
8. La implantación de una zona de libre visado: ¿qué lecciones se pueden aprender de los Balcanes Occidentales?

Florian Trauner

«Este es un pequeño paso para la UE, pero un gran salto para Macedonia». Parafraseando la famosa cita de Neil Armstrong, el primer ministro de Macedonia Nikola Gruevski dio así la bienvenida a la decisión tomada por la Unión Europea (UE) el 16 de julio de 2009 de eximir de visado a los ciudadanos de su país, junto con los de Serbia y Montenegro (EurActiv, 2009). Albania y Bosnia-Herzegovina tuvieron que esperar un año más, hasta mediados de diciembre de 2010, para que la UE finalmente les hiciera la misma concesión. Tan solo los ciudadanos de Kosovo continúan sin beneficiarse de este proceso de liberalización de visados de la Unión. Las palabras del primer ministro macedonio reflejan el alivio con el cual la población recibió la tan deseada decisión, ya que durante años la exención de visado fue uno de los objetivos prioritarios (y para muchos de sus ciudadanos el único objetivo) de las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales.

La finalidad de este artículo es analizar la estrategia y los objetivos del proceso de liberalización de visados de la UE con los países de los Balcanes Occidentales así como las experiencias vividas por la Unión tras la implantación (todavía no finalizada) de la zona libre de visados en los países vecinos del sureste europeo. Así, por ejemplo, el aumento en el número de solicitantes de asilo procedentes de la región, en particular en Suecia, Bélgica y Alemania, ha intensificado la discusión en la UE acerca de si suspender, o no, la liberalización de visados con algunos países de los Balcanes Occidentales.

El análisis se desarrolla en cuatro partes. El primer apartado sitúa la cuestión del visado en el marco de las relaciones de la UE con los Balcanes Occidentales y profundiza en cómo los pueblos de esta región han percibido la política de visado de la UE. Le sigue un segundo apartado que analiza las características centrales y los antecedentes del proceso de liberalización del visado de la UE hacia estos países. El tercer apartado examina el principal desafío restante en este proceso: cómo deben ser tratados los ciudadanos de Kosovo. El último apartado explora las experiencias de la UE después de la implantación de la zona de libre visado y analiza la propuesta de la Comisión para una nueva «cláusula de salvaguardia» en el Reglamento de visados de la UE (CE) 539/2001.

La cuestión del visado en las relaciones entre la UE y los Balcanes Occidentales

La UE incluye bajo el término de los Balcanes Occidentales la región de la antigua Yugoslavia –menos Eslovenia– más Albania (por lo tanto: Croacia, Albania, Macedonia, Serbia, Kosovo, Montenegro y Bosnia-Herzegovina). Las relaciones de la Unión con estos países son particularmente estrechas. Tras la guerra de Kosovo en 1999, la UE puso en marcha el Proceso de Estabilización y Asociación y concedió a los estados no miembros del sureste de Europa la condición de Candidatos Potenciales a la Adhesión (Consejo Europeo, 2000). La estrategia de preadhesión de la UE sigue el modelo de la experiencia de ampliación hacia el Este pero con algunas características diferenciadas, como la excepcionalmente amplia gama de condiciones políticas y económicas y la especial atención a la cooperación regional y la reconciliación (para más detalles véase Blockmans, 2007; Trauner, 2011; Noutcheva, 2009). Uno de los aspectos clave del Proceso de Estabilización y Asociación es que el acercamiento a la UE de cada país de los Balcanes Occidentales ha sido por mérito propio, lo que implica que su progreso individual depende del cumplimiento de las condiciones generales además de las específicas para cada uno de ellos (véase Tabla 1).

La «cuestión de los visados», como los medios de comunicación de ámbito local suelen referirse (Nelkovski, 2006), ha adquirido particular relevancia en vista de estos estrechos vínculos políticos y socioeconómicos. En el famoso Reglamento del Consejo 539/2001 sobre materia de visados,

todos los estados de los Balcanes Occidentales se incluyeron en la lista de países a los cuales se les requería visado, a excepción de Croacia (Consejo de la Unión Europea, 2001). La decisión fue recibida con duras críticas dada la retórica de la UE sobre la importancia de la región y su pertenencia a Europa, y especialmente porque en la antigua Yugoslavia el régimen de visados fue uno de los más ventajosos del mundo. Los ciudadanos yugoslavos tenían permitido viajar tanto a los estados de la antigua Unión Soviética en Oriente, como hacia los estados democráticos de Occidente. Por lo tanto a los ciudadanos de los Balcanes les costó entender y aceptar que se les hubiese permitido viajar sin restricciones a Europa Occidental durante la era comunista, y que sin embargo ya no se les permitía hacerlo bajo las nuevas estructuras democráticas establecidas.

TABLA 1
Estado de las relaciones entre los Balcanes Occidentales y la UE
(marzo de 2012)

	Acuerdo de Estabilización y Asociación		Solicitud de adhesión	País candidato	Negociaciones de adhesión	Adhesión a la UE
	Fecha de firma	Fecha de entrada en vigor				
Albania	junio 2006	abril 2009	abril 2009	-	-	-
Bosnia-Herzegovina	junio 2008	-	-	-	-	-
Croacia	octubre 2001	febrero 2005	febrero 2003	junio 2004	octubre 2005	julio 2013 (fecha prevista)
Kosovo	-	-	-	-	-	-
Macedonia	abril 2001	abril 2004	marzo 2004	diciembre 2005	-	-
Montenegro	octubre 2007	mayo 2010	diciembre 2008	diciembre 2010	junio 2012 (fecha prevista)	-
Serbia	abril 2008	-	diciembre 2009	marzo 2012	-	-

FUENTE: Comisión Europea, Dirección General para la Ampliación.

