





---

LA POLÍTICA DE VISADOS PARA EL SIGLO XXI:  
MÁS ALLÁ DE LA COLA DEL VISADO

---

*Editores*

ELENA SÁNCHEZ-MONTIJANO  
Investigadora Principal, CIDOB

JORDI VAQUER I FANÉS  
Director, CIDOB

ELINA VILUP  
Investigadora Principal, CIDOB

*Contribuciones de*

FRANCISCO A. PÉREZ  
Investigador, CIDOB

ANNA AYUSO  
Investigadora Principal, CIDOB

LETICIA DELGADO GODOY  
Profesora Titular, Universidad Rey Juan Carlos

NICOLÁS DE PEDRO  
Investigador Principal, CIDOB

FRANCESC FÀBREGUES  
Responsable de proyectos, CIDOB

ORIOI FARRÉS  
Responsable de proyectos, CIDOB

ÍNIGO MACÍAS-AYMAR  
Investigador Principal, CIDOB

RODERICK PARKES  
EU programme coordinator, PISM (The Polish Institute of International Affairs)

MARÍA LUISA SÁNCHEZ BARRUECO  
Profesora Contratada Doctora, Universidad de Deusto

VALERIYA SHAMRAY  
Investigadora Asociada, CIDOB

JAVIER SOLANA  
Presidente Honorario, CIDOB  
y Presidente del Centro de Economía y Geopolítica Global, ESADE

EDUARD SOLER I LECHA  
Investigador Principal, CIDOB

FLORIAN TRAUNER  
Assistant Professor, Institute for European Integration Research, University of Vienna

ALVISE VIANELLO  
Universidad Ca' Foscari de Venecia

---

ELENA SÁNCHEZ-MONTIJANO,  
JORDI VAQUER I FANÉS Y ELINA VIILUP (eds.)

# LA POLÍTICA DE VISADOS PARA EL SIGLO XXI

Más allá de la cola del visado



---

© 2012 para cada uno de los trabajos:  
Francisco A. Pérez, Anna Ayuso, Leticia Delgado Godoy, Nicolás de Pedro, Francesc  
Fàbregues, Íñigo Macías-Aymar, Oriol Farrés, Roderick Parkes, María Luisa Sánchez  
Barrueco, Elena Sánchez-Montijano, Valeriya Shamray, Javier Solana, Eduard Soler i Lecha,  
Florian Trauner, Jordi Vaquer i Fanés, Alvis Vianello, Elina Viilup

© 2012 CIDOB para todos los créditos  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripcions@cidob.org](mailto:subscripcions@cidob.org)

Diseño de cubierta y maquetación: Joan Antoni Balcells

© De las traducciones del inglés al castellano: Anthony Gilliland

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por  
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 978-84-92511-38-9  
Depósito Legal: B-31301-2012

Impreso por Book Print Digital S.A

---

## Sumario

Prólogo, *Javier Solana*, 9

Introducción. La política de visados en la Unión Europea a examen: más allá de la cola del visado, *Elena Sánchez-Montijano, Jordi Vaquer i Fanés y Elina Viilup*, 13

1. La reserva nacional: los visados de larga duración, *Leticia Delgado Godoy*, 31
2. La dimensión económica de la política de visados de España, *Iñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez*, 55
3. Seguridad: el componente ineludible de la política de visados, *Nicolás de Pedro*, 79
4. Asociación o condicionalidad, diplomacia o control: ¿en qué se basa la política de liberalización de visados de la Unión Europea?, *Roderick Parkes y Elina Viilup*, 103
5. Inseguridad jurídica en la aplicación de la política comunitaria de visados por España con relación a los visados de corta estancia, *María Luisa Sánchez Barrueco*, 131
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*, 159
7. La inalcanzable tercera «M»: visados y movilidad de personas en las relaciones euromediterráneas, *Eduard Soler i Lecha y Alvis Vianello*, 191
8. La implantación de una zona de libre visado: ¿qué lecciones se pueden aprender de los Balcanes Occidentales?, *Florian Trauner*, 215
9. La política de visados de la UE: ¿qué implica para el futuro de Ucrania en Europa?, *Valeriya Shamray*, 237

El visado para España. Visión general del proceso de visados, 266

Gráfico 1. Embajadas y consulados de España en el mundo, 268

Gráfico 2. Visados totales emitidos por España según nacionalidad (2011), 270

Gráfico 3. Visados de corta duración emitidos por España según nacionalidad (2011), 271

Gráfico 4. Visados de larga duración emitidos por España según nacionalidad (2011), 272

Gráfico 5. Rechazos en frontera de España a nacionales de terceros países (2011), 273

El visado para el Espacio Schengen. Visión general del visado Schengen, 274

Tabla y

gráfico 6. Visados de corta duración emitidos. Visión general y evolución (2005-2011), 274

Gráfico 7. Proporción de visados según tipo (2011), 275

Gráfico 8. Consulados que emiten más visados de tipo C. 15 principales consulados (2011), 275

Gráfico 9. Visados Schengen emitidos, según país de destino y origen. Diez principales países emisores (2011), 276

Gráfico 10. Panoramas regionales por tipo de visado y volumen (2011): América Latina; Asia; Mediterráneo y Oriente Medio; Europa del Este, Balcanes y Cáucaso, 278

Gráfico 11. Evolución de las denegaciones de visados de larga y corta duración, según país Schengen de destino (2005-2011), 286

Gráfico 12. Evolución de las denegaciones de visados de corta duración, según país de procedencia. Visados A, B y C (2005 y 2011): Argelia, China, Marruecos y Rusia, 288

---

## Prólogo

*Javier Solana*

El siglo XXI ha dado paso a un nuevo paisaje geopolítico en el que la Unión Europea (UE) está en el ojo del huracán. La primera economía mundial se muestra en estos momentos con serios problemas para autogestionarse y para dar respuesta a las necesidades globales, acorde con sus responsabilidades mundiales.

El sistema de la UE, que antaño parecía estable y próspero, está experimentando una crisis sin precedentes, tanto en el ámbito económico como político. La crisis económica y financiera ha dado pie a discursos nacionalistas y populistas alrededor de Europa, particularmente en las democracias más ricas y avanzadas de Escandinavia y Europa occidental. Esta preocupante tendencia no debilita tan solo el tejido democrático de la sociedad, sino que también pone en duda la totalidad del proceso de integración europeo. Los hechos que van desde el cierre de fronteras en 2011 entre Francia e Italia, ante la llegada de inmigrantes del norte de África, hasta las amenazas del Reino Unido de impedir la entrada a los griegos en busca de trabajo resultan reveladores. La ola de sentimientos xenófobos y antiinmigración que se expande por Europa está poniendo en peligro uno de los más importantes logros de la UE: la libre circulación de personas dentro del área de libertad, seguridad y justicia. Concepto éste que se estableció por el Tratado de Schengen a mediados de los años ochenta, se incorporó posteriormente en los Tratados de la UE, y se implementó para cubrir a la mayoría de los Estados Miembros, a los que se les sumaron países como, por ejemplo, Suiza y Noruega.

La abolición de fronteras interiores ha llevado a otro logro clave para la UE: la sustitución de la *amalgama* de reglas que regían las políticas de visados para terceros países en cada Estado Miembro por condiciones

comunes, coherentes y simplificadas para la expedición de visados para estancias breves y de tránsito por el territorio de los Estados Miembros. En definitiva, la respuesta conjunta proporcionada por la UE a los nacionales de terceros países, especialmente con el desarrollo del Código Común de Visados aprobado en 2010, ha dejado clara que la ambiciosa agenda que los Estados Miembros se imponían a inicios del siglo XXI por la integración y la cooperación aún perdura.

También cabe destacar que estas reglas comunes están lejos de la perfección y que deben ser mejoradas. En la actualidad, podemos encontrar inconsistencias y una falta de sinergias con las otras políticas de la UE, como con las políticas económicas o de asuntos exteriores. Esto implica que, a pesar de un tratamiento común de los solicitantes de visados en los consulados de los Estados Miembros, continúe habiendo problemas, en buena medida causados por el miedo –a veces infundado–, la inseguridad y la posible inmigración irregular que conlleva la movilidad humana. No obstante, ello no implica que el actual sistema tenga que ser desmantelado, sino todo lo contrario: se debería progresar en una dirección común de integración.

Continuar avanzando en esta política común no solo lanza un mensaje de conjunto a los terceros países, es decir, un posicionamiento de política exterior única, sino que también, especialmente a través de los acuerdos de liberalización o de facilitación de visados, permite seguir trabajando por los procesos de aproximación entre los terceros países y la UE, basados en el respeto a los valores de paz, derecho, justicia y democracia. Un buen ejemplo lo tenemos en la respuesta común a la política de visados con respecto a Rusia, que ha llevado, entre otras cuestiones, a la agilización de los trámites de solicitud de visado para los ciudadanos de este país.

Es difícil pronosticar los efectos de estos avances, pero lo que es seguro es que la UE puede seguir progresando de forma conjunta en intereses comunes. Sin lugar a dudas, una respuesta común a un fenómeno global como la movilidad humana daría una respuesta de unión hacia los terceros estados. El gran impulso que la UE ha realizado en el marco de Schengen, especialmente en su respuesta hacia el exterior, debe servir de ejemplo de cómo la UE continúa luchando por una comunidad unida, basada en la integración y en la cooperación.

Estas y muchas otras ideas relacionadas con el desarrollo de la política de visados común, emprendida en el marco de la UE con objeto de avanzar en la gestión de los flujos migratorios y para velar por la seguridad,

tanto presente como futura, son los ejes de esta publicación editada por CIDOB. Los diferentes capítulos son fruto de las investigaciones realizadas por expertos en diferentes materias que plantean su visión conjunta sobre la reciente política de visados europea, apenas dos años después de su implantación. El libro analiza los factores más relevantes de la política de visados bajo una visión crítica de los objetivos alcanzados, con el fin último de contribuir en la mejora de la acción exterior de la UE. Su lectura es fundamental para comprender el estado actual de la política de visados común y de sus consecuencias.



---

## Introducción

### La política de visados en la Unión Europea a examen: más allá de la cola del visado

*Elena Sánchez-Montijano, Jordi Vaquer i Fanés y Elina Viilup*

La creación del espacio Schengen, con su política común de visados, figura entre las grandes innovaciones aportadas por el proceso de integración europea. Se trata, de hecho, de la única política de visados conjunta de carácter supranacional en el mundo; y no hay que perder de vista que los visados, es decir, la decisión sobre quién accede y cómo lo hace a un determinado Estado, es un aspecto sensible de la soberanía nacional. En sus escasos quince años de existencia, la política común de visados ha contribuido tanto al reforzamiento de la cohesión interna de la Unión Europea (UE) como a la securitización de su acción exterior. Así, el fortalecimiento de los controles en las fronteras exteriores fue un elemento imprescindible para el desmantelamiento de las fronteras interiores de la UE. Como cualquier otra política de visados, su objetivo primordial es garantizar la estabilidad y seguridad nacionales, lo que incluye el control de los flujos migratorios. Su lógica choca, así, con aspectos como la flexibilidad, la permeabilidad, la interdependencia o los intercambios que caracterizan el fenómeno de la globalización. De esta manera, una excesiva rigidez de la política común de visados puede convertir a la UE en un actor introspectivo y ensimismado y anular las iniciativas proactivas destinadas a aumentar el impacto de su acción exterior y el peso de la Unión en el panorama internacional. De igual forma, una excesiva supeditación de la política de visados a una agenda de seguridad entraña riesgos para las economías europeas, que no pueden disociarse de los flujos globales de bienes, personas y servicios.

Hoy en día, alrededor de mil millones de ciudadanos de unos 40 países no europeos, ricos en su mayor parte, no necesitan visado para acceder a

la UE. Lo que significa que el 80% de la población mundial, o lo que es lo mismo, los ciudadanos de más de 100 países sí precisan visado para visitar el territorio de la Unión. La movilidad queda, pues, restringida a aquellos que ya se benefician de una ventaja económica y las fronteras nacionales, antaño porosas, se están sellando para los más desfavorecidos: es más difícil para un argelino, marroquí o egipcio trasladarse ahora a un país europeo, ya sea para trabajar, estudiar, hacer negocios o turismo, que en los años setenta. La conocida como «lista negra» europea no solo refleja una preferencia de criterio económico sino prejuicios tradicionales de seguridad, etnia y religión, ya que el grueso de los países incluidos en esta lista pertenece al África negra y/o son musulmanes. Así, los ciudadanos de estos países tienen que someterse a largas colas en los consulados europeos y a engorrosos procesos, a menudo humillantes, si quieren viajar a la UE. Lo que repercute, además de en las relaciones económicas, en las relaciones interpersonales y de buena vecindad.

