños a España y advertía de lo que complicaría a los españoles la aplicación de la reciprocidad<sup>29</sup>. Dicho y hecho; en un contexto en que cada vez más ciudadanos

---

26. «Brasil endurece las condiciones de entrada a los turistas españoles» (Cadena Ser, 16.02.2012).

27. Uno de los últimos episodios fue el de Dionisia Rosa da Silva de 77 años, repatriada a Brasil por la situación de irregularidad de su hija después de pasar tres días en Barajas (La Vanguardia.com, 9.03.2012).

28. «Espanhóis deverão cumprir novas exigências para entrar no Brasil», O globo, 10.02.2012.

29. «Será difícil para los españoles entrar a Brasil si exigimos los mismos requisitos», *El País*, 06.02.2012.

españoles están buscando, como antaño, en América Latina alternativas al desempleo causado por la crisis económica. Sin embargo, el Gobierno brasileño aduce que es una medida únicamente dirigida a los turistas, ya que los que van a trabajar necesitan visado. De hecho, la aplicación del principio de reciprocidad es una política nacional utilizada ampliamente por Brasil que no dudó en exigir visado a los ciudadanos de Estados Unidos aplicando el mismo criterio. No obstante, para España supone una quiebra en el fortalecimiento de la asociación estratégica con Brasil con la cual trata de impulsar el fortalecimiento de los lazos económicos y sociales.

Esta situación de exceso de celo en el rechazo en las fronteras en España para ciudadanos latinoamericanos se ha convertido en un tema de urgente revisión porque está generando una imagen muy negativa del país y puede ser perjudicial para su elección como destino turístico o lugar de estudio. Todo ello puede repercutir en mayores dificultades para dinamizar una economía española que necesita incrementar su competitividad internacional<sup>30</sup>. Paradójicamente, algunos países de América Latina, como Brasil, están revisando su legislación para facilitar la emigración de jóvenes formados del sur de Europa para cubrir la demanda que genera su economía en expansión.

No obstante, hay que reconocer que la incorporación de los visados de corta duración por España ha ido acompañada de otras políticas tendentes a diluir el impacto negativo en los flujos con los países de ALC con los que tenía lazos más tradicionales. Eso se ha hecho principalmente a través de acuerdos bilaterales y multilaterales que potencian una inmigración regular. Ejemplo de esto son los acuerdos bilaterales de ordenación de los flujos migratorios laborales con países como Colombia, Ecuador o República Dominicana o el acuerdo multilateral en materia de Seguridad Social firmado en junio de 2011 en el marco de la Cooperación Iberoamericana que ya han suscrito España, Bolivia, Brasil y Ecuador, a los que se espera que se sumen en poco tiempo

---

30. Conflicto que parece comenzar a solucionarse dado que ambos gobiernos han firmado un acuerdo que aligera las exigencias mutuas para el cruce de fronteras. "Brasil y España acercan posturas para relajar las condiciones de entrada a turistas", REVISTA80DIAS. ES, 4/6/2012. <http://www.revista80dias.es/2012/06/04/4807/brasil-y-espana-acercan-posturas-para-relajar-las-condiciones-de-entrada-a-turistas/>.

Chile, El Salvador, Paraguay y Portugal<sup>31</sup>. Este acompañamiento de otras políticas, especialmente de tipo bilateral, y de un diálogo abierto entre los gobiernos de origen y de destino han servido como colchón amortiguador.

La pedagogía llevada a cabo por algunos políticos europeos y/o españoles y la aparición de interlocutores claros y directos han permitido suavizar las críticas vertidas entre los estados: explicación de las decisiones adoptadas, acompañamiento de datos, políticas más favorables para los inmigrantes regulares (reagrupación familiar, acuerdos de seguridad social), flexibilización de trámites. Así, por ejemplo, es reconocido por parte de los entrevistados el esfuerzo que se ha hecho en España en temas de integración, a pesar de las restricciones a los flujos.