Según un estudio del International Crisis Group (ICG) de 2005, el coste de las tasas de visado, del seguro de viajes, de las traducciones, de la certificación notarial de documentos, etc. era equivalente al salario medio mensual en la región. A pesar de la proximidad geográfica a la UE, viajar a ella resultó ser demasiado caro para muchos ciudadanos de los Balcanes Occidentales. En 2005, alrededor del 70% de los estudiantes serbios nunca habían salido de su país (ICG, 2005: 8). La sensación de estar en un *gueto balcánico*, al cual la UE trataba con sadismo consular, creó un fuerte sentimiento de humillación y de pertenencia a un Estado paria. Este aislamiento lleva a la intolerancia, y como la ICG señala «[aunque] la UE afirma que no quiere en sus fronteras una región de los Balcanes plagada de nacionalismos extremos y de intolerancia religiosa es precisamente eso lo que sus políticas de visado están ayudando a crear» (ICG, 2005: 10)¹.

La cuestión de los visados se percibió como un problema aun más importante con la adhesión a la UE de los países de Europa Central y Oriental en 2004 y 2007. Como parte de la condicionalidad de adhesión, los nuevos Estados Miembros estaban obligados a imponer requisitos de visado para todos los países incluidos en la lista negra de visados de la Unión. Los Balcanes Occidentales se vieron rodeados por Estados Miembros pertenecientes a la UE y estados miembros del espacio Schengen. Con el paso del tiempo la necesidad de poder viajar sin visado se convirtió en una causa común para los Balcanes Occidentales que movilizó tanto a las ONG como a otros miembros de la sociedad civil (Setimes, 2006). Un ejemplo destacado fue el «Proyecto de la lista blanca de Schengen» (*Schengen White List Project*) de la European Stability Initiative (ESI), una ONG influyente y especializada en temas de ampliación de la UE². La cuestión de los visados incluso se convirtió, en algunos momentos, en un catalizador para la cooperación entre los diferentes grupos en esta región tan dividida. Por ejemplo, la comunidad católica, la judía, la musulmana y la ortodoxa en Bosnia-Herzegovina aunaron esfuerzos para que los ciudadanos del país tuvieran más oportunidades para viajar. Pero quizá lo más remarcable es que esta causa común llegó a reunir a expertos serbios y

1. Nota del traductor: esta cita y las demás son traducciones del original en inglés, las referencias completas se pueden encontrar al final del texto.

2. Véase la web de European Stability Initiative:

<http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=342> [fecha de consulta 27 de junio 2011]

albaneses, que publicaron conjuntamente un estudio titulado «A joint European Vision: Free Movement for Goods and People in Kosovo and Serbia» (Setimes, 2006). También el Pacto Ciudadano para el Sureste de Europa, que actuó como red de varias ONG y municipios por todo el sureste de Europa, publicó un estudio similar (VC Experts Group Research, 2004). Estas iniciativas fueron solo algunas de las muchas llevadas a cabo en la región con el objetivo de conseguir la exención de visado para viajar.

El proceso de la UE de liberalización de visados para los Balcanes Occidentales³

Si bien los estados de los Balcanes Occidentales comenzaron a hacer lobby para conseguir una propuesta rápida de liberalización de visados a partir de 2001, la UE ha reconocido la exención del visado solo como un objetivo a largo plazo. El Programa de Salónica de 2003 introdujo por primera vez la posibilidad de una liberalización del régimen de visados, siempre y cuando se cumplieran ciertas condiciones.

«La UE es consciente de la importancia que los pueblos y gobiernos de los Balcanes Occidentales atribuyen a la perspectiva de la liberalización del régimen de visados. En el ínterin, los progresos dependerán de que estos países apliquen reformas sustanciales destinadas a consolidar el Estado de Derecho, luchar contra la delincuencia organizada, la corrupción y la migración ilegal, y reforzar su capacidad administrativa en materia de control de fronteras y seguridad de los documentos» (Consejo de la Unión Europea, 2003).

A pesar de la promesa del Programa de Salónica, los Estados Miembros se mostraron reacios a aceptar la perspectiva de la liberalización de visados para los países de los Balcanes Occidentales. Su concesión a los estados de los Balcanes Occidentales fue tema polémico en la UE dada la insatisfacción de algunos Estados Miembros derivada de las experien-

3. Esta sección se basa en Trauner (2011: 161-164).

cias vividas con la liberalización de visados para Bulgaria y Rumania. Un número relativamente elevado de ciudadanos excedió el período de tres meses de estancia permitido y fue muy complicado «reunirlos de nuevo y repatriarlos»⁴. El Consejo Europeo fue escenario de intensos debates y negociaciones entre partidarios y opositores a la liberalización de visados para los países de los Balcanes Occidentales (ESI, 2008: 4) y, a principios de 2005, el International Crisis Group (2005) anunció que el Grupo de Trabajo sobre los Balcanes Occidentales del Consejo (COWEB) no había sido capaz de llegar a un acuerdo sobre los posibles primeros pasos hacia la concesión de la eximición de visado para estos países. Esto reflejaría «un endurecimiento general de la situación política tras el resultado negativo de los referendos en Francia y los Países Bajos sobre la Constitución europea. París argumentaba que la región seguía siendo una amenaza a la seguridad» (ICG, 2005: 7).