La naturaleza multiforme del auge de la movilidad internacional aconseja que la política de visados común quede supeditada, en exclusiva, a la agenda y enfoque propios de los diferentes ministerios de Interior de los Estados Miembros. La UE se ha esforzado por mitigar la llamada «Europa fortaleza». Sin embargo, el contexto de la crisis económica y el populismo creciente en toda la Unión han impedido que estos avances se asuman abiertamente y con franqueza. Con el agravamiento de la crisis europea en 2012, las llamadas para el desmantelamiento de la libertad de movimiento entre los Estados Miembros de la UE, establecida por el Acuerdo de Schengen, están ganando popularidad. El peligro de que la UE se cierre sobre sí misma es, pues, real.

El diseño e implementación de un nuevo enfoque integral es una tarea ardua y otras dimensiones aún deben encontrar su espacio en una política de visados más equilibrada. Entre ellas pueden citarse la eficacia y eficiencia del sistema; el respeto de los derechos fundamentales y las garantías jurídicas de los visitantes; la atracción de turistas, talento, clientes e inversores; la respuesta ante las carencias de los mercados laborales; la mejora de las relaciones bilaterales; o la diplomacia pública para la promoción del modelo político de la Unión y su legitimidad ante la opinión pública internacional. Teniendo en cuenta todos estos aspectos, no es de extrañar que la política de visados haya escalado progresivamente posiciones en el debate europeo y en el diálogo con los países socios. Como resultado de numerosas negociaciones internas e internacionales, durante la segunda mitad de la década de los 2000, se han producido cambios importantes en

el modo en el que se conciben los visados. Internamente, el nuevo Código Comunitario de Visados, que entró en vigor en abril de 2010, ha traído consigo una simplificación y acercamiento importante entre los Estados Miembros respecto a la gestión consular. En la relación con los países vecinos, la exención de visados para estancias cortas para los ciudadanos de los Balcanes Occidentales, los acuerdos de facilitación de visados con países como la Federación Rusa, Ucrania, Moldavia y Georgia, o los partenariados de movilidad que se han puesto a disposición de varios vecinos de la Europa Oriental son, sin duda, los hitos más destacados. Así, para recuperar la legitimidad perdida, ante la ola de cambios provocados por la primavera árabe, Bruselas ha accedido a incluir la facilitación de la movilidad en la agenda de sus relaciones bilaterales con estos países.

Convertida Europa en el epicentro de la crisis económica global, y camino de una segunda recesión, el creciente peso económico y político a escala planetaria de las potencias emergentes de Asia y América Latina altera las percepciones y prioridades de unos y otros. Si Europa quiere mantener su competitividad y capacidad de atracción de inversores, estudiantes, turistas y todo tipo de visitantes, debe repensar, de nuevo, el modo en el que gestiona su entrada en el territorio europeo. El debate es, pues, necesario y acuciante.

## Una revisión escueta de la política de visados en Europa

Los inicios directos del sistema de visados en Europa pueden encontrarse a comienzos de la Primera Guerra Mundial con el temor de las potencias beligerantes ante el ingreso de espías enemigos en su territorio. Este miedo a las amenazas externas impulsó la generalización de los sistemas de documentación de los extranjeros<sup>1</sup>. Durante el resto del siglo xx, hasta la firma del Acuerdo de Schengen en 1985, la competencia sobre quién entraba y

---

1. Antes de este intento de sistematización, pueden encontrarse otros precedentes de los visados en las autorizaciones para los extranjeros en Francia antes de la Revolución o en Italia y Alemania antes de sus procesos de unificación. Para más detalles sobre la historia de los visados véase Lloyd (2008).

quién salía de un país europeo fue materia exclusiva de los estados. El Convenio de aplicación de Schengen de 1990 estableció la eliminación de controles fronterizos entre siete estados y transformó por completo el panorama europeo<sup>2</sup>. La supresión de las fronteras internas conllevó la creación de una política común de visados con el fin de regular el acceso de extranjeros al nuevo espacio Schengen a través de las fronteras exteriores.

A pesar de que Schengen forma parte del marco normativo de la Unión Europea, desde la firma del Tratado de Amsterdam de 1997, su desarrollo no ha sido completo. Los Estados Miembros mantienen, por ejemplo, el control sobre los visados de larga duración<sup>3</sup>. Por el contrario, los visados para estancias cortas, es decir para un máximo de 90 días, sí han experimentado profundos avances y, en buena medida, se han comunitarizado. El Tratado de Maastricht de 1992 ya establecía que el Consejo de la UE contaba con potestad para establecer un listado de países cuyos nacionales debían poseer un visado para cruzar las fronteras exteriores. Si bien no fue hasta 1995 cuando el Consejo adoptó una primera «lista negra» de 101 países<sup>4</sup>. Con el tiempo y en función de cuestiones como la inmigración clandestina, el orden público, la seguridad o las relaciones bilaterales de la Unión con los distintos países incluidos, la lista ha ido variando<sup>5</sup>. En el momento de escribir esta introducción (mayo de 2012) la llamada «lista negra» está compuesta por 124 países<sup>6</sup>. Por otro lado, hasta la entrada en

- 
2. Si bien el Acuerdo se firma en 1985, su entrada en vigor no tuvo lugar hasta 1995 para los estados de Alemania, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Decisión del Comité Ejecutivo, SCH/Com-ex (94) 29, 2. rev.
  3. Existen excepciones dentro de los visados de larga duración como la tarjeta azul (*blue card*) para trabajo de profesionales altamente cualificados (Consejo de la Unión Europea, Directiva 2009/50/CE, 25 de mayo de 2009); el visado para estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado (Consejo de la Unión Europea, Directiva 2004/114/CE, 13 de diciembre de 2004); o la admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica (Consejo de la Unión Europea, Directiva 2005/71/CE, 12 de octubre de 2005).
  4. Reglamento (CE) n.º 2317/95, 25 de septiembre de 1995. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló esta primera lista por procedimientos de forma, pero el Reglamento (CE) n.º 574/99, del 12 de marzo de 1999 confirmó los países incluidos en ella.
  5. Consejo de la Unión Europea, Reglamento (CE) n.º 539/01, 15 de marzo de 2001.
  6. Parlamento europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) n.º 1091/2010, 24 de noviembre de 2010. De esta lista se deben eliminar a Albania y Bosnia debido al proceso de liberalización del que disfrutaban desde 2011.

vigor del Tratado de Lisboa, a finales de 2009, la toma de decisiones sobre la política de visados seguía el proceso intergubernamental y solo incumbía a los organismos de la UE que representan a los intereses nacionales.

El Código Comunitario sobre Visados, en vigor desde el 5 de abril de 2010, regula la normativa común para la solicitud y emisión de visados de corta duración<sup>7</sup>. El Código establece los cuatro tipos de visados de corta duración que los Estados Miembros pueden expedir: el visado válido para un máximo de 90 días en un período de seis meses; el de validez territorial limitada; el de tránsito aeroportuario; y los expedidos en la frontera exterior, de carácter excepcional y con una validez temporal máxima de 15 días. El Código impone, además, la armonización de los procedimientos de solicitud y expedición de visados. Fundamentalmente, establece un plazo máximo común para decidir la concesión o denegación de una solicitud (15 días naturales, susceptibles de ampliación en ciertos casos); una lista común de la documentación requerida para presentar una solicitud (aunque deja cierta libertad a los estados para ampliar estos requerimientos); un máximo a percibir por la tasa consular (60 euros); y la obligatoriedad por parte del consulado de justificar el rechazo de una solicitud.

En paralelo a la implementación del visado Schengen común se han puesto en marcha los procesos de liberalización y de facilitación con algunos países. Los vecinos del sureste Europeo (Albania, Macedonia, Serbia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina, con la excepción, por el momento, de Kosovo que acaba de comenzar el proceso de negociación) han sido los primeros en beneficiarse del enfoque regional que ha adoptado la UE sobre la liberalización de visados. Tras un largo proceso de negociación, acompañado de reformas profundas en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior, los ciudadanos de estos cinco países pueden viajar libremente al espacio Schengen. Además, la UE ha alcanzado acuerdos de facilitación de visado, hasta el momento, con la Federación Rusa, Ucrania, Moldova y Georgia. Estos acuerdos permiten a los ciudadanos de estos países obtener un visado con más facilidad que los nacionales de los países incluidos en la «lista negra». Las facilidades otorgadas son: la reducción de la tasa

---

7. Reglamento (CE) n.º 1244/2009, del 30 de noviembre de 2009, que modifica el anterior Código de Fronteras Schengen y complementa a la Instrucción Consular Común.

por solicitud de visado (e incluso su eliminación para ciertos visados), la simplificación de la documentación probatoria de estancia temporal y la posibilidad de emisión de visados de entradas múltiples con un período de vigencia mayor.

A mediados de 2012 la política de visados Schengen es común para 22 de los 27 Estados Miembros de la UE<sup>8</sup> y para Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein, como estados asociados.

## Las aportaciones del libro

Este libro estudia los factores más relevantes para la política de visados de los estados que forman parte de Schengen, su práctica, su lógica, sus condicionantes y realiza un balance de los resultados obtenidos. Lo hace abordando la cuestión desde ángulos muy diversos y con distintos focos geográficos. En algunos casos, se parte de la experiencia de las personas que quieren acceder al territorio de un Estado de la zona Schengen, para evaluar tanto el respeto de sus derechos como la voluntad de no imponer dificultades evitables o trabas injustificadas. Todo ello con el objetivo general de contribuir a la mejora de la acción exterior de cada Estado Miembro en particular y de la Unión Europea en general. El libro recorre numerosos ámbitos con la voluntad de ofrecer al lector elementos para una mejor comprensión de los muchos y complejos factores que forman parte de la política de visados y de admisión en frontera. La suma de los estudios que componen esta obra ofrece elementos para una reflexión global sobre la política de visados con vistas a reconciliar o, al menos, a alcanzar un cierto equilibrio entre sus múltiples dimensiones.

Este manuscrito pone un especial énfasis en el caso de España. En primer lugar, porque es una cuestión que ha sido escasamente abordada tanto desde la academia como desde el ámbito político. En segundo lugar, porque

---

8. Schengen incluye a todos los estados de la UE salvo Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Rumania y Chipre. Además hay que contar con el caso particular de Dinamarca, dado que Copenhague conserva la potestad de adherirse o no a cada decisión comunitaria adoptada.

España se ha visto fuertemente condicionada por la política de movilidad promovida desde la Unión dado que, por un lado, hasta hace apenas 10 años, España no recibía flujos de inmigración significativos y, por el otro, hasta su entrada en la entonces CEE en 1986 la política de visados era casi inexistente. En tercer y último lugar, porque el visado y los procedimientos en las fronteras que se han impuesto en estos últimos 10 años han afectado notablemente a los países de América Latina, uno de los principales escenarios de la proyección exterior española.

Para la realización del libro, los investigadores han llevado a cabo entrevistas en profundidad a los principales actores involucrados con y en la política de visados. A lo largo de los diferentes capítulos pueden encontrarse citas e información sobre estos actores procedentes de países como Argelia, Brasil, Ecuador, India, Kosovo, Macedonia, Marruecos, Rusia o Ucrania; además de, por supuesto, entrevistas en España y en Bruselas con las principales instituciones estatales y comunitarias y actores involucrados. Con esta diversidad, el libro ofrece la voz tanto de aquellos que desarrollan y ponen en marcha la política, como la de aquellos que en última instancia son los destinatarios de estas políticas. De igual forma, los autores ofrecen un profundo análisis descriptivo de bases de datos de diferentes procedencias, así como un análisis tanto de documentación oficial, literatura académica y materiales periodísticos. El libro se divide en dos grandes apartados. El primero se centra en aspectos generales de los visados, mientras que el segundo aborda diversas áreas geográficas.