Esta progresiva mayor complejidad de las respuestas a la migración como fenómeno transnacional que se debe gestionar de forma compartida se ha reflejado en una nueva agenda política. Los efectos negativos de la política migratoria común europea en América Latina han conducido a que las migraciones entraran en la agenda del diálogo no solo bilateral sino también en el regional ALC-UE. Dentro de ALC también se está diseñando una agenda migratoria basada en diálogos regionales y subregionales y al tiempo esta se corresponde con los diálogos especializados en materia migratoria que la UE ha abierto con otras regiones. Las primeras reuniones entre representantes de la UE y latinoamericanos tuvieron resultados desiguales ya que fueron percibidos como un monólogo europeo cuya única finalidad era explicar aquello que ya se había decidido de manera unilateral.

Sin embargo, de ahí surgió el diálogo estructurado sobre migraciones ALC-UE institucionalizado en 2009 y se incorporó las migraciones dentro de los ejes prioritarios del Plan de Acción aprobado en la Cumbre ALC-UE celebrada en Madrid en mayo de 2010. El establecimiento del diálogo estructurado pretende construir medidas de confianza, resolver conflictos y crear consensos sobre la base del principio de responsabilidad compartida. Este acompañamiento ha permitido, de acuerdo con varios de los entrevistados, un cambio de rumbo de los gobiernos de origen en temas migratorios:

---

31. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado unánimemente por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Santiago de Chile (2007).

«Se había detectado cierto recelo con la política europea en temas migratorios, pero tras hablar mucho, participar de forma conjunta y colaborar coordinadamente ha habido un cambio» (Entrevista 3).

Cabe preguntarse cómo la cooperación entre los propios países de ALC afectará a las relaciones con la UE y a la política de visados en el diálogo político entre los dos bloques. Hasta el momento la cooperación iberoamericana no ha tenido un papel fundamental como actor en los temas relacionados con la inmigración. Aun así existe un interés creciente por parte de los diferentes estados por este nuevo proceso y el incremento del poder negociador. Ejemplo de ello es el ya mencionado Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social o la participación de las SEGIB en las conferencias sobre migraciones y mecanismos de integración. En esta misma línea uno de los responsables políticos entrevistados decía:

«Fortalecer esta unión suramericana (en referencia a Unasur) nos pone en una mejor condición de hablar y de negociar de bloque a bloque [...] esta es la política a medio plazo: formar el bloque suramericano en materia migratoria y, en segunda instancia, conversar de bloque a bloque» (Entrevista 2).

Una traducción práctica es el diálogo sobre turismo que se estableció entre la UE y Brasil buscando facilitar los flujos turísticos en temporadas bajas entre la UE y América del Sur. Aun así el diálogo político entre ambos bloques se encuentra fuertemente descompensado por dos factores: por un lado, por la unilateralidad de la política migratoria de la UE y, por el otro, porque existe discriminación entre los estados de ALC dado que unos son estados que se encuentran en la «lista negra» (con obligación de visado de corta duración) y otros en la «lista blanca» (sin visado de entrada de corta duración). Por otra parte, el gran impacto de la crisis económica en Europa tiene de entrada dos efectos de signo contrario respecto a las migraciones: por un lado se traduce en la disminución de los flujos migratorios debido a la falta de expectativas de empleo; por el otro, se han identificado brotes xenófobos por parte de algunos sectores castigados por la crisis, que son alentados y aprovechados por políticos oportunistas. El diálogo político estructurado deberá contribuir a buscar políticas a medio y largo plazo que eviten respuestas reactivas con consecuencias indeseadas para las poblaciones en origen y en destino.

## Conclusiones

La progresiva convergencia de la política de visados europea ha impactado negativamente en la histórica política migratoria española hacia América Latina que mantenía una clara discriminación positiva hacia estos países. Aun así se mantienen aspectos preferenciales como la naturalización en dos años, los convenios de doble nacionalidad y una red de acuerdos bilaterales que están siendo actualizados y ampliados en los últimos cinco años.