En este contexto, los gobiernos de los Balcanes Occidentales eran conscientes de que la UE no reduciría la rigidez de los requisitos para la expedición de visados a no ser que estos cumpliesen todas las precondiciones tal y como estaban definidas. La Unión adoptó, a su vez, un proceso muy exigente. La liberalización de visados no se lograría en un solo paso sino que requeriría de una aproximación gradual a través de la firma de acuerdos de facilitación de visados y de readmisión como pasos intermedios más importantes. Además, los avances en la liberalización del estricto régimen de visados existente deberían producirse solo acompañados de «esfuerzos considerables por parte de los países en cuestión» (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006: 9). La decisión final se tomaría «caso por caso» y estaría vinculada a los avances en el cumplimiento de las condiciones predefinidas para cada país. Asimismo, la condición de los países como candidatos o candidatos potenciales también se tendría en cuenta (ibíd).

En la reunión del Consejo, celebrada el 13 y 14 de noviembre de 2006, se instó a la Comisión a iniciar negociaciones sobre acuerdos de facilitación de visados y readmisión de la Comunidad Europea. La Comisión inició las negociaciones con estos países ese mismo mes de noviembre, a excepción de Albania cuyo acuerdo de readmisión entró en vigor el 1 de mayo de 2006 y cuyas negociaciones sobre facilitación de visados se iniciaron el 13 de di-

4. Entrevista con un oficial de la Comisión, 6 de febrero 2006, Bruselas.

ciembre de 2006. Finalmente, todos los acuerdos se firmaron oficialmente en septiembre de 2007 y entraron en vigor el 1 de enero de 2008.

A pesar de que la estrategia de facilitación/liberalización de visados como incentivo ya había sido utilizada antes, su aplicación a los países de los Balcanes Occidentales fue singular en algunos aspectos y se ha convertido en un referente en el trato de la UE con otros países vecinos, en especial en el este (Trauner y Kruse, 2008). Los países de los Balcanes Occidentales, con la excepción de Albania, fueron los primeros países con los que la Unión negoció, desde un principio, la liberalización de visados y el derecho de readmisión de forma conjunta⁵. Además, la UE impuso una amplia lista de condiciones, enfatizando su necesaria aceptación e implementación por parte de los estados asociados, para acceder al régimen de exención de visados.

Tras la entrada en vigor de los acuerdos de facilitación de visado y los acuerdos de readmisión, la UE desarrolló una hoja de ruta para cada país de los Balcanes Occidentales con las condiciones específicas que se deberían cumplir antes de la abolición de los visados⁶. Cada hoja de ruta fue hecha especialmente a medida para cada país y abarcaba cuatro áreas de cooperación: la seguridad documental, la migración irregular y la readmisión, el orden público y la seguridad, y, finalmente, las relaciones exteriores y los derechos fundamentales. El rígido conjunto de condiciones marcadas por las hojas de ruta abarcaban numerosos aspectos, e incluso, según un funcionario del Consejo Europeo, en algunos casos éstas eran tan exhaustivas (y en casos excepcionales más aún) como las condiciones requeridas en materia de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) para la adhesión de los países de Europa Central y del Este en las ampliaciones de la UE de 2004 y de 2007⁷.

5. Albania fue una excepción, ya había firmado un acuerdo de readmisión con la Comunidad Europea en abril de 2005, antes de iniciarse las negociaciones para acuerdos de simplificación de expedición de visados.

6. En enero de 2008, Serbia fue el primer país en recibir una hoja de ruta, seguida de Macedonia, Albania y Montenegro. En mayo de 2008, Bosnia-Herzegovina fue el último país en emprender negociaciones para la exención de visado.

7. Entrevista con un funcionario del Consejo Europeo, 17 de marzo 2009, Bruselas. El entrevistado dio la creación de agencias anticorrupción como ejemplo de área donde se cree que la UE fue más estricta en las negociaciones para la liberalización de visados con los países de los Balcanes Occidentales que con las negociaciones de adhesión con países de Europa Central y del Este.

Su implantación ha sido supervisada en los llamados «Diálogos sobre la Liberalización de Visados» entre la UE y los respectivos países. Los progresos realizados por cada uno de ellos en el cumplimiento de las condiciones se evaluaron mediante una serie de misiones especiales de expertos con la implicación tanto de funcionarios de la Comisión como de Estados Miembros. En los informes de evaluación de mayo de 2009, la Comisión concluyó que Macedonia había cumplido con todas las condiciones requeridas; que Montenegro y Serbia habían logrado avances importantes y que, por lo tanto, debían beneficiarse de la exención de visado con la condición de que se acabaran de cumplir los escasos requisitos todavía pendientes; y que Albania y Bosnia-Herzegovina habían avanzado, pero aún no habían logrado cumplir con una serie de requisitos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2009: 5). Se aconsejó que estos dos últimos países permaneciesen en la lista de países que requerían visado para acceder a la UE hasta que cumpliesen las condiciones necesarias.