Leticia Delgado Godoy, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, abre el libro con un capítulo dedicado a los visados de larga duración. Es decir, aquellos visados sobre los que los estados aún mantienen la competencia y a los que la autora denomina «visados de reserva nacional». En su capítulo, la profesora Delgado argumenta que la configuración de los visados como instrumento preventivo y ligado, en parte, a la integración social en las políticas migratorias no permite, de momento, la armonización de los visados de larga duración en el seno de la UE. Íñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez, de CIDOB, analizan desde una perspectiva macroeconómica y sectorial, el impacto de la política de visados sobre la estrategia de internacionalización y de búsqueda de nuevos mercados por parte de la economía española. Los autores muestran cómo el excesivo celo securitario de la política de visados repercute decisivamente en las relaciones económicas internacionales. Una gestión más sensible hacia objetivos de carácter económico y comercial; y una mayor

coordinación entre actores públicos y privados ayudaría a solventar muchos de los problemas identificados. En el siguiente capítulo, Nicolás de Pedro, de CIDOB, aborda la vinculación entre las políticas de visados y las cuestiones relacionadas con la seguridad. De Pedro analiza la creación de un área de seguridad unitaria (el espacio Schengen) y el reforzamiento del enfoque securitario sobre la movilidad internacional en la UE, lo que dificulta la armonización de la política de visados con dimensiones estratégicas relacionadas con el crecimiento económico o la política exterior de la propia Unión y los Estados Miembros. Roderick Parkes, de la *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP* (Alemania), y Elina Viilup, de CIDOB, se centran en el surgimiento de la política de visados como herramienta de la política exterior de la UE. Parkes y Viilup argumentan que, aunque sobre papel Bruselas concibe la facilitación y la liberalización de visados como instrumentos para reforzar los procesos de regionalización entre la UE, terceros países y nacionales de estos terceros países, la realidad es diferente. A pesar del discurso oficial, la UE ha utilizado estas herramientas como un instrumento clásico de condicionalidad. María Luisa Sánchez Barrueco, de la Universidad de Deusto, cierra la primera parte del libro con un análisis sobre el fenómeno de la inseguridad jurídica ante la que se encuentran los ciudadanos frente a las resoluciones denegatorias de visados de corta estancia. La profesora Sánchez destaca que, a pesar de la obligatoriedad de motivar las denegaciones, continúa existiendo una constante ambigüedad, cuya principal consecuencia es la indefensión del extranjero solicitante.

Anna Ayuso y Elena Sánchez-Montijano, de CIDOB, abren la segunda parte del libro con un análisis del desarrollo de los lazos preferenciales con los países de América Latina y Caribe (ALC) y los costes que acarrearán para España y la UE las barreras de entrada impuestas. Las autoras argumentan que la introducción del visado de corta duración, por un lado, y el aumento en el control del resto de los visados, por el otro, ha erosionado progresivamente las relaciones y los vínculos políticos, económicos y sociales entre ambos continentes. Eduard Soler i Lecha, de CIDOB, y Alvis Vianello, de la Universidad Ca' Foscari de Venecia, evalúan la movilidad como uno de los aspectos centrales en las relaciones euromediterráneas. Para ello analizan tanto la evolución de las políticas llevadas a cabo por la UE o los marcos de cooperación existentes como las percepciones de los solicitantes de visados. Como señalan los autores, los principales damnificados de las prácticas actuales en materia de visados

son tres: la imagen de la UE en los países árabes, la inmigración circular, cuyo peso en el terreno económico es cada vez mayor, y los intercambios educativos y culturales. Florian Trauner, del Institute for European Integration Research of the Austrian Academy of Sciences, OEAW (Austria), analiza la liberalización de visados, una de las principales herramientas desarrolladas por la UE para su acción exterior. El autor sostiene que si bien los vecinos del sureste de Europa han sido los primeros en beneficiarse de esta liberalización, este proceso de aproximación balcánica de la UE parece estar todavía lejos de completarse. Por último, Valeriya Shamray, de CIDOB, analiza la liberalización de visados en el caso particular de Ucrania, dentro del contexto de rivalidad entre Rusia y la UE por conseguir una mayor influencia regional. Shamray plantea la necesidad de que la Unión continúe trabajando en el cumplimiento de los requisitos exigidos a este país.

El libro incluye, además, unos anexos en los que se pueden consultar una serie de gráficos y mapas ilustrativos sobre visados tanto en la UE en general como centrados en el caso de España en particular.

## Conclusiones y perspectivas de futuro

A partir de la puesta en marcha de un único visado de corta duración para todos los países del espacio Schengen en la segunda mitad de los años noventa, la cola para realizar los trámites ante las embajadas de estos países se ha convertido, para muchos ciudadanos no comunitarios, en la expresión más palpable de esa temida *Europa fortaleza*, una Unión Europea parapetada en su propia prosperidad y temerosa del mundo exterior. La exigencia de visado y el complicado, oneroso e incierto proceso para obtenerlo, con visos incluso humillantes en algunos casos, han conseguido unir en la rabia a ricos qataríes y pobres bolivianos, a demócratas y autoritarios, a gobiernos y oposiciones, a turistas y estudiantes, a familias y empresas. La política de visados y admisión en frontera ha sido, en muchos estados del mundo, tanto vecinos como lejanos, uno de los peores enemigos para la imagen internacional de la UE, y en muchos casos ha diluido los efectos positivos que otras políticas exteriores como las de ampliación, cooperación al desarrollo, promoción de la democracia, defensa de los derechos humanos, apoyo a la sociedad civil o ayuda humanitaria, hayan podido tener sobre las respectivas opiniones públicas.

Hay muchas razones por las que los ciudadanos de los estados de renta media y baja se sienten menospreciados por la UE: incidentes racistas, asociación de algunas nacionalidades con criminalidad o terrorismo en el discurso social y la práctica administrativa, maltrato en frontera, políticas laborales y migratorias restrictivas o exclusión de ventajas reservadas a ciudadanos comunitarios (como los servicios de salud o la matrícula a precio reducido en las universidades) son algunas de ellas. Pero el visado, con su alto grado de formalización y su carácter de experiencia directa, ha adquirido una dimensión simbólica incomparable. Los servicios consulares se convierten en la cara de un país en el exterior y, en muchos casos, esta cara no ha sido precisamente amable.

A pesar de la europeización de la política de visados, los Estados Miembros mantienen un alto nivel de discrecionalidad, incluso en lo relativo a los visados de corta estancia. Los criterios relativos a la documentación requerida a los solicitantes y las razones para denegar o aceptar la entrada han sido acordados en común, pero la decisión final sobre el derecho a entrar en el espacio Schengen está en manos de los cónsules nacionales. No resulta sorprendente, no obstante, que, en la práctica, la propia lista de documentación exigida o la consistencia de las denegaciones varíen entre los Estados Miembros. La ambigüedad en la motivación de las denegaciones sigue siendo, de hecho, una fuente de incertidumbre para los solicitantes. La implantación de un mecanismo de apelación a través del nuevo Código Comunitario sobre Visados es, en principio, una medida bienvenida para la mejora de la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes. No obstante, la experiencia española muestra que las apelaciones a la autoridad administradora de la denegación suelen ser lentas y que, rara vez, suponen una revocación de la decisión inicial. Además, el coste de recurrir las decisiones administrativas sigue siendo desproporcionado respecto a la situación económica de los demandantes, provocando a menudo que los solicitantes renuncien a recurrir la denegación.

Esta alta discrecionalidad, por parte de los Estados Miembros, en la concesión de visados Schengen provoca otras disfuncionalidades. El nuevo Código Comunitario sobre Visados ha sido diseñado para armonizar los requisitos de los visados de corta estancia y, de este modo, reducir también el fenómeno conocido como *visa shopping*, o lo que es lo mismo, el intento de obtener un visado de conveniencia o en las condiciones más favorables. Sin embargo, en los primeros meses de implementación del Código no parece que se haya logrado alcanzar este objetivo. La disparidad de rigor

en su aplicación supone que los solicitantes consigan, a menudo, registrar solicitudes simultáneas o sucesivas. La divergencia en la aplicación se denuncia especialmente en los consulados de los estados Schengen en el sur del Mediterráneo, en América Latina, y en los vecinos orientales de la UE. Por ejemplo, fuentes consulares y diplomáticas europeas destinadas en países del sur del Mediterráneo confirman que siguen existiendo importantes diferencias entre los requisitos, las demoras, las tasas de rechazos y concesiones de los distintos consulados. Los argelinos, por ejemplo, tienen la impresión de que los consulados de España y Alemania son menos estrictos que los de Francia, y acuden a los primeros cuando, en realidad, quieren viajar a Francia. Nacionales de algunos países de América Latina, a su vez, confiesan evitar las embajadas españolas ante la percepción de una alta tasa de rechazos y de que el procedimiento para obtener un visado de corta estancia es menos complicado en los consulados de otros Estados Miembros. Esto parecería indicar un patrón según el cual la rigidez de la interpretación de las normas comunes aplicada por un Estado Miembro a los ciudadanos de un determinado país depende de su relación migratoria histórica o actual. Incluso, a pesar de los esfuerzos por aumentar la cooperación entre los servicios consulares de los diferentes Estados Miembros y los considerables avances en materia de intercambio de información, todavía existe un amplio margen de mejora en cuanto a coordinación y estandarización de procedimientos.

Otra de las novedades establecidas por el Código Comunitario sobre Visados es la externalización del proceso de recogida de solicitudes y documentación a proveedores de servicios externos, y la creación de los centros comunes de solicitud. En Ucrania, donde se han aplicado, se han observado efectos positivos. La externalización de la labor técnica (recogida de la documentación) ha permitido descongestionar unos consulados nacionales que, a lo largo de los últimos años, se habían visto desbordados por el creciente número de solicitudes de visados. No obstante, la decisión final sobre la concesión o no del visado se mantiene como competencia exclusiva de los diferentes cónsules nacionales, lo que implica, además de la discrecionalidad referida, que puedan exigirse documentos o entrevistas adicionales. La creación de los centros comunes de solicitud ha reducido la necesidad de los ciudadanos de viajar a consulados, a menudo alejados, en las principales capitales y, lo más importante, ha eliminado las humillantes colas de visados, al menos en el caso de Ucrania. El uso de servicios de proveedores externos en algunos países del Mediterráneo también ha contribuido a disminuir estas colas para solicitar visados.

Sin embargo, esta externalización también comporta algunas desventajas y riesgos menos visibles. En primer lugar, aumenta los costes para los solicitantes. Lo que no supone, únicamente, que un visado pueda encarecerse entre 22 y 30 euros, sino que pone en cuestión lo indicado en acuerdos internacionales como el de facilitación alcanzado por la UE con Ucrania, que fija el coste máximo del visado en 35 euros. En segundo lugar, esta externalización implica la gestión de información personal confidencial por parte de estas compañías privadas, lo que plantea incertidumbres sobre la protección de datos. En tercer y último lugar, la falta de contacto directo con los funcionarios consulares priva al solicitante de la posibilidad de proveer información adicional o resolver confusiones en el momento.

La política de visados de la UE sigue dominada por la lógica de la securitización, pero desde hace algunos años puede observarse cómo los diplomáticos de la UE están tratando de utilizar esta política para alcanzar otros objetivos de política exterior, especialmente con la vecindad directa de la UE. Un aumento del uso de la política de visados como herramienta proactiva de política exterior, en lugar de como mero instrumento de reforzamiento de la *Europa fortaleza*, podría ser una señal de la transformación de la UE de actor introspectivo a actor internacional. En esta línea cabe entender la eliminación de las restricciones para la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales y la reducción de las dificultades para obtener un visado Schengen en Rusia, Georgia, Moldova y Ucrania. Las llamadas asociaciones de movilidad, en las que los estados de la UE ofrecen un mejor acceso a sus mercados laborales para los nacionales de terceros países, se han acordado con Moldova, Georgia, Armenia y Cabo Verde. Además, después de años de negarse a liberalizar sus relaciones migratorias con los países del norte de África, la UE está ahora dispuesta a negociar una asociación de movilidad con Túnez y Marruecos. Así, pese a la vigencia de algunos aspectos criticables, parece que la intención de Bruselas es seguir avanzando en el camino de la flexibilización de la política de visados.

No obstante, el modo en que la UE implementa esta flexibilización de la política de visados plantea algunos problemas, ya que en lugar de construir partenariados la accesibilidad se usa como una herramienta de condicionalidad clásica; es decir, como una zanahoria que sirve para satisfacer otros intereses. Así, se crean incentivos para que otros países modifiquen su comportamiento y acepten, por ejemplo, la firma de acuerdos para el retorno de inmigrantes irregulares residentes en la UE. Una mayor cooperación a escala europea permite a los gobiernos de la Unión minimizar los

riesgos y fortalecer su capacidad de presión y control sobre terceros países. Conviene no perder de vista, por un lado, que la política de visados abarca un área sensible en la que los Estados Miembros han renunciado a parte de su discrecionalidad con reticencias; y, por el otro, que la movilidad no es siempre necesariamente del interés de los terceros países. Entraña riesgos de fuga de cerebros, un aumento de la dependencia económica de la diáspora o el ampliamente reconocido hecho de que la movilidad beneficia, a menudo, exclusivamente a una pequeña proporción (élite) de las sociedades. Además, la condicionalidad inherente al sistema situaría al país tercero en una posición de eterno receptor de políticas (*policy-taker*) en lugar de socio equitativo de la UE, incluso aunque se alcance finalmente la liberalización. Por último, este sistema de incentivos e intereses solapados puede resultar, a medio y largo plazo, incongruente. Tal y como muestra el caso de los Balcanes Occidentales, la UE puede tener la tentación de dar marcha atrás en sus compromisos cuando aparezcan los primeros obstáculos en su implementación.