La incorporación del visado de corta duración a algunos países latinoamericanos fue establecida por un intento de detener los crecientes flujos migratorios desde la región y parcialmente por motivos de seguridad, especialmente para el caso de Colombia. Sin embargo, ha dado lugar a un incremento de la influencia del elemento gubernativo por la actuación policial en el control en frontera que incide negativamente en los derechos de los ciudadanos emigrantes.

La incorporación del visado de corta duración consiguió una clara disminución del número de inmigrantes a la UE de algunos países como Ecuador, Colombia y Bolivia, pero apenas tuvo efecto en países como Perú, Cuba o República Dominicana. Eso permite constatar que los factores que determinan los flujos son múltiples y los visados son solo una herramienta reactiva y de corto plazo.

Se observa una correlación clara entre la imposición de visados de corta duración y el incremento de solicitud de los permisos de estancia, residencia, la reagrupación familiar y las nacionalizaciones. Así pues, las limitaciones a la movilidad de corta duración conducen a otras vías de entrada más duraderas y provoca, por ejemplo, una aceleración de los procesos de reagrupación familiar de nacionales de países con procesos migratorios más maduros.

A pesar del componente de armonización de políticas que conlleva el control de los flujos migratorios, se han producido distorsiones por la disparidad en los criterios de aplicación de la normativa. El endurecimiento de los requisitos para obtener el visado provoca un movimiento en las colas de visados a otros países, acentuando el fenómeno del *visa shopping*.

España hace una aplicación más restrictiva que otros países de la UE de los requisitos comunes de entrada. Esto es válido para todos los tipos de inmigrantes: ya sean por estudios, trabajo, turismo o investigación. Este endurecimiento, más la imposibilidad de una regularización colectiva y un incremento de la política de repatriaciones a partir de la incorporación de la directiva de retorno, ha provocado el desistimiento de algunos potenciales migrantes.

Es posible afirmar que con el visado Schengen ha disminuido el flujo de inmigrantes de baja cualificación y con ello ha habido una disminución de la irregularidad. Sin embargo, es difícil evitar que una entrada con visado temporal pueda derivar en una irregularidad sobrevenida, especialmente si no se aborda seriamente el tema de la economía sumergida en los países del sur de Europa.

Por otra parte, la política restrictiva es contraproducente para atraer migrantes cualificados. La denominada *blue card* pretende dar respuesta a ello. Es necesaria una aproximación que atienda a las necesidades individuales de los futuros migrantes con diferentes perfiles (estudiantes, investigadores, trabajadores altamente cualificados) y acabar en los consulados con sospechas e imaginarios que complican la entrada a Europa.

España es el país de la UE que más latinoamericanos rechaza en frontera y afecta especialmente a aquellos ciudadanos que no necesitan visado. Este fenómeno se ha convertido en un tema de necesaria revisión dado que está generando una imagen negativa del país y puede afectar a la entrada de investigadores, estudiantes o turistas. Para España no es una cuestión menor debido a la gran interdependencia entre la economía española y la latinoamericana y el tradicional gran número de intercambios universitarios.

El rechazo social que la política migratoria ha tenido en América Latina ya está teniendo consecuencias que van más allá del deterioro de la imagen de Europa y se traduce en respuestas políticas. España y la UE deberían valorar las consecuencias de la extensión de la aplicación del principio de reciprocidad aplicado por Brasil a otros países.

Las graves consecuencias de la crisis sobre el empleo en los países del sur de Europa y particularmente en España han provocado un rápido descenso de los flujos y un incipiente flujo de retorno voluntario. Estos procesos deberían hacerse de forma ordenada para salvaguardar los derechos de los inmigrantes y sus familias. La incorporación de prohibiciones temporales de reentrada en estos procedimientos, además de ser jurídicamente cuestionable desde el punto de vista de los derechos individuales, tiene un efecto desincentivador.