El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (2009a), después de que el Parlamento Europeo (2009) adoptase su informe (no vinculante) sobre la propuesta de la Comisión en materia de liberalización de visado, votó a favor de la exención de visado para ciudadanos de Macedonia, Montenegro y Serbia con pasaporte biométrico a partir del 19 de diciembre de 2009. Si bien la decisión había sido muy esperada por parte de los tres países, ésta, sin embargo, suscitó críticas por las consecuencias para Bosnia-Herzegovina. Dado que los ciudadanos de etnia serbia pueden tener dos pasaportes en Bosnia-Herzegovina, el trato preferencial hacia Serbia ponía en riesgo la, ya de por sí, frágil estabilidad de Bosnia-Herzegovina. Incluso se produjo una discusión acerca de si la propuesta de visados de la UE era «anti-musulmana» dado que Albania y Bosnia-Herzegovina son los países de la región con el mayor número de población musulmana (Knaus, 2009). Una preocupación que llevó al Consejo a subrayar que las propuestas para la eventual exención de visado para estos dos países se tratarían «con carácter de urgencia» (Consejo de la Unión Europea, 2009b: 17). En mayo de 2010, la Comisión reconocía ya que Bosnia-Herzegovina y Albania habían realizado importantes esfuerzos y propuso la exención de visados para antes del otoño de ese mismo año con la condición que los dos países cumpliesen, antes de su entrada en vigor, con los requisitos aún pendientes. El 7 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo dio luz verde a la enmienda propuesta y, en noviembre de 2010, los ministros de Interior de la UE declararon oficialmente que se habían cumplido los requisitos establecidos en la hoja

de ruta para la liberalización del régimen de visados. A partir del 15 de diciembre de 2010 se eliminaron los requisitos de visado para los ciudadanos con pasaporte biométrico de Albania y Bosnia-Herzegovina (Consejo de la Unión Europea, 2010).

El caso especial: Kosovo

Debido a la división entre los Estados Miembros sobre el reconocimiento de la independencia de Kosovo, este ha sido un caso especial en el proceso de liberalización de visados de la UE a los países de los Balcanes Occidentales. Los Estados Miembros de la UE están divididos sobre cómo abordar la declaración de independencia de Kosovo, con cinco de ellos (España, Grecia, Rumania, Eslovaquia y Chipre) negándose a reconocerlo como Estado independiente. Ante esta situación la consecuencia directa es que este no puede ser sujeto de relaciones contractuales formales con la UE, ni iniciar el proceso escalonado de adhesión. La oposición de estos países a la independencia de Kosovo significa que la Unión tiene que adoptar una posición de «Estado neutral».

En la práctica, los países que no reconocen la independencia de Kosovo pueden bloquear cualquier iniciativa de la UE y así determinar la naturaleza de sus relaciones con Kosovo (Surroi, 2011), incluyendo también la política de visados. Kosovo fue excluido del proceso de liberalización de visados, pero también se excluyeron aquellos ciudadanos con pasaporte biométrico serbio que o bien han estado residiendo en Kosovo, o poseen un certificado de ciudadanía expedido para el territorio de Kosovo. Para cumplir con un requisito establecido por la UE, Serbia ha empezado a expedir todos sus pasaportes a residentes de Kosovo desde una Dirección de Coordinación específica en Belgrado, consiguiendo que los pasaportes serbios sean fácilmente reconocibles. La razón oficial para la insistencia de la UE en cumplir este requisito se basa en el hecho de que Serbia no ha ejercido desde 1999 ningún control sobre las personas y el territorio de Kosovo. Sin embargo parece que, extraoficialmente, también se debe a la preocupación de algunos Estados Miembros por el hecho de que el número de solicitantes de asilo o de inmigrantes irregulares procedentes de la empobrecida Kosovo pueda aumentar (no solo por parte de los serbios sino porque muchos albaneses todavía tienen un documento de identidad y pasaporte serbio) (Štikš, 2011: 132).

La reticencia de la UE en emprender negociaciones formales llevó a Kosovo a tomar la iniciativa a finales de 2008, de manera que adoptó su propia estrategia de liberalización de visados e impuso sus criterios de forma unilateral. Durante 2009 y 2010, firmó una serie de acuerdos de readmisión con algunos estados Schengen y aprobó una ley de readmisión, algo único en la región. Estas medidas fueron vistas con buenos ojos por la UE y respaldadas públicamente en Kosovo (EurActiv, 2010). El Consejo JAI de noviembre de 2009 dio el primer paso hacia la formalización de la cooperación de la UE con Kosovo en materia de visados al añadir a este país a la lista de países en el Reglamento (CE) 539/2001 del Consejo cuyos ciudadanos requieren visado para entrar en la Unión Europea (Consejo de la Unión Europea, 2009a: 3). La inclusión de Kosovo va acompañada de una referencia a su estatus internacional recogida en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de la ONU y se añade a la lista de otros territorios a los que la UE todavía no ha podido reconocer (como por ejemplo, la Autoridad Palestina y Taiwán). La cuestión de los visados para Kosovo fue retomada por el Consejo de Asuntos Generales del 6 y 7 de diciembre de 2009 afirmando que «Kosovo también debería beneficiarse de la perspectiva de una eventual liberalización de visados⁸ una vez cumpla con todas las condiciones» (Consejo de la Unión Europea, 2009c: 16). Por primera vez la UE prevé oficialmente la posibilidad de una eventual exención de visado para Kosovo.

En los meses siguientes la discusión se centró en si la UE debería crear una hoja de ruta para Kosovo similar a las expedidas a los demás países de los Balcanes Occidentales, y en caso afirmativo, cuándo se debería hacer. El Parlamento Europeo fue un firme defensor de este paso. Ya en su opinión sobre la exención de visado para Macedonia, Serbia y Montenegro, la ponente en el Parlamento Europeo Tanja Fajon sugirió que se iniciase rápidamente un dialogo sobre visados con Kosovo:

«Kosovo sigue siendo un problema grave. Es la única parte de los Balcanes Occidentales que está completamente excluida del proceso de liberalización

8. «Sin prejuicio al posicionamiento de los Estados miembros sobre su estatus» (nota al pie en el original).

de visados; ni siquiera está previsto entablar conversaciones. Es la consecuencia natural de la división entre los Estados miembros sobre el reconocimiento de su independencia. La complejidad política del problema es comprensible, pero no se debe dejar al pueblo de Kosovo en un agujero negro creado por esos desacuerdos. Creo que el Parlamento debe presionar a la Comisión y al Consejo para que encuentren la forma de incluir a Kosovo en el proceso de liberalización de visados lo antes posible. Esto impulsará las reformas estructurales necesarias» (Parlamento Europeo, 2010: 7).