Por último, aunque existen muy pocos estudios empíricos y teóricos que analicen la relación causal entre la política de visados de un país y su crecimiento económico, los indicios apuntan a que una política de visados demasiado rígida puede suponer, por un lado, un importante coste de oportunidad y, por otro, dificulta la internalización de una economía. El análisis de la dimensión económica de la política de visados debe figurar también, pues, entre las prioridades de los decisores políticos y las administraciones públicas involucradas en su diseño e implementación.

### *Perspectivas de futuro*

La percepción pública sobre un aumento de los flujos migratorios hacia Europa y el aumento de la retórica populista en todo el continente están potenciando las llamadas a reforzar los controles en las fronteras exteriores del espacio Schengen y están ejerciendo una presión considerable sobre la Europa sin fronteras. Existe una creciente desconfianza entre los Estados Miembros, como lo demostraron tres hechos excepcionales en la primavera de 2011. El 16 de marzo de 2011, Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Países Bajos, Bélgica y Suecia enviaron una carta conjunta a Grecia en la que amenazaban con restablecer los controles fronterizos internos de emergencia

si Atenas no intensificaba sus controles en las fronteras con Turquía. En abril, el Gobierno francés cerró temporalmente sus fronteras con Italia, alegando una «afluencia masiva» de refugiados tunecinos a través del territorio italiano; una medida desproporcionada que Schengen contempla como medida temporal de restablecimiento de fronteras frente una ocasional «amenaza seria» para el orden público o la seguridad interior. La infracción más grave de las normas de Schengen se produjo en mayo, cuando el Gobierno danés decidió instalar controles permanentes en las fronteras del espacio Schengen (hay que señalar que posteriormente el nuevo Gobierno de izquierdas elegido en aquel país en otoño de 2011 los eliminó). En un contexto de crecientes presiones para restablecer las fronteras dentro de Europa cabe esperar una mayor fortificación de las fronteras exteriores de la UE y el endurecimiento de la política de visados. Cada vez más, está en cuestión todo el sistema de movilidad, tanto interna como externa, de la UE, y la política de visados formará sin duda parte de este debate.

La puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS, por sus siglas en inglés) sería una oportunidad para alcanzar mayor eficiencia y coherencia en el sistema de concesión de visados. Algunos Estados Miembros, principalmente los más pequeños, han sugerido que las nuevas delegaciones de la UE puedan, en el futuro, tener competencia para tareas consulares, incluyendo la expedición de visados Schengen de corta estancia. En el momento de escribir este libro no existe un acuerdo político sobre este asunto, pero no hay que descartarlo en un futuro. Una mayor uniformidad y armonización en la aplicación del Código Comunitario sobre Visados permitiría hacer frente a muchas de las irregularidades que resultan del alto nivel de discrecionalidad de los Estados Miembros en la aplicación de las normas. Sin duda, una implementación más unificada de la política de visados y una mejor coordinación del EEAS reforzaría la proyección exterior de la UE, contribuiría a mejorar su imagen, agilizar la tramitación de visados y acabar con la práctica del *visa shopping*, algo que ni el Código Unificado ni el VIS han conseguido por completo. Este nuevo papel del EAAS resultaría particularmente beneficioso para los Estados Miembros más pequeños de la UE, que experimentan dificultades relacionadas con su capacidad administrativa y tienen escasa representación en terceros países, pero también permitiría a aquellos estados con mayor presencia exterior optimizar y ajustar su despliegue consular. A la larga, con menos medios pero compartidos se podría llegar mucho más cerca de los ciudadanos solicitantes de visados.

La crisis económica y financiera no facilitará la generación de los imprescindibles consensos para revisar la política de visados. Sin mayores medios para su gestión, sin el acuerdo de la sociedad y los representantes electos para favorecer la movilidad, sin la garantía de que las innovaciones no van a resultar en costes económicos o securitarios para unas sociedades azotadas por la crisis, cualquier paso adelante podría resultar en falso, y ser contraproducente a medio plazo. Las transformaciones que están teniendo lugar a escala global dejan clara la importancia de los países emergentes y de sus ciudadanos. Sin embargo, la UE sigue viendo a los nacionales de estos países (Brasil, China, India) como posibles inmigrantes y no como movilidad que aporta beneficios a los Estados Miembros. De hecho, en la mayoría de las ocasiones son los ciudadanos procedentes de estos países los que más problemas tienen para acceder al espacio Schengen.

Otro factor que puede alterar en el medio plazo la política de visado es el margen de mejora en los procedimientos de concesión. Se han realizado progresos importantes, pero aún es necesario seguir avanzando en la facilitación de la expedición del visado. En esta línea se encuentra la propuesta presentada a comienzos de agosto de 2012 por el vicepresidente de la Comisión Europea, Antonio Tajani, para redactar un documento legislativo con recomendaciones que flexibilicen la normativa en materia de visados. Es indudable que se pueden mantener los visados sin renunciar a garantías, agilizar su trámite y eliminar algunos de los aspectos más caros, molestos e incluso humillantes del procedimiento actual. El apoyo a la tramitación *online* es un buen ejemplo, ya que facilita el atractivo del espacio Schengen tanto para turistas como para inversores y hombres de negocios, científicos y otros visitantes de corto plazo.

La externalización de servicios y el uso de sistemas biométricos en el espacio Schengen y en el control de las fronteras exteriores han aumentado rápidamente, en ocasiones sin la necesaria consideración para garantizar los derechos de los ciudadanos. La UE no puede olvidar ni sus principios inspiradores ni sus pilares fundamentales. Por ello, los avances técnicos y en eficacia fronteriza deben cumplir estrictamente con el respeto de los derechos y las libertades de nuestros visitantes, y este es un debate que no dejará de ganar espacio en las consideraciones sobre la política de visados. Considérese, en particular, que la introducción de nuevas tecnologías y el almacenamiento de ingentes cantidades de datos biométricos, algo sobre lo que no hay experiencias previas, debe

realizarse con el máximo rigor, transparencia y estándares éticos. Tampoco es concebible que se mantenga la dificultad a la que se enfrentan actualmente los demandantes de visado para ver respetadas las garantías administrativas y jurídicas a las que tienen derecho.

La política de visados está afectando a la política exterior de la UE y a las relaciones bilaterales de los Estados Miembros con terceros estados. Un enfoque proactivo de la política de visados, especialmente en las regiones vecinas, refuerza el papel internacional de la Unión. Sin embargo, la creciente securitización significa que las cuestiones de política interna se privilegian frente a las consideraciones de política exterior. La política de visados seguirá, en definitiva, en continuo cambio y a expensas de las relaciones entre los estados.

Tensiones políticas sobre la movilidad, los efectos de la crisis económica, mejoras procedimentales y tecnológicas, preocupaciones jurídicas y éticas y la creciente imbricación de la política de visados y admisión en frontera con la política exterior son factores que transformarán una política de visados que ya ahora, como se verá en las páginas que siguen, va mucho más allá del tópico de la larga cola del visado. De ahí la importancia de abordar la política de visados a partir de un mayor conocimiento de sus múltiples dimensiones y de las variadas perspectivas que convergen sobre ella. Este libro nace con la intención de contribuir a este conocimiento y con la esperanza de sumarse, con ello, a un debate que previsiblemente mantendrá su actualidad y relevancia en los próximos años.

## Referencias bibliográficas

- Bigo, Didier y Guild, Elspeth. *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*. Hants: Ashgate, 2005.
- Comisión Europea. *Biannual report on the functioning of the Schengen area 1 November 2011 - 30 April 2012*. Brussels, 16.5.2012 (en línea) [Fecha de consulta 7.6.2012]  
[http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/docs/Biannual%20report%20on%20the%20functioning%20of%20the%20Schengen%20area%2020111101-20120430.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/docs/Biannual%20report%20on%20the%20functioning%20of%20the%20Schengen%20area%2020111101-20120430.pdf)
- FRONTEX. *Annual Risk Analysis 2012*. Varsovia: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, abril 2012. (en línea)

[Fecha de consulta 7.6.2012] [http://www.frontex.europa.eu/assets/Attachment\\_Featured/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf)

Lloyd, Martin. *The Passport: the history of man's most travelled document*. Canterbury: Queen Anne's Fan, 2008.



---

## 1. La reserva nacional: los visados de larga duración

Leticia Delgado Godoy

En este trabajo se abordan dos cuestiones. La primera y principal es identificar las posibilidades que ofrece la configuración de la política de visados en la UE en relación con la incorporación de los visados de larga duración, de cuya gestión se hacen cargo los Estados Miembros. La segunda es caracterizar la política española de visados de larga duración para ilustrar la situación al respecto en el flanco suroccidental de la UE.

Para clarificar el análisis conviene explicitar el planteamiento ordinario de la cuestión principal. Es habitual considerar que en el marco de la UE la política de visados de corta duración está *comunitarizada*. De esa premisa suele extraerse la conclusión de que los visados de larga duración también deberían ser objeto de *comunitarización*. En este trabajo se cuestionan tanto la premisa como la conclusión de dicho argumento. A efectos de análisis puede considerarse que una política está plenamente *comunitarizada* cuando las decisiones adoptadas por las instituciones europeas son vinculantes para todos y cada uno de los Estados Miembros.

El análisis comienza con la caracterización de los visados como instrumento de la política de inmigración. En relación con los visados de corta duración se lleva a cabo un sencillo examen de su contenido para determinar en qué medida se encuentran *comunitarizados*. Se identifican las conexiones entre los visados de corta duración y los de larga duración en el marco de la UE, en paralelo a la identificación de las funciones que unos y otros desempeñan en la política de inmigración. Ello permitirá desarrollar la argumentación acerca de la eventual *comunitarización* de los visados de larga duración. Las posiciones de la Comisión Europea, por una parte, y de los Estados Miembros, por la otra, divergen en relación con esta posibilidad. Y puede que la divergencia radique en la diferente funcionalidad que uno y otro tipo de

visado tienen en la política de inmigración y no tanto en la contraposición de intereses en relación con la evolución del proceso de integración.

Para ilustrar la configuración de la política de visados en el ámbito doméstico se describe la política española de visados. Con la identificación del contenido de esta política sectorial se pretende conocer la lógica que subyace a dicha intervención pública en el contexto de la pertenencia a la UE, para, a renglón seguido, localizar obstáculos plausibles a su transferencia hacia las instituciones comunitarias. El aspecto más relevante en la caracterización de la política doméstica se refiere a la identificación y adscripción gubernamental de algunas autoridades que intervienen en el proceso de gestión o tramitación de los visados de larga duración. Dada la tendencia general a la convergencia en el diseño general de las políticas nacionales de inmigración en la UE, puede presumirse que la lógica de dicha política doméstica es análoga a las de otros Estados Miembros. Se asume que hay variaciones nacionales, pero esas variaciones pueden considerarse anecdóticas en relación con el modelo sobre el que se sustenta la intervención pública doméstica sobre las migraciones en la UE (Rose, 2005: 69-76).

## El visado como instrumento de política migratoria: funciones y niveles de gobierno

El visado no puede ser considerado al margen de las políticas públicas a las que sirve. En el contexto europeo el visado sirve fundamentalmente a las políticas suscitadas por la presión de los flujos migratorios de carácter laboral en países industrializados. En las políticas migratorias pueden distinguirse cuatro subpolíticas, cada una de las cuales cumple una función específica: prevención, admisión, control e integración (social)<sup>1</sup>. El visado se adscribe

---

1. La función de prevención tiene como objetivo influir sobre los flujos migratorios fuera del territorio del país receptor. La función de admisión toma forma en la definición de las categorías de inmigrantes a admitir, de los principios que rigen su admisión, del volumen a admitir y de los criterios para su selección. La función de control se concreta en la gestión de los flujos migratorios de acuerdo con las directrices de admisión previamente especificadas. La función de integración social persigue crear las condiciones económicas, sociales y culturales positivas para la integración de los inmigrantes (Monar, 1997).

originariamente a la política de admisión. La impronta restrictiva en la gestión migratoria se asocia precisamente con el fortalecimiento de la función de admisión (y de la de control como su correlato).

En las políticas de inmigración contemporáneas, de orientación predominantemente restrictiva, el visado tiende a ocupar una posición central, con incidencia en las cuatro funciones señaladas. Por lo pronto desempeña al menos una doble función: de admisión y de prevención. En cuanto instrumento tradicional de admisión, el visado se configura como una autorización administrativa concedida a una persona por un Estado para que esta pueda acceder a su territorio. Se relaciona con la entrada y no con la salida del territorio. En su regulación se especifican los criterios que rigen la admisión y la duración de la estancia en dicho Estado. Ahora bien, en la actualidad el visado cumple una función adicional de prevención en relación con la gestión migratoria, dado que en términos generales se solicita y se expide en las embajadas y consulados antes de desplazarse al país al que se emigra.