La disminución de los flujos debido a la crisis europea y la mejora de la coyuntura latinoamericana permiten replantear el uso del visado como simple instrumento de control de flujos a la región. Esto incluye la revisión de la exigencia del visado de corta duración a determinados países, pero también la práctica de políticas positivas que incentiven la movilidad de las personas trabajadoras y en formación con el objetivo de contribuir a la mejora de las capacidades humanas y el aumento de la competitividad en ambas regiones.

España, además de desarrollar una política bilateral específica e innovadora para América Latina, debe desempeñar un papel importante e impulsor dentro del diálogo entre la UE y ALC. El tradicional trato preferencial bilateral de España a América Latina debería transformarse en políticas adaptadas en función del cambio de circunstancias. El hecho de que la mayoría de países de América Latina sean países de renta media en proceso de crecimiento hace pertinente un tratamiento diferenciado en materia de visados y acorde a las diversas situaciones.

La progresiva complejidad de las respuestas a la migración como fenómeno transnacional que se debe gestionar de forma compartida debe reflejarse en una nueva agenda política. La asimetría del diálogo sobre migraciones entre la UE y ALC debe dar paso a una agenda más diversificada que contemple los procesos migratorios como parte de una creciente relación de interdependencia entre países y regiones. El uso de los visados como simple instrumento reactivo unilateral de control de flujos es poco compatible con un diálogo horizontal sobre flujos migratorios y genera respuestas políticas negativas que interfieren en la relación birregional.

## Referencias bibliográficas

- Agunias, Dovelyn R. (ed.). *Closing the Distance: How Governments Strengthen Ties with Their Diasporas*. Migration Policy Institute, 2009.
- CEPAL. *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- Fernández, Ana Mar. «Consular Affairs in the EU: Visa Policy as a Catalyst for Integration?». *The Hague Journal of Diplomacy*, n.º 3 (2008), p. 21-35.
- Guiraudon, Virginie. «European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping». *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 2 (2000), p. 251-271.
- Huddleston, Thomas *et al.* *Migrant Integration Policy Index*. Bruselas: British Council y Migration Policy Group, 2011.
- López de Lera, Diego. «Inmigración Latinoamericana en Europa». *Centro de Estudios Mediterráneos/ Casa de América /Universidad de Génova, Los latinos al descubrimiento de Europa. Nuevas emigraciones y espa-*



*cios para la ciudadanía*. Encuentro celebrado en Génova los días 17 y 18 de junio de 2004 (en línea) [http://esomi.es/uploads/publicaciones/articulos/2004-Lopez-Perez%20y%20Villares\\_Latinos%20descubrimiento%20Europa.pdf](http://esomi.es/uploads/publicaciones/articulos/2004-Lopez-Perez%20y%20Villares_Latinos%20descubrimiento%20Europa.pdf)

Padilla, Beatriz y Peixoto, Joao. «Latin American Immigration to Southern Europe». University Institute of Management, Social Sciences and Technology, and Technical University of Lisbon, 2007 (en línea) <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=609>

Pajares, Miguel. «El proceso de regularización 2005. Sus efectos posteriores sobre la inserción laboral de la población inmigrada». En: Aja, Eliseo y Arango, Joaquín. *Anuario de la Inmigración en España en 2006*. Barcelona: CIDOB, 2007, p. 212-225.

– *Inmigración y Mercado de Trabajo: Informe 2010*. OPI, 25. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2010.

United Nations. «Recommendations on Statistics of International Migration». *Statistical Papers Series M*, n.º 58, Rev (1998).

Yepez del Castillo, Isabel. «Migraciones Europa-América Latina: una historia en varios tiempos». *Puente Europa*, Año V, n.º 3-4 (2007).