No obstante, tanto la Comisión como el Consejo siguen teniendo dudas. Según estas instituciones, Kosovo debe seguir adaptando su legislación a la normativa europea y mejorar la gestión en la readmisión y en el retorno de solicitantes de asilo que han sido rechazados, como paso previo a emprender un diálogo en materia de visados. Esta reticencia por parte de la UE ha pasado a adquirir relevancia política en Kosovo. Actores de la sociedad civil local han estado presionando para que Kosovo recibiera un trato similar al de otros estados de los Balcanes Occidentales. Por ejemplo, en 2009, la European Stability Initiative (ESI) inició una campaña a favor de una hoja de ruta sobre visados para Kosovo (ESI, 2009, 2010).⁹ El principal argumento esgrimido por estos actores ha sido que resultaría absurdo para la propia UE iniciar diálogos sobre visados con países como Rusia, Ucrania y Moldavia pero no con Kosovo, un pequeño país balcánico con una población de solo dos millones de habitantes y situado en su vecindad inmediata.

«Este trato discriminatorio no es solo un problema para los ciudadanos de Kosovo, sino que también daña los intereses de la UE. Daña los esfuerzos de la UE para promover la construcción institucional necesaria en Prístina. Asimismo debilita la posición de los reformistas proeuropeos en Kosovo. La actual política de la UE no cambia esta situación problemática, en que los kosovares son la quinta nacionalidad en número de personas que solicitan asilo en la UE, a pesar de los requisitos de visado que existen» (ESI, 2010: 1).

9. Véase la página web del European Stability Initiative: <http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=444>

La oleada de solicitantes de asilo procedentes de Serbia y Macedonia a los Estados Miembros de la UE durante el año 2011 (véase la sección siguiente) ha tenido un efecto negativo en las posibilidades de Kosovo de obtener un régimen sin visado con la UE. No fue hasta diciembre de 2011 cuando el Consejo Europeo volvió a mostrar que la cuestión de los visados para Kosovo seguía en su agenda. Los ministros de la UE reiteraron que

«Kosovo también se beneficiará de una eventual liberalización de visados una vez haya cumplido con todas las condiciones... el Consejo Europeo acoge con satisfacción la intención de la Comisión de emprender las conversaciones en materia de visados, sin perjuicio a la posición ni estatus de los Estados Miembros» (Consejo de la Unión Europea, 2011).

Tras estas conclusiones, la UE ha empezado a poner en práctica su retórica y el 19 de enero de 2012 la comisaria europea de Interior, Cecilia Malmström, viajó a Prístina para emprender formalmente las negociaciones sobre la liberalización de visados. Según la Comisaria:

«Sé lo importante que es viajar sin visado para los ciudadanos de Kosovo y estoy contenta de que, finalmente, hayamos puesto en marcha el proceso. Pero sí, y cómo de pronto, los ciudadanos obtendrán el privilegio de poder viajar sin visado dependerá exclusivamente de que el Gobierno de Kosovo continúe sus esfuerzos en la aplicación de las reformas en el área del estado de derecho y de los avances concretos que se logren sobre el terreno» (Comisión Europea, 2012).

Tras la liberalización de visados: ¿la reintroducción de restricciones temporales?

Pocos meses después de la entrada en vigor del régimen de libre visado con Macedonia, Serbia y Montenegro en diciembre de 2009, algunos estados de Europa Occidental se enfrentaron a un aumento considerable del número de solicitantes de asilo procedentes de esta región. En particular, políticos belgas protestaron enérgicamente sobre una supuesta *inundación* de solicitantes de asilo procedentes de los países de los Balcanes Occidentales, principalmente de las regiones empobrecidas de Macedo-

nia y Serbia que pertenecían a las minorías étnicas de estos países (los roma y etnia albanesa). Según el ministro de Interior serbio, Ivica Dačić, los solicitantes de asilo lo hacían por motivos económicos, por lo que Serbia esperaba que fueran repatriados en el marco de la cooperación de readmisión existente (Blic, 2010).

En 2011 la agencia de gestión de fronteras Frontex en su “Análisis Anual de Riesgo de los Balcanes Occidentales” recogió los datos de los Estados Miembros y analizó a fondo los casos de solicitud de asilo procedentes de la región de Europa suroriental. Según su informe (Frontex, 2011: 23-30), se presentaron casi 26.000 solicitudes en 2010 (80% serbios, 20% macedonios), y la gran mayoría en solo tres países (Bélgica, Suecia y Alemania). En comparación con el año anterior (cuando los ciudadanos de estos estados todavía necesitaban visados Schengen) las solicitudes de asilo procedentes de Serbia aumentaron en un 76%, y las de nacionales de Macedonia llegaron a multiplicarse por siete (un aumento del 712%). Alrededor del 80% de los solicitantes de asilo eran de etnia roma de estos dos países y en su mayoría del sur de Serbia (y Kosovo), aunque también de la región central y norte (Vojvodina). El 20% restante eran personas de etnia albanesa. La tasa de concesión para estos solicitantes de asilo ha sido muy baja, inferior al 1%. Estos parecían conocer los sistemas de asilo existentes en Europa, dado que las diferencias en los procedimientos de concesión de asilo y el tipo de atención que se les ofrece a los solicitantes han afectado a la distribución geográfica de las solicitudes. Según las autoridades suecas y belgas, la principal razón para el aumento de solicitudes de asilo en los meses de otoño es que los solicitantes esperan pasar un «invierno cómodo» en Europa y regresar a sus hogares una vez que se les sea denegado el asilo (2011: 25). La mayoría de los solicitantes de asilo aseguran que una vez rechazada su solicitud volverían a Serbia o Macedonia de manera voluntaria. Aunque no existe un sistema de verificación, Frontex asume que la mayoría de los solicitantes de asilo rechazados efectivamente regresaron (2011: 26).