Cuanto más madura es una política migratoria mayor interdependencia entre sus instrumentos. Se aspira a que la variedad de instrumentos y actores que confluyen en cada política configuren un sistema, de manera que los distintos instrumentos o mecanismos no operen de forma aislada, sino en estrecha conexión con el resto del instrumental que integra la política migratoria. Así, el visado suele articularse con otros instrumentos de admisión, como las autorizaciones de residencia y trabajo, o los sistemas de cuota, pero tampoco resulta extraña su vinculación con instrumentos de prevención o, incluso, de integración social, como sucede en el caso español.

La regulación y la gestión de los visados son tareas típica y genuinamente gubernamentales. En estados afectados por procesos de descentralización y de integración supranacional, los gobiernos operan en varios niveles: supranacional, estatal y subnacional. Cada nivel de gobierno presenta características que lo hacen más idóneo para el diseño e implantación de una o varias de las funciones de política migratoria: la admisión y el control parecen concebidas para ejercerse en el nivel estatal; la integración social se articula preferentemente a través de los gobiernos subnacionales y sus correspondientes administraciones; la prevención se asocia con una concepción más global de las migraciones por lo que el nivel idóneo para adoptar decisiones al respecto es el supranacional, máxime cuando los estados afectados por ellas han suscrito acuerdos en virtud de los cuales han

decidido suprimir las fronteras entre ellos. Así, el visado como instrumento de admisión se ubica preferentemente en la esfera competencial estatal. Ahora bien, en tanto adquiera una función de prevención de las migraciones, el nivel adecuado para adoptar las decisiones sería el nivel supranacional de gobierno. Y, en la medida en que la prevención de las migraciones se realizara atendiendo a criterios de cohesión o integración social, hasta ahora típicamente domésticos, en la gestión de los visados debieran intervenir, además, autoridades cuya esfera competencial se relacionara con aspectos domésticos del proceso de integración social, como los relativos al mercado de trabajo.

Por otra parte, una de las clasificaciones más usuales en los visados distingue entre corta y larga duración. Esta distinción apela precisamente a un eventual despliegue de la función de integración social: se presume que en una estancia de corta duración no se crearán vínculos sociales entre la persona extranjera y la población del país receptor; mientras que para una estancia de larga duración se presume el despliegue de procesos de integración social. En tanto se vincule las funciones de prevención y admisión de las políticas migratorias a aspectos relacionados con la cohesión y la integración de la sociedad receptora, en la política de visados de larga duración deberían participar autoridades públicas que operen en niveles de gobierno y administración más adecuados para el logro de estos objetivos, que suelen ser los nacionales o los subnacionales.

El énfasis en la orientación preventiva y en la interdependencia interna de las políticas migratorias responde a la búsqueda de eficacia en la gestión de las migraciones internacionales. Ahora bien, cuanto más robusto e internamente imbricado sea el diseño de una política migratoria más dificultades para determinar la eficacia relativa de determinados instrumentos de la misma, de ahí que sea prácticamente imposible conocer el impacto concreto de la política de visados. Si nos atenemos a la magnitud y articulación del fenómeno (migraciones internacionales) que las políticas europeas de inmigración abordan, desplazar las decisiones sobre los visados al nivel de gobierno supranacional puede aumentar la eficacia global (prevención) de las políticas de inmigración de orientación restrictiva. En la práctica se hace una interpretación restrictiva del principio de subsidiariedad, que en su formulación más general reza que ningún asunto público será decidido a un nivel más alto de lo absolutamente necesario.

## La política de visados en la UE

En este apartado se realiza una descripción del contenido básico de la política de visados en la UE. A modo de introducción se contextualiza el desarrollo de la denominada «política común de visados» en la UE y se identifican los instrumentos básicos que la integran. A continuación se ofrecen algunas claves explicativas de las dificultades para desarrollar este espacio de acción pública a nivel supranacional.

La cuestión migratoria se incorporó formalmente a la agenda de las instituciones comunitarias con ocasión de la creación de la UE. El artículo K.1 del TUE incluyó entre las cuestiones de interés común para los Estados Miembros la política de inmigración. El artículo 78.1 del TFUE establece los objetivos de la política europea de inmigración: «La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados Miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas». Así, la política común de inmigración ha formado parte de los programas plurianuales relativos al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Tampere en 1999, La Haya en 2004 y Estocolmo en 2009. También ha motivado la adopción del Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2008).

Para cumplir los objetivos en materia de gestión migratoria, los Estados Miembros deberán adoptar medidas relativas a las condiciones de acceso al territorio de los Estados Miembros de los nacionales de los terceros estados, es decir, una política de visados. Las normas adoptadas en la UE en materia de visados tienen un carácter muy reciente. Un visado es una autorización expedida por un Estado Miembro para que las personas de terceros estados accedan al territorio de un Estado Miembro. La política común de visados se refiere únicamente a la entrada, por motivos de estancia o tránsito que afecte al territorio de uno o varios Estados Miembros, y cuya duración total no exceda los tres meses, por lo que se trata de visados de corta duración. Para una estancia más prolongada en idéntico territorio se requeriría un visado de larga duración, en cuyo caso habría que atenerse exclusivamente a las normas aprobadas por cada Estado Miembro.

Por lo que se refiere a sus contenidos, la política común de visados incluye varios instrumentos que se identifican a continuación.

a) *Dos listas de terceros países cuyos nacionales están respectivamente obligados a, o exentos de, disponer de visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE para estancias cuya duración no supere los tres meses*<sup>2</sup>. A este respecto se prevé una armonización total entre los Estados Miembros.

- a. En la lista afectada por la obligación figuran en la actualidad 126 estados<sup>3</sup>. Aunque han desaparecido de la lista algunos países que previamente habían formado parte de ella, el número de países ha ido creciendo desde que fue concebida. En la elaboración de esta lista inciden propósitos de gestión migratoria. Los Estados Miembros promueven la inclusión de terceros estados para hacer frente a la gestión de las migraciones procedentes de dichos estados en su propio espacio territorial<sup>4</sup>.
- b. En la lista afectada por la exención se encuentran 37 estados<sup>5</sup>. La elaboración de esta lista se entiende en términos de reciprocidad, ya que se prevé la incorporación a la misma de aquellos países que instauren la obligación de visado para los nacionales de un Estado Miembro. La elaboración de esta lista no responde a propósitos de gestión migratoria, sino más bien a propósitos diplomáticos relacionados con la consolidación de la UE como actor en las relaciones internacionales<sup>6</sup>.

- 
2. Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, 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. Desde su aprobación ha sido modificado por seis reglamentos CE (2414/2001, 453/2003, 851/2005, 1791/2006, 1932/2006 y 1244/2009) y por el Acta (de 23 de septiembre de 2003) relativa a las condiciones de adhesión de los diez estados que se incorporaron a la UE en 2004.
  3. Y dos entidades o autoridades territoriales no reconocidas como estados por al menos un Estado Miembro.
  4. España promovió la incorporación a dicha lista de Colombia primero, con la promulgación del reglamento CE 539/2001, y de Ecuador después, a través del reglamento CE 453/2003.
  5. Más dos regiones administrativas especiales de la República Popular China, y los ciudadanos británicos que no tienen la condición de nacionales de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el sentido del derecho comunitario.
  6. En ese sentido hay que entender la Decisión 2007/340/CE del Consejo, de 19 de abril de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la CE y la Federación Rusa sobre la facilitación de expedición de visados de corta duración. Este acuerdo establece un trato recíproco a los ciudadanos de ambas partes.

- b) *Un modelo uniforme de visado (etiqueta de visado)* para estancias no superiores a tres meses<sup>7</sup>. Se considera que constituye un paso importante hacia la armonización de la política de visados<sup>8</sup>. Se aprueban las especificaciones no secretas que deben cumplir los visados de corta duración expedidos por los Estados Miembros. El resto de las especificaciones quedan a cargo de la Comisión, asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados Miembros.
  - a. Dada la tendencia general a vincular los visados a otros instrumentos de admisión, como los permisos de residencia y trabajo, cabe destacar la adopción de medidas análogas en el ámbito de los permisos de residencia: un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países<sup>9</sup>. En esa misma línea se inscribe la propuesta de adopción de un procedimiento único de solicitud de un permiso, así mismo único, que autorizaría a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en la UE<sup>10</sup>.
- c) *Un sistema de información (VIS) e intercambio de datos sobre visados* de corta duración entre los Estados Miembros<sup>11</sup>, que se concibe

---

7. Reglamento (CE) n.º 1683/95 del Consejo, de 29 de mayo, por el que se establece un modelo uniforme de visado. Posteriormente modificado por dos reglamentos CE (334/2002 y 1791/2006) y por el Acta (de 23 de septiembre de 2003) relativa a las condiciones de adhesión de los diez estados que se incorporaron a la UE en 2004.

8. En ese sentido conviene entender la aprobación de la Acción común 96/197/JAI, de 4 de marzo de 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K3 del TUE sobre el régimen de tránsito aeroportuario, que estableció un visado de tránsito aeroportuario, obligación a la que están sujetos los nacionales de determinados terceros países, para transitar por la zona internacional de los aeropuertos de los Estados Miembros.

9. Reglamento (CE) n.º 1030/2002 del Consejo, de 13 de junio de 2002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.

10. Propuesta de Directiva del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado Miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado Miembro [COM (2007) 638]. La segunda parte de dicha propuesta profundiza en la línea establecida por el Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

11. Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados Miembros (Reglamento VIS). Modificado posteriormente por el Reglamento (CE) n.º 818/2009.

como elemento clave en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>12</sup>. El VIS tiene como objetivo mejorar la aplicación de la política común de visados, la cooperación consular y las consultas entre las autoridades centrales competentes en materia de visados.

- a. La concepción de este sistema de intercambio de información responde a la necesidad de dificultar el fraude e impedir la búsqueda de visados de conveniencia.
- b. El sistema se compone de una estructura central y de interfaces nacionales. De la gestión se encarga actualmente y de forma transitoria la Comisión. Se prevé que en un plazo máximo de cinco años se haga cargo de ella una autoridad de gestión permanente. El VIS debe conectarse a los sistemas nacionales de visados.
- c. La creación del VIS responde principalmente a necesidades de gestión migratoria pero también se prevé su utilización con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves por los Estados Miembros y por Europol<sup>13</sup>.
- d) *Procedimientos y condiciones comunes para la expedición de visados* para estancias cuya duración no supere los tres meses expedidos por los Estados Miembros<sup>14</sup>, es decir, para los nacionales de terceros países que figuren en la lista afectada por la obligación. Se especifica el procedimiento a seguir en la tramitación de las solicitudes de visados de corta duración formuladas a los Estados Miembros. Se establecen reglas sobre qué Estado Miembro debe hacer el examen y adoptar la decisión. Se prevé la consulta a otros

---

12. En realidad, las características básicas del sistema ya habían sido establecidas en la Decisión del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS).

13. Decisión 2008/633/JAI, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados Miembros y por Europol, con fines de protección, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.

14. Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un código comunitario sobre visados (Código de Visados). Modificado por el Reglamento UE n.º 977/2011 de la Comisión.

Estados Miembros, el uso compartido de instalaciones, la externalización de algunas actividades de gestión o la posibilidad de que un Estado Miembro expida visados «en representación» de otro.

- a. Se establecen normas para la cooperación local Schengen entre los consulados de los Estados Miembros. Se entiende que esta cooperación es crucial para el desarrollo de la política común de visados. Esta cooperación es una prioridad en la agenda europea desde los años noventa y aunque se ha desarrollado bastante desde entonces sigue teniendo un carácter predominantemente intergubernamental (Fernández Pasarín, 2010).
- b. En las especificaciones acerca del procedimiento y de las condiciones se advierte el carácter predominantemente preventivo o anticipativo de los visados. Por una parte, como norma general los visados se expiden en las dependencias consulares y solo excepcionalmente en un paso fronterizo (de la frontera exterior, se entiende)<sup>15</sup>. Por otra, se regula la recopilación por parte de los consulados de datos estadísticos que permitan conocer mejor los movimientos migratorios.
- c. Algunas disposiciones en relación con situaciones que no pueden ser resueltas con celeridad recurriendo al desarrollo ordinario de los instrumentos anteriores, como el tránsito por tierra de un nacional de un tercer país que deba necesariamente atravesar el territorio de uno o varios Estados Miembros para viajar entre dos partes de su propio país que no sean geográficamente contiguas<sup>16</sup> o la tramitación de los visados para los participantes en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2004 en Atenas<sup>17</sup>. En el flanco oriental de la UE se tiende a la

---

15. Reglamento (CE) n.º 415/2003 del Consejo, de 27 de febrero de 2003, sobre expedición de visados en frontera, incluidos los de marinos en tránsito.

16. Reglamento (CE) n.º 693/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se establece un específico documento de tránsito facilitado (FRTD) y se modifican la Instrucción consular común y el Manual común.

17. Reglamento (CE) n.º 1295/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo a las medidas destinadas a simplificar los procedimientos de solicitud y expedición de visado para los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2004 en Atenas.

adopción de acuerdos que faciliten el tránsito entre la UE y los países adyacentes<sup>18</sup>.

- e) *Un conjunto de disposiciones relativas a la cooperación consular para combatir el fraude en los documentos sobre los que se expiden los visados*<sup>19</sup>.

A pesar del número y de la extensión de los documentos en los que toma forma la política de visados en la UE, su contenido responde preferentemente a propósitos de gestión de los flujos migratorios, y se articula en torno a cuatro elementos básicos: 1) una lista de terceros estados a cuyos nacionales se exige visado para acceder al territorio de la Unión; 2) un modelo uniforme de visados; 3) un sistema de información sobre visados; y 4) unos procedimientos comunes para la tramitación y expedición de los visados.

La política migratoria en la UE encierra una paradoja: para ser más eficaces en la gestión de las migraciones conviene operar al nivel más alto o global; sin embargo, los Estados Miembros se resisten a transferir a las instituciones comunitarias las competencias clave en relación con la gestión de la inmigración. Y la política de visados no se encuentra al margen de tal paradoja. En ese sentido, conviene insistir en la idea de que la política de visados en el ámbito de la UE emerge como sustracción al ámbito competencial de los Estados Miembros. No se trata entonces de que emerja un nuevo espacio de acción pública, sino que este espacio ya existe y está

---

18. A este tema se dedican los trabajos de Florian Trauner y Valeriya Shamray editados en este mismo volumen.

19. Reglamento (CE) n.º 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos expedidos por los Estados Miembros, modificado por el Reglamento (CE) n.º 444/2009. Decisión del Consejo, de 27 de marzo de 2000, relativa a la mejora de intercambio de información para combatir los documentos de viaje falsos. Recomendación del Consejo 98/C 189/02, de 28 de mayo de 1998, sobre equipo para la detección de falsificaciones en los puntos de entrada en la UE. Recomendación del Consejo 99/C 140/01, de 29 de abril de 1999, relativa a la dotación en personal y en equipamientos de detección de falsos documentos y documentos falsificados en los servicios de entrega de los visados de las representaciones en el extranjero así como en las administraciones nacionales encargadas de la entrega y la prórroga de visados. Recomendación del Consejo, de 4 de marzo de 1996, relativa a la cooperación consular local en materia de visados.

plenamente dotado de contenido a escala estatal. Además, se considera que la política de visados forma parte de las políticas de soberanía, que son aquellas a las que se aferran más los estados frente a otros niveles de gobierno ya operen estos a nivel superior o inferior.

De ahí que la única manera de lograr avances en la integración supranacional de este tipo de asuntos sea a través de la armonización gradual de aspectos fragmentarios de la política de visados, lo que obliga a concebir complejos acuerdos entre los Estados Miembros o alambicadas fórmulas de elaboración de políticas. No solo hay países de la UE que no participan en ellas o países de fuera de la UE que sí se involucran en ellas, como sucede con todo lo relacionado con Schengen, sino que siempre se da la posibilidad a los Estados Miembros de hacer excepciones a las medidas adoptadas en el marco de la UE, ya sea a través de la firma de acuerdos bilaterales con terceros estados o de otros mecanismos. El origen remoto de la política de visados está en el acervo de Schengen, ligado a la preocupación por la inmigración primero, a la que más tarde se añade la del terrorismo.

## El margen de maniobra de la UE en la política de visados

En el marco institucional de elaboración de políticas, las instituciones de la UE ocupan una posición superior y límite (por encima de ellas no hay un nivel de gobierno y administración superior), por lo que su campo de acción se construye en la interacción con los Estados Miembros. El análisis del contenido de la política de visados en la UE permite hacer varias precisiones en relación con la definición del margen de maniobra disponible en la actualidad:

- 1) En primer lugar, las disposiciones adoptadas se refieren únicamente a la tramitación y expedición de visados de corta duración, es decir, los visados más periféricos en relación con los procesos de cohesión e integración social. Que la política de visados a este nivel se haya centrado inicialmente en este tipo de visados indica una aproximación más preventiva o anticipativa que reactiva el fenómeno migratorio. Significa que los Estados Miembros abordan la gestión supranacional de las migraciones a través de aquellos instrumentos que les supone un compromiso menor en términos de gestión doméstica de las migraciones internacionales.

- 2) En segundo lugar, a pesar de que se hayan adoptado disposiciones que vinculan a los Estados Miembros que no se mantienen al margen de las mismas, la expedición de los visados de corta duración corresponde a los Estados Miembros. La UE no expide visados, por lo tanto, no cabe referirse al conjunto de disposiciones referidas como política *comunitaria* de visados. En el sistema de gobierno multinivel de la UE, corresponde a los Estados Miembros la expedición de todos los visados, sean estos de corta o larga duración, sean los primeros referidos a la lista de terceros países afectados por la obligación o no. Conviene no olvidarlo.
- 3) En tercer lugar, el conjunto de predisposiciones adoptadas en relación con los visados de corta duración pivota en torno a cuatro instrumentos básicos cuya implantación corresponde únicamente a los Estados Miembros vinculados, que no son los 27 integrantes de la UE. Por lo tanto, no se trata de una política común en sentido estricto, sino más bien en sentido laxo, ya que en el desarrollo de los textos se incluyen excepciones respecto a los Estados Miembros con reticencias hacia el espacio Schengen.
- 4) En cuarto lugar, el análisis del conjunto de disposiciones denota que la estrategia de la UE en relación con los visados de corta duración consiste básicamente en normalizar aquellos aspectos de la gestión de visados que pueden ser normalizados sin generar resistencias entre los Estados Miembros y en generar interdependencias entre la UE y los Estados Miembros, por una parte, y entre los distintos Estados Miembros, por la otra<sup>20</sup>. A través de estos dos procesos se ha logrado configurar un macrosistema de información de visados que vincula a los sistemas nacionales de visados. El núcleo del macrosistema está compuesto por el sistema de información de visados (VIS), que se refiere a los visados de corta duración afectados por las disposiciones *comunes*. A ese núcleo se conectan los sistemas nacionales de visados, que se refieren tanto a visados de corta como de larga duración. Esta es la clave de bóveda de la política de visados en la UE.

---

20. Lo que en conjunto remite a la implantación de formas de gobernanza en la política de visados.

Por lo que se refiere a los límites entre la UE y cada Estado Miembro conviene recordar que el margen de maniobra de los Estados Miembros en relación con los terceros países a cuyos nacionales se les exige visado para estancias de corta duración tiene que ver con los países que no figuran en ninguna de estas dos listas. Ese margen se ha ido reduciendo desde 2001, sobre todo por el aumento del número de países cuyos nacionales están obligados. Es de suponer que los Estados Miembros promueven la incorporación de terceros estados a dicha lista en tanto en cuanto se ven en dificultades para hacer frente de manera individual a la gestión de los flujos con origen en dichos estados. Pero para que una promoción tenga éxito no debe incomodar a otros Estados Miembros.

Con las precisiones indicadas, el procedimiento relativo a la expedición de visados de corta duración ha sido armonizado, por lo que los Estados Miembros no disponen de discrecionalidad en ese sentido. La armonización de este procedimiento presenta ventajas en varios aspectos: en primer lugar, la expedición de los visados se presenta hacia el exterior como una función de la UE y no de cada Estado Miembro individualmente considerado; en segundo lugar, permite que los Estados Miembros puedan realizar economías de escala al darse la posibilidad de utilizar conjuntamente las instalaciones para llevar a cabo la actividad; en tercer lugar, se busca facilitar la cooperación entre los funcionarios de los Estados Miembros involucrados en la tarea de expedición de visados. Ahora bien, no se prevé la creación de euroconsulados, idea avanzada por la Comisión que se ha encontrado con la negativa de los Estados Miembros (Fernández Pasarín, 2010).

La política de visados de larga duración corresponde a cada Estado Miembro. Al no existir ninguna lista común, el margen de maniobra de los Estados Miembros es al menos en teoría mucho más amplio. Sin embargo, la armonización de los visados de corta duración puede haber redundado en un cierto grado de armonización del procedimiento de los visados de larga duración.

En cuanto a las proyecciones de futuro, no parece concebible una política comunitaria de visados, diseñada e implantada por las instituciones comunitarias. Haber armonizado una parte de la política de visados de corta duración es suficiente de momento: permite darle a la UE algún papel en la política de visados; sirve para justificar tanto en términos domésticos como de relaciones bilaterales que a los naciona-

les de algunos terceros países se les exija visado («Es cuestión de la UE. Nosotros no tenemos nada que ver»).

No parece que los visados de larga duración vayan a ser objeto de armonización, mucho menos de *comunitarización*. Dada la actual configuración de los visados de larga duración, si se trasladara a la UE la autorización de los visados de larga duración sería como dar a las instituciones comunitarias competencias en materia de integración social, a lo que se opondrían gobiernos subnacionales y estatales. El éxito de los procesos de integración social depende en buena parte del contexto, por lo que la gestión de los mismos suele quedar en manos de gobiernos subnacionales, gobiernos cuyas competencias están bastante consolidadas en los países de la UE por previos procesos de descentralización. Tampoco sería bien visto por los gobiernos estatales, los cuales defenderían su idoneidad para ejercer la defensa de los intereses nacionales esgrimiendo los lazos culturales o históricos con determinados países. Por otra parte, los visados de larga duración constituyen una fase ulterior dentro de la política de visados. No tiene mucho sentido dar visados de larga duración sin haber concedido antes visados de corta duración.

En relación con la posibilidad de profundizar en la integración de la política de visados hay al menos tres perspectivas que se deben considerar. En primer lugar, debe considerarse la perspectiva de la Comisión Europea, que por posición institucional tiene interés en *comunitarizar* el máximo posible. Cuanto más *comunitarizada* esté una política, mayor papel tiene la Comisión. Sean públicas o no, las organizaciones tienden a crecer y la Comisión no constituye una excepción. En segundo lugar, debe considerarse la perspectiva de los Estados Miembros en relación con el desplazamiento de la competencia a las instituciones comunitarias. Ninguno de ellos está dispuesto a ceder lo que otros no ceden, por lo que solo se pueden realizar avances en este sentido sobre la base de lo que no incomoda al resto: este es el planteamiento de base de la elaboración de la lista de terceros estados cuyos nacionales están afectados por la obligación de disponer de visado para acceder a la UE. En tercer lugar, cabe considerar la perspectiva de cada Estado Miembro en su escenario doméstico de elaboración de políticas. La disposición a desplazar decisiones a las instituciones comunitarias se relaciona con la incapacidad para resolverla satisfactoriamente en el ámbito doméstico.

## Los visados de larga duración en la política española de inmigración

La adhesión a las Comunidades Europeas tuvo un papel destacado en la transformación de España en país de inmigración, que se convirtió así en frontera exterior permanente de una de las regiones del mundo con mayor poder de atracción sobre las personas en disposición de emigrar. De ahí que la elaboración de la política española de inmigración haya estado muy influenciada desde sus inicios por la evolución de la UE. Si bien el primer diseño español (1985) se centró en el desarrollo de las funciones de admisión y control, e incorporó en la primera mitad de los noventa elementos para favorecer los procesos de integración social, ha sido a partir del año 2000 cuando los instrumentos relacionados con una aproximación preventiva de la gestión migratoria han tenido un mayor desarrollo. Paralelamente, ha aumentado la interacción y la interdependencia entre los distintos niveles de gobierno, síntoma de la *federalización* de la política de inmigración (Delgado Godoy, 2010).

La legislación de extranjería, en la que se regula la política doméstica de visados, ha sido modificada en varias ocasiones. La última reforma fue realizada hace apenas dos años, a través de la Ley Orgánica 2/2009<sup>21</sup>. El desarrollo reglamentario es incluso más reciente, a través del Real Decreto 557/2011<sup>22</sup>. El visado se encuentra entre los requisitos de carácter general exigidos para la entrada en territorio español de los nacionales de terceros países. Las excepciones pueden provenir de varias circunstancias: que en los convenios internacionales suscritos por España o en la normativa de la UE se establezca lo contrario; que el extranjero disponga de tarjeta de identidad de extranjero o de una autorización de regreso; que se solicite el derecho de asilo. El visado debe estar válidamente expedido y en vigor, extendido en el pasaporte o documentos de viaje, en un documento aparte.

La legislación distingue siete tipos de visados, a saber: de tránsito; de estancia; de residencia; de residencia y trabajo; de residencia y trabajo

---

21. Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

22. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009.

de temporada; de estudios; de investigación. En la descripción de cada tipo se advierte su vinculación con otros instrumentos de la política de inmigración.