La UE trató de responder a esta situación aumentando la presión sobre los países de procedencia, especialmente Serbia y Macedonia, para prevenir el abuso del régimen de libre visado. En octubre de 2010 una misión de expertos de alto nivel, encabezada por Bélgica e integrada por funcionarios de la Comisión Europea, visitó Skopje y Belgrado para dialogar con las autoridades locales sobre el aumento de solicitantes de asilo. Un mes más tarde, en noviembre de 2010, la comisaria europea de

Asuntos de Interior, Cecilia Malström, presentó al Consejo JAI, reunido para abordar la propuesta de liberalización de visados para Bosnia-Herzegovina y Albania, un mecanismo de seguimiento nuevo para evitar el abuso del proceso de liberalización de visados (Consejo de la Unión Europea, 2010). Este «mecanismo de monitorización de la posliberalización del visado» prevé un seguimiento continuo de las reformas exigidas a estos países y, lo que es más importante, incluye «mecanismos para consultas de emergencia» con los cuales la UE puede reaccionar rápidamente ante la detección de dificultades y situaciones de crisis. Si se considera necesario, la Comisión puede, además, proponer la suspensión de la exención de visado a un país de los Balcanes que sea beneficiario de un régimen libre de visados (ibíd). Aunque el nuevo sistema de protección se introdujo para Bosnia-Herzegovina y Albania, también cubre a los otros estados de los Balcanes que se beneficiaron de la exención de visado al mismo tiempo. Hasta que no se puso en marcha este nuevo sistema de protección los ministros de Interior de la UE no aceptaron la propuesta de la Comisión de levantar la exigencia de visado para los ciudadanos de Bosnia-Herzegovina y Albania.

En la práctica, el seguimiento posterior a la liberalización de visados se ha hecho a través de un «Comité de Sabios» presidido por la Comisión y con la participación de representantes de Frontex, Europol, la Presidencia del Consejo (la actual además de la entrante) así como la Secretaría del Convenio de Cooperación Policial de Europa Sureste. El seguimiento de estos países no deberá únicamente asegurar que estos sigan cumpliendo sus obligaciones derivadas de las negociaciones en materia de liberalización de visados, sino que también debe actuar como un «mecanismo de aviso y prevención» contra los abusos del régimen de libre visado (Comisión Europea, 2011a: 4). Además de los informes de evaluación periódicos de la Comisión, Frontex ha desarrollado unos «análisis de riesgo específicos» sobre la situación en los Balcanes Occidentales, además de tener operativo un grupo de trabajo dentro del cual también participan agentes de policía de los propios países balcánicos. Asimismo, si se considera necesario, el Comité Directivo puede tomar la decisión de llevar a cabo visitas de expertos sobre el propio terreno. En los primeros seis meses de su existencia se llevaron a cabo dos misiones de este tipo (del 26 al 29 de abril en Serbia y del 3 al 6 de mayo en Macedonia, ambas en 2011).

El primer informe de evaluación publicado a finales de mayo de 2011 confirmó que la UE se centraba casi exclusivamente en Serbia y

Macedonia, países ambos que habían adoptado una serie de medidas para frenar el flujo de solicitantes de asilo sin fundamento hacia la UE (Comisión Europea, 2011a). Estas medidas incluían campañas de sensibilización, un aumento de controles en las fronteras y controles operativos en agencias de turismo acusadas por las autoridades de «desinformar» a la población acerca de los supuestos beneficios de solicitar asilo en la UE (Comisión Europea, 2011a: 9). Al mismo tiempo, el informe de la Comisión subrayó que el problema no es solo una cuestión policial, sino que también se debe a una falta de integración de las minorías y a las propias políticas de estos países.

«La gran mayoría de personas son de origen roma que viven en condiciones de extrema pobreza y carecen de perspectivas de mejora en un futuro próximo, por lo que el principal motivo por el que abandonan su país de origen es económico, basado en falsas percepciones de las ventajas financieras que podrán adquirir como solicitantes de asilo en algunos de los Estados Miembros» (Comisión Europea, 2011a: 17).

A pesar de la vigilancia que existe tras la liberalización de visados, las quejas por parte de los Estados Miembros en relación con el número repetidamente alto de solicitudes de asilo infundadas procedentes de los estados de los Balcanes Occidentales no han disminuido. En mayo de 2011, Bélgica envió una carta a la Comisión Europea proponiendo la suspensión del régimen sin visados con Serbia (Balkan Insight, 2011). Las preocupaciones expresadas y la presión de varios Estados Miembros han llevado a la Comisión a incluir en este paquete de medidas una propuesta para introducir una «cláusula de salvaguardia» en el Reglamento de visado de la Unión Europea (CE) 539/2001. Esta permitirá, en circunstancias excepcionales, restablecer temporalmente los requisitos de visado para los ciudadanos de terceros países. A pesar de que esta es una medida de carácter general y no está explícitamente dirigida a ningún país o región en particular, su redacción por parte de la Comisión pone de manifiesto su clara vinculación con los Balcanes Occidentales. De acuerdo con la Comisión (2011b: 2), el objetivo de la cláusula de salvaguardia es proporcionar a la UE una herramienta «para compensar posibles graves consecuencias negativas derivadas de la liberalización de visados, y en particular la llegada a la UE de un número elevado de inmigrantes indocumentados o solicitantes de asilo sin fundamento». La nueva cláusula

no podrá activarse automáticamente y se utilizará solo como medida de último recurso, cuando los mecanismos alternativos de control de abuso del régimen sin visado hayan fallado. La propuesta de la Comisión que modifica el Reglamento 539/2001 del Consejo Europeo está sometida al procedimiento legislativo ordinario y no se espera que entre en vigor pronto. Sin embargo, la existencia de esta propuesta ha aumentado la presión que ejerce la UE en Serbia y Macedonia para que intensifiquen sus esfuerzos si quieren mantener su régimen de circulación sin visado con la Unión.

Conclusiones

A menudo se afirma que la región de los Balcanes Occidentales es un laboratorio para la elaboración de política exterior europea. El caso de la política de visados no es ninguna excepción en este sentido. Estos países vecinos del sureste europeo, han sido los primeros en beneficiarse del enfoque regional de la UE respecto a la liberalización de visados.

Del estudio de este proceso se pueden derivar dos lecciones. En primer lugar, la Unión Europea, con la promesa de la liberalización de visados, ha obtenido un incentivo particularmente potente que puede utilizar para pedir a un país tercero profundas reformas en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior. La «cuestión del visado» ha sido un tema de gran relevancia política mientras ha durado la necesidad de visado para entrar en el espacio Schengen para los ciudadanos de los países de los Balcanes Occidentales. La insistencia de la UE en el cumplimiento de los requisitos para la expedición de visado, cuyo coste combinado era demasiado alto para muchos viajeros, debilitó la retórica de los políticos de la Unión sobre la transcendencia y la importancia de esta región para Europa. Cuando la UE, finalmente, les incluyó en un proyecto de liberalización de visados lo vinculó al cumplimiento de toda una serie de requisitos (aunque eso sí, todos factibles). Este *quid pro quo* se ha considerado un éxito puesto que permitía hacer un seguimiento transparente de los gobiernos de estos países (no solo por parte de la UE sino que también por su propia sociedad civil) a medida que avanzaban en el cumplimiento de las condiciones predefinidas. Algunos observadores incluso han llegado a sugerir que las características principales del proceso

de liberalización de visados deberían aplicarse al proceso de adhesión en sí, especialmente en aquellos lugares en los que la UE se mantiene reacia a armar de contenido real la promesa de una eventual adhesión (con la excepción de Croacia) (Grabbe *et al.*, 2010).

La segunda conclusión es que dentro de la Unión Europea el uso de este incentivo suscita enfrentamientos. Los Estados Miembros han estado luchando para tratar de encontrar un equilibrio entre, por una parte, el intento de mantener un nivel de seguridad interna elevado y, por la otra, el objetivo de política exterior de tratar de fomentar relaciones de buena vecindad y una cercanía de pueblo-a-pueblo en la región europea. Una de las razones por las cuales el proceso de liberalización de visados ha sido tan exigente es porque los ministros de Exteriores se han visto en la necesidad de convencer a sus homólogos de Interior de que la seguridad interior europea no se vería perjudicada (Trauner, 2011). Tras el final del proceso de liberalización de visados para Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia-Herzegovina y Albania, el péndulo que oscila entre la movilidad y la libertad, por un lado, y la seguridad, por el otro, ha vuelto a decantarse hacia el campo de la seguridad. Por su parte, a Kosovo solo se le ha permitido avanzar lentamente hacia la liberalización de visados. Aunque los actores políticos y las organizaciones de la sociedad civil en Kosovo han hecho un fuerte lobby para la exención del visado, la UE ha esperado hasta enero de 2012 para finalmente permitir a este país entrar en un proceso de liberalización de visado. Lo que, en buena medida, ha sido relacionado con el desacuerdo entre los Estados Miembros de la UE sobre cómo hacer frente a la independencia autoproclamada de país. Otra de las razones ha sido la insatisfacción de los Estados Miembros con los resultados del proceso de liberalización de visados para el resto de los estados de los Balcanes Occidentales. Las solicitudes de asilo infundadas han aumentado, especialmente entre los roma y los ciudadanos de etnia albanesa, procedentes de Macedonia y Serbia. La UE ha respondido a este reto con la instalación de un mecanismo de «seguimiento posliberalización de visados» y la amenaza de su suspensión. La herramienta más importante para mantener un nivel alto de presión política es la modificación del Reglamento de visados (CE) 539/2001, actualmente en negociación, que está dirigida a los estados de los Balcanes Occidentales y que podría privarlos temporalmente de los beneficios de la exención del visado.

El proceso de liberalización de visados para los Balcanes Occidentales parece estar todavía lejos de concluirse.