- a) *De tránsito.* Para transitar por la zona de tránsito internacional de un aeropuerto español o atravesar el territorio español.
- b) *De estancia.* Para estancia ininterrumpida o estancias sucesivas por un período o suma de períodos cuya duración total no exceda de tres meses por semestre a partir de la primera entrada. Entre los visados de estancia cabe distinguir entre el visado uniforme (válido para el tránsito por el espacio Schengen) y el visado de validez territorial limitada (válido para el tránsito o la estancia en el territorio de uno o más de los estados que integran el espacio Schengen). Son los únicos tipos de visado que por circunstancias excepcionales pueden ser expedidos en las fronteras exteriores.
- c) *De residencia no lucrativa.* Para residir sin ejercer actividad laboral o profesional.
- d) *De residencia y trabajo.* Para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses y para el comienzo, en ese plazo, de la actividad laboral o profesional para la que hubiera sido previamente autorizado. Si en ese período se produce el alta del trabajador en la Seguridad social, el visado da paso a la autorización de residencia y trabajo, por cuenta propia o ajena.
- e) *De residencia y trabajo de temporada.* Para trabajar por cuenta ajena hasta nueve meses en un período de doce meses consecutivos.
- f) *De estudios.* Para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, no remunerados laboralmente.
- g) *De investigación.* Para realizar proyectos de investigación en el marco de un convenio de acogida firmado con un organismo de investigación.

Corresponde a las autoridades estatales la expedición de todos ellos. En la tramitación de visados de tránsito y de estancia se sigue la normativa de la UE indicada anteriormente o la estatal para los nacionales de aquellos países que no están en la lista afectada por la obligación. Además, hay visados de corta duración (tres meses) para la búsqueda de empleo que se enmarcan en los procesos de gestión colectiva de contrataciones en origen (arts. 175-177 del reglamento) y que no resultan afectados por la normativa

de la UE, lo que confiere al Estado español un margen de obra adicional en la función de admisión. Los tipos restantes son visados de larga duración y en su tramitación se siguen exclusivamente normas estatales. En la tramitación de los visados de larga duración inciden otros instrumentos de la política de inmigración y su expedición depende de decisiones adoptadas por autoridades con competencia en asuntos domésticos o nacionales.

La expedición del visado no es un acto administrativo aislado en el marco de la política de inmigración, sino que está estrechamente vinculado a otros instrumentos de la política de inmigración:

- 1) En primer lugar, la solicitud de visados de larga duración responde a la necesidad de residir durante un período de tiempo más o menos largo en territorio español (apelando a la función de integración social), por lo que su desarrollo involucra varias gestiones que dependen de una o varias autoridades nacionales. El éxito de los procesos de integración social de cualquier colectivo depende de que el diseño y la implantación de la acción pública incorpore las características del contexto en el que tiene lugar ese proceso.
- 2) En segundo lugar, el visado de larga duración está estrechamente vinculado a las autorizaciones de estancia/residencia y de trabajo/investigación, y a la «gestión colectiva de trabajadores en origen» (o contingente), que son genuinos instrumentos de admisión y cuyo desarrollo corre a cargo de autoridades estatales y en menor medida de autoridades subestatales.
- 3) En tercer lugar, dado el alto número de dependencias administrativas involucradas en la gestión de los visados de larga duración se hace necesaria la existencia de un sistema de visados en el que se van grabando o archivando las operaciones realizadas en las distintas dependencias. El sistema informático que almacena toda la información relativa a la tramitación de los visados de larga duración permite aumentar los niveles de coordinación en esta área<sup>23</sup>.

---

23. El sistema nacional de visados responde a necesidades parecidas al VIS. En ese sentido, es probable que los sistemas nacionales de visados incorporen prácticas del VIS y que este incorpore a su vez prácticas extendidas en los sistemas nacionales de visados.

A continuación se indican las situaciones previstas por el reglamento en las que se requiere un visado de larga duración<sup>24</sup>. En la descripción de cada una de ellas se especifica quién y en qué dependencias se inicia el proceso, y de qué decisiones y autoridades depende que el proceso siga adelante.

- a) *Estancia por estudios, movilidad de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado* (arts. 37-44). Para un período entre 90 días y 1 año. La solicitud se presenta en la misión diplomática u oficina consular (MD/OC) española en cuya demarcación resida el extranjero. La MD/OC requiere por medios electrónicos la resolución de la Delegación o Subdelegación del Gobierno (D/SG) competente sobre la autorización de residencia. En la valoración de los requisitos intervienen dos oficinas: la MD/OC, por una parte, y la Oficina de Extranjería (OE), por la otra. La MD/OC valora varios requisitos generales que tienen que ver con las siguientes circunstancias: que el extranjero sea menor de edad; que tenga garantizados los medios económicos; que haya abonado las tasas de procedimiento; que cuente con un seguro de enfermedad; que no padezca enfermedades con repercusiones en la salud pública; que carezca de antecedentes penales en anteriores países de residencia. La OE valora un requisito de carácter general (que carece de antecedentes penales en España) y los requisitos específicos relacionados con las modalidades específicas de estancia por estudios.
- b) *Residencia temporal no lucrativa* (arts. 46-51). Para un período entre 90 días y 5 años. La solicitud se presenta por el interesado en la MD/OC española en cuya demarcación resida. Conlleva la de autorización de residencia temporal no lucrativa. Se graba en el sistema de visados. La D/SG resuelve acerca de la concesión o denegación de la autorización de residencia.

---

24. No se exige visado para la residencia temporal por circunstancias excepcionales, a saber: arraigo, protección internacional, razones humanitarias, colaboración con autoridades, seguridad nacional o interés público.

- c) *Residencia temporal por reagrupación familiar* (arts. 52-61). Para un período entre 90 días y 5 años. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del reagrupante y ante la OE de una autorización de residencia temporal a favor de los miembros de la familia que desee reagrupar. La OE graba la resolución en la aplicación correspondiente. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal, el familiar a reagrupar solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- d) *Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena* (arts. 62-72). Para un período entre 90 días y 5 años. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador y ante el órgano competente para su tramitación de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. El órgano competente graba la resolución en la aplicación informática correspondiente. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, el trabajador extranjero solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- e) *Residencia temporal y trabajo para investigación* (arts. 73-84). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del organismo de investigación (que haya firmado un convenio de acogida con un extranjero no residente) y ante el órgano competente para su tramitación de la autorización inicial de residencia y trabajo para investigación. El órgano competente introduce la solicitud en la correspondiente aplicación informática. En caso de la concesión de autorización inicial de residencia temporal y trabajo de investigación, el investigador extranjero solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- f) *Residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados titulares de una Tarjeta azul-UE* (arts. 85-96). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador, y ante el órgano competente para su tramitación, de la autorización inicial de residencia y trabajo de profesionales altamente cualificados. En caso de concesión de autorización inicial de residencia temporal y trabajo de profesionales altamente cualificados, el trabajador solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.
- g) *Residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada* (arts. 97-102). Para un período entre 90 días y un año. El pro-

cedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador, y ante el órgano competente para su tramitación, de la autorización inicial de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada, el trabajador extranjero solicita el visado en la MD/OC de su demarcación.

- h) *Residencia temporal y trabajo por cuenta propia* (arts. 103-109). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del trabajador extranjero no residente de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia ante la MD/OC de su demarcación. La MD/OC registra la solicitud. Resuelve la AGE, que graba su resolución en la aplicación informática correspondiente. En caso de concesión de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia, el interesado solicita el visado en la MD/OC correspondiente a su lugar de residencia.
- i) *Residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales servicios* (arts. 110-114). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud por parte del empleador de la autorización de residencia temporal y trabajo en el marco de prestaciones transnacionales de servicios ante cualquiera de estas dos oficinas: la OE del lugar en el que se vayan a prestar los servicios y la MD/OC correspondiente a su lugar de residencia. Este visado habilita para la entrada y estancia por un período máximo de tres meses, en el transcurso de los cuales deberá producirse el alta del trabajador en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.
- j) *Residencia temporal con excepción de la autorización de trabajo* (arts. 117-119). Para un período superior a 90 días. En caso de que el extranjero no sea residente en España, el procedimiento se inicia con la solicitud por parte del extranjero del correspondiente visado de residencia ante la OC correspondiente a su lugar de residencia. La OC verifica la excepción. Conlleva la autorización de residencia temporal. Se graba en el sistema de visados. La D/SG resuelve acerca de la concesión o denegación de la autorización de residencia.
- k) *Residencia temporal del extranjero que ha retornado voluntariamente a su país* (arts. 120-121). Visado según la modalidad de autorización de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo que corresponda.

- l) *Gestión colectiva de contrataciones en origen* (arts. 167-177). Para un período entre 90 días y un año. El procedimiento se inicia con la solicitud del empleador de acuerdo con las especificaciones de la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena o de la residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada para obra y servicio. Concedidas las correspondientes autorizaciones, el empleador solicita de manera agrupada el visado ante la OC correspondiente.
- m) *Residencia y trabajo de extranjeros en cuya actividad profesional concurren razones de interés económico, social o laboral, o cuyo objeto sea la realización de trabajos de investigación o desarrollo docentes, que requieran alta cualificación, o de actuaciones artísticas de especial interés cultural* (arts. 178-181). Para un período mayor de 90 días. El procedimiento se inicia con la solicitud ante la Dirección General de Inmigración (DGI) por parte del empleador establecido en España de las siguientes modalidades de autorizaciones: d), e), f), g) e i); para los familiares pueden solicitarse b), c) y d). La gestión del visado se tramita conforme a las características de cada modalidad.

La solicitud, tramitación y expedición de los visados corresponde al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Ahora bien la gestión de los visados de larga duración depende de otros instrumentos como las autorizaciones de residencia y/o trabajo que exceden el ámbito competencial del MAEC, como la administración periférica interior (delegados o subdelegados del gobierno), el Ministerio de Trabajo e Inmigración o, en algún caso, las comunidades autónomas (las que tienen transferidas competencias ejecutivas en materia de autorización inicial de trabajo por cuenta ajena). Para que puedan actuar de manera coordinada se graban solicitudes, concesiones y denegaciones en un sistema informático de visados. Aunque el procedimiento no siempre se inicia en la MD/OC, el visado de larga duración solo se expide por estas si las autoridades involucradas en cada caso conceden las autorizaciones anejas o vinculadas.

En la gestión de los visados de larga duración en España se advierten buena parte de las tendencias señaladas anteriormente. En su desarrollo son interdependientes con otros instrumentos de la política de inmigración cuyo desarrollo depende de unidades estatales distintas del MAEC o de algunas

comunidades autónomas, lo que indica una tendencia a la federalización. En el diseño de la política española de visados de larga duración se observa la imbricación de las funciones de prevención, admisión e integración social, lo cual no debe considerarse extraño si nos percatamos de la tendencia a vincular la entrada al territorio a las condiciones que regulan el acceso al mercado *nacional* de trabajo (López Sala, 2005: 118).

Finalmente, cabe mencionar que en el flanco suroccidental de la UE no se plantea el tema de la liberalización de la política de visados. Aquí no hay política de vecindad y de momento no se contempla la posibilidad de ampliación para incluir a países más allá de España.

## Conclusiones

El visado no niega la movilidad, simplemente le pone restricciones. En tanto en cuanto resta flexibilidad al cruce de fronteras, su exigencia va contra la lógica del proceso de globalización. En consecuencia, cualquier política de visados, ya sean estos de corta o larga duración, independientemente de que sean las autoridades supranacionales o nacionales las que los expidan, evoluciona en sentido contrario a la lógica de interconexión, flexibilidad y permeabilidad asociadas con la articulación mundial de los procesos económicos, sociales y culturales asociada con la globalización. Al discurso de la libre circulación de capitales, servicios y mercancías se oponen las restricciones al movimiento de las personas impuestas por los estados.

En relación con la posibilidad de incorporar los visados de larga duración a la política común de visados, no se aprecian estímulos o incentivos institucionales que quebranten la resistencia por parte de los Estados Miembros a transferir este ámbito competencial a las instituciones comunitarias. El análisis sugiere que la emergencia de una política común de visados de larga duración no depende tanto de que los Estados Miembros acuerden una lista de terceros países cuyos nacionales estén obligados a disponer de visados para acceder con propósitos de permanecer por un período de tiempo prolongado, sino de *la configuración misma del visado como instrumento preventivo y estrechamente imbricado con la función de integración social*. En el visado de larga duración confluyen las funciones de admisión, prevención e integración social de las políticas

de inmigración. El proceso de integración supranacional no está tan avanzado como para permitir que la UE defina las prioridades de los Estados Miembros en materia de admisión e integración social de inmigrantes.

Por otra parte, que los Estados Miembros hagan depender la obtención de un visado de larga duración de las necesidades del mercado de trabajo o de los vínculos de la persona extranjera con nacionales no debe resultar extraño porque esa es la directriz más enfatizada en los compromisos europeos en la materia. El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo invita a los Estados Miembros a «organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado Miembro». Si la capacidad de acogida viene determinada por el mercado de trabajo, estos son hoy por hoy mercados nacionales, y no europeos, de trabajo.