Referencias bibliográficas

- Balkan Insight. «EU Proposes Mechanism to Suspend Visa-Free Regime» (24 de mayo 2011) <<http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-proposes-mechanism-to-suspend-visa-free-regime>>.
- Blic. *Control to be intensified due to new wave of asylum seekers from Serbia* (en línea) [Fecha de consulta: 19.10.2010] <http://english.blic.rs/In-Focus/6999/Control-to-be-intensified-due-to-new-wave-of-asylum-seekers-from-Serbia>.
- Blockmans, Steven. *Tough love: The European Union's relations with the Western Balkans*. La Haya: TMC Asser Press, 2007.
- Comisión de las Comunidades Europeas. «Comunicación de la Comisión: Los Balcanes Occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad». *COM (2006) 27* (27 de enero de 2006).
- «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación». *COM(2009) 366 final* (15 de julio de 2009).
- Comisión Europea. «Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010». *SEC (2011) 695 final* (30 de mayo de 2011a).
- «A credible, fair and effective EU migration policy: the way forward». *IP/11/629* (24 de mayo de 2011b).
- «Commission launches dialogue with Kosovo on visa fee travel» *IP/12/32* (19 de enero de 2012).
- Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia*. Santa Maria da Feira, 19 y 20 de junio de 2000.
- Consejo de la Unión Europea. «Reglamento (EC) n.º 539/2001 de 15 de marzo de 2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación». *Diario Oficial de la Unión Europea* L 81 (21 de marzo de 2001).

- «Conclusiones de La Agenda de Salónica para los Balcanes Occidentales». *Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores* (CAGRE) (16 de junio de 2003).
 - «Reglamento por el que se modifica el Reglamento (EC) n.º 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación». *Diario Oficial de la Unión Europea* (24 de noviembre de 2009a).
 - «Comunicado de prensa 16883/1/09 REV 1». *Consejo de Justicia y Asuntos de Interior* sesión número 2979 (30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009b).
 - «Comunicado de prensa 17217/09». *Consejo General* sesión 2984 (7 de diciembre de 2009c).
 - «Comunicado de prensa 15957/10, la liberalización de visado para Albania y Bosnia-Herzegovina» (8 noviembre de 2010).
 - *Sesión 3132 del Consejo de Europa 18089/II*, 2011.
- ESI. *The White List Project. EU Policies on Visa-Free Travel for the Western Balkans*. Berlin, Bruselas Estambul: European Stability Initiative, (1 de noviembre de 2008).
- «Isolating Kosovo? Kosovo vs Afghanistan». *ESI Discussion Paper*, vol. 5, n.º 22 (19 de noviembre de 2009).
 - *Isolation Confirmed. How the EU is undermining its interests in Kosovo*. Berlin, Brussels, Pristina: European Stability Initiative, 2010
- EurActiv. *Balkan EU visa deal hailed as 'giant step for Macedonia* (en línea) [Fecha de consulta: 16.7.2009] <<http://www.euractiv.com/en/enlargement/balkan-eu-visa-deal-hailed-giant-step-macedonia/article-184185>>.
- *Visa liberalisation: Young Kosovars feel isolated by the EU* (en línea) [Fecha de consulta: 21.10.2010] <<http://www.euractiv.com/en/enlargement/visa-liberalisation-young-kosovars-feel-isolated-eu-analysis-499023>>.
- Frontex. *Western Balkan Annual Risk Analysis 2011*. Varsovia: Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, 2011.
- Grabbe, Heather; Gerald Knaus; Daniel Korski. *Beyond Wait-And-See: The Way Forward for EU Balkan Policy*. Londres: European Council on Foreign Relations, 2010.
- ICG. «EU Visas and the Western Balkans». *Europe Report*, n.º 168 (29 de noviembre de 2005). Bruselas: International Crisis Group.

- Knaus, Gerald. *Is the EU Visa Proposal anti-Muslim?* Sarajevo: European Stability Initiative, 2009 (en línea) <<http://www.esiweb.org/rumeliobserver/2009/07/18/is-the-eu-visa-proposal-anti-muslim/>>
- Nelkovski, Filip. *Access Denied! The EU's Visa Policy as Presented by the Macedonian Media*. Vienna: South East Europe Media Organisation - SEEMO, 2006.
- Noutcheva, Gergana. «Fake, partial and imposed compliance: the limits of the EU's normative power in the Western Balkans». *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n.º 7 (2009), p. 1.065-1.084.
- Parlamento Europeo. «Informe sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países». *Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior A7-0042/2009* (27 de octubre de 2009).
- «Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación» (*COM(2010)0256 – C7-0134/2010 – 2010/0137(COD)*, A7-0256/2010, (30 de septiembre de 2010).
- Setimes. «Visa issue makes for common cause in the Western Balkans». *Southeast European Times* (en línea) [Fecha de consulta: 5.6.2006] <<http://www.setimes.com/>>.
- Štiks, Igor. «The European Union and citizenship regimes in the Western Balkans», en: Jacques Rupnik (ed.). *The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*. European Union Institute for Security Studies: Chaillot Paper, n.º 126 (junio 2011).
- Surroi, Vetan. «The unfinished state(s) in the Balkans and the EU: the next wave», en: Jacques Rupnik (ed.). *The Western Balkans and the EU: The Hour of Europe*. European Union Institute for Security Studies: Chaillot Papers, n.º 126 (junio 2011).
- Trauner, Florian. *The Europeanisation of the Western Balkans: EU justice and home affairs in Croatia and Macedonia*. Manchester: Manchester University Press, 2011.

- Trauner, Florian; Kruse, Imke. «EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?». *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, n.º 4 (2008), p. 411-438.
- VC Experts Group Research. *Liberalisation of Visa Regime in the Region of South Eastern Europe. Obstacles and Possible Solutions*. Belgrado: Citizens Pact for South East Europe, 2004.