En relación con la caracterización de la política española de visados de larga duración, se ilustra cómo se vinculan en la práctica las funciones de admisión, prevención e integración social. El visado es *requisito general e ineludible* (admisión) para el acceso con propósitos de estancia prolongada, su solicitud y expedición corresponde a las embajadas y consulados españoles, es decir, *con carácter previo* (prevención) al cruce de la frontera exterior. Con carácter general, la expedición del visado queda *condicionada a la obtención de autorizaciones de residencia y/o trabajo* (admisión/integración social), que corresponden a autoridades domésticas.

La emergencia de una política europea de visados depende del desarrollo del *macrosistema de información de visados* esbozado en la denominada política común de visados, a través del cual se conectan el VIS y los sistemas nacionales de información de visados. La puesta en marcha de este macrosistema haría realidad la lógica de la interconexión en la gestión de visados<sup>25</sup>, lo que de manera indirecta podría promover la armonización de los visados sin necesidad de transferir la competencia a la UE.

---

25. Lo que conduce a una manera de gobernar menos jerárquica en la que los Estados Miembros dependen unos de otros, en consonancia con el discurso de la gobernanza (Aguilar Villanueva, 2011).

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. «Public Governance for Results: A Conceptual and Operational Framework». Documento elaborado en el programa de trabajo del Comité de Expertos en Administración Pública de Naciones Unidas. New York: United Nations, 2011 (en línea) <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan044267.pdf>.
- Delgado Godoy, Leticia. «La política de inmigración en España, 1985-2010». En: Palomar Olmeda, Alberto (coord.). *Tratado de Extranjería. Aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*. Tomo I. Navarra: Aranzadi-Thomson Reuters, 2010, p. 107-131.
- Fernández Pasarín, Ana Mar. «La dimensión externa del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: El caso de la cooperación consular local». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 91 (septiembre-octubre 2010), p. 87-104.
- López Sala, Ana María. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005.
- Monar, Jörg. «Comprehensive Migration Policy: The Main Elements and Options». En: Hailbronner, Kay; Martin, David A.; Motomura, Hiroshi (eds.). *Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and the United States*. United States: Berghahn, 1997, p. 53-78.
- Rose, Richard. *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*. London: Routledge, 2005.

---

## 2. La dimensión económica de la política de visados de España

*Iñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez*

La política de visados de un país repercute en las relaciones de su economía con el exterior. El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación no han reducido la importancia de los contactos personales y la presencia física de los agentes involucrados en las relaciones económicas internacionales. La labor de un consulado puede, pues, incidir decisivamente en el grado de fluidez de las relaciones comerciales y en la capacidad de atracción de turistas, de capital humano y de inversiones de un país.

La actual política española de visados de corta duración, común en su diseño, aunque no en su implementación, a la del resto de países del espacio Schengen, prioriza objetivos de seguridad y de control migratorio<sup>1</sup>. Bajo el prisma de un análisis coste-beneficio, una política de visados demasiado rígida puede suponer un importante coste de oportunidad para la economía, que no justifica los efectos, pretendidamente beneficiosos, de un control fronterizo demasiado estricto. Las dificultades planteadas y los requisitos exigidos para obtener un visado pueden significar un enorme coste en términos de tiempo y recursos, y desincentivar el inicio o la consolidación de una relación económica. Los ciudadanos de países de regiones emergentes y en desarrollo son los principales perjudicados por este

---

1. Para el vínculo entre seguridad y visados, véase el capítulo de Nicolás de Pedro en este mismo volumen.

enfoque rígido y restrictivo. Sin embargo, tanto en términos comerciales como de emisión de turistas y de capitales, son precisamente estas regiones emergentes las que ofrecen mayores perspectivas y oportunidades de negocio para la economía española en el contexto actual. El propio G20, en su declaración final de la cumbre celebrada en México en junio de 2012, reconoce la importancia del turismo en la creación de empleos, el crecimiento y la recuperación económica y apuesta, en línea con las recomendaciones de la Organización Mundial de Turismo (OMT) y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, por las iniciativas de agilización de la tramitación de visados. La dimensión económica de la política de visados se debe tener, pues, muy en cuenta.

La administración pública española ha tratado de adaptarse a las necesidades y desafíos que plantea la aparición de estos nuevos polos de crecimiento mundial y un contexto económico globalizado. Entre otras iniciativas pueden citarse los planes Asia Pacífico del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), que desde 2004 buscan aumentar la presencia y visibilidad de España en el continente asiático y en los que el apoyo a las iniciativas de negocio e inversión empresarial son una de las líneas de actuación prioritarias; o los Planes Integrales de Desarrollo de Mercado (PIDM) de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, que tienen como fin fomentar las relaciones económicas y comerciales con diversos países, muchos de ellos entre los considerados emergentes<sup>2</sup>. Para atraer inversiones foráneas a España se creó Invest in Spain, una agencia del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), y para facilitar las autorizaciones de residencia y empleo imprescindibles para que directivos e investigadores extranjeros altamente cualificados puedan obtener un visado Schengen en las oficinas consulares españolas, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha creado la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos (UGE-CE). La política de visados es una cuestión transversal en todas estas iniciativas, que la abordan de forma directa o indirecta. A pesar de las mejoras de los últimos años, las quejas desde determinados sectores empresariales y académicos son todavía frecuentes.

---

2. Hasta la fecha (mayo 2012) hay un total de doce PIDM para Brasil, China, Rusia, México, Estados Unidos, India, Argelia, Marruecos, Japón, Turquía, Corea del Sur y países del Golfo.

Una mayor agilidad y capacidad de adaptación de esta política se antojan imprescindibles para lograr el acceso a nuevos mercados y oportunidades de negocio, o lo que es lo mismo, una mayor internacionalización de la economía española.

En cualquier caso, tanto la evidencia empírica como la teoría en torno a la relación causal entre visados y competitividad resultan muy escasas y, con frecuencia, ofrecen resultados poco concluyentes. Por ello, como sucede con la mayor parte de dinámicas internacionales, resulta crucial analizar las percepciones de los actores involucrados. Este artículo explora la dimensión económica de la política de visados española a partir de la literatura existente, las estadísticas disponibles y entrevistas realizadas con diversos actores concernidos por la gestión de visados (empresas y Administración pública). El grueso de las entrevistas personales se han desarrollado en Cataluña<sup>3</sup>, caso paradigmático, al ser la comunidad autónoma con mayor volumen de recepción de turistas, casi trece millones en 2011 (Instituto de Estudios Turísticos, 2011) y con una significativa vocación de internacionalización por parte de su tejido empresarial.

## Visados y competitividad

La internacionalización es una de las grandes tareas pendientes de la economía española, tanto por el persistente déficit de la balanza comercial como por la necesidad de diversificar una estructura productiva excesivamente dependiente de la construcción y del turismo. La grave crisis económica actual hace de la internacionalización una estrategia urgente e imprescindible; ya sea para acceder a nuevos mercados donde vender aquella parte de la producción (bienes o servicios) que ha dejado de encontrar salida en el mercado interno, ya sea para atraer nuevos flujos de financiación exterior con los que poder iniciar nuevos proyectos empresariales y actividades

---

3. Para el desarrollo de esta investigación se han realizado entrevistas semiestructuradas a representantes de los siguientes organismos: Foment del Treball, CECOT, Acc10, Turisme de Barcelona, Fira de Barcelona.

económicas. Facilitar estas dos opciones es clave para crear nuevos puestos de trabajo y recuperar la senda del crecimiento.

Como es sabido, el centro de gravedad del poder económico a nivel global se está desplazando hacia las zonas emergentes y en desarrollo, fundamentalmente de Asia. A pesar de las enormes incertidumbres que acechan la economía mundial, este proceso de reequilibrio no parece coyuntural. Con mayor o menor intensidad, organismos internacionales como la OCDE, el FMI o el Banco Mundial consideran este cambio irreversible y advierten de la necesidad de adaptarse tanto a las oportunidades que supone esta pujante demanda, como a los desafíos que plantean estos nuevos competidores<sup>4</sup>. Diversas variables macroeconómicas sostienen estos análisis. Así, por ejemplo, solo China e India han pasado de representar alrededor del 4% del PIB mundial en 1980 a más del 16% en 2008. Si a ello le sumamos las economías de Japón y Corea del Sur, la cifra ronda el 35% y todas las previsiones apuntan hacia un aumento continuado del peso relativo de las economías asiáticas en el PIB mundial. De igual forma, entre 1990 y 2008, Asia aumentó sus importaciones en un 160% (FMI, 2010).

Un análisis de la evolución de los principales socios comerciales pone de manifiesto la falta de adaptación de España a este cambio de tendencia global. Los países emergentes y en desarrollo han ganado importancia como destino de las exportaciones españolas, pero estas siguen siendo excesivamente dependientes de los mercados europeos. Si en 1990, el 83% de los productos exportados por España acababa en países ricos —un 59% del total en los países de la zona euro—, en 2008 esta proporción solo se redujo hasta el 73% (55% en la zona euro) y, además, el mayor crecimiento de las exportaciones españolas se orientó hacia la Europa Central y Oriental. Es decir que, después de 20 años de profundos cambios económicos globales, tres de cada cuatro productos españoles siguen siendo adquiridos por nuestros socios tradicionales. La economía española vivió un intenso proceso de internacionalización en la década de los noventa, fundamentalmente, con destino hacia América Latina. El éxito de esa experiencia inicial

---

4. De forma gráfica, Quah (2010) concluye: «Extrapolando el crecimiento de 700 lugares diferentes de la tierra, el centro de gravedad de la economía mundial para el año 2050 se encontrará, literalmente, entre India y China. Medido en la superficie del planeta, este cambio supondrá que desde el año 1980 el centro de gravedad se desplace 9.300 kilómetros».

facilitó que algunas de estas empresas españolas se convirtieran en multinacionales de alcance global e, incluso, ocupen posiciones de liderazgo en algunos sectores de actividad (infraestructuras, telecomunicaciones, servicios bancarios, energías renovables). Posteriormente, estas mismas empresas comenzaron una segunda fase de expansión más allá del mundo latino, aunque de manera más tímida. Los nuevos países miembros de la OCDE (en el este de Europa) y algunos de los países asiáticos constituyeron el destino de este nuevo desembarco (González y Gómez, 2011).

En un entorno internacional extremadamente competitivo, donde la calidad de los servicios o productos ofrecidos es, con frecuencia, difícil de diferenciar frente a la de otros países competidores, la ventaja puede residir en algo tan instrumental como la facilidad y agilidad de los trámites para conseguir un visado. Una economía que aspire a competir en los mercados globales no puede permitirse, por tanto, una política de visados que carezca de sensibilidad hacia intereses de tipo económico y comercial. Unos trámites excesivos, unidos a una gestión poco transparente y amigable, pueden desincentivar incluso los acuerdos comerciales o de inversión más atractivos. Existen, sin embargo, muy pocos estudios empíricos y teóricos que hayan tratado de estimar el impacto de la política de visados sobre el comercio bilateral, el movimiento de turistas y el flujo de la Inversión Extranjera Directa (IED). Una de las razones principales de esta falta de análisis reside en la complejidad metodológica para desagregar los efectos propios de la política de visados sobre otros que puedan afectar igualmente a la movilidad y al intercambio (como pueden ser la lejanía geográfica, la escasez de conexiones aéreas, la falta de vínculos diplomáticos, históricos o culturales). El geógrafo de la London School of Economics, Eric Neumayer (2010), estudió el impacto económico que tiene la imposición de visados entre dos países. Asumiendo las limitaciones de sus estimaciones, su análisis considera que el volumen de viajeros entre países se reduce en promedio entre un 52% y un 63%, como resultado de las restricciones derivadas de la imposición de visados. Como cabría esperar, el impacto resulta mucho mayor si el viajero procede de un país en desarrollo. En otra de sus investigaciones, Neumayer (2011) estima el impacto negativo que tienen estas restricciones sobre el comercio bilateral y el flujo de IED. Para el primer caso, la pérdida oscila entre el 17,5% y el 25% en función de si las restricciones son unilaterales o bilaterales. Para la inversión, y atendiendo a estas dos posibles situaciones, la reducción se estima en torno al 32% y el 35%, respectivamente.

Otra razón explicativa de la falta de estudios monográficos reside en la dificultad de medir el impacto económico de las denegaciones verdaderamente injustificadas de visados de negocios o turismo<sup>5</sup>. No obstante, no se deben subestimar sus repercusiones potenciales. Puede suponer, como se denuncia desde ámbitos empresariales y académicos, la denegación de entrada a un reputado médico que acude a dar una conferencia a un congreso con vistas a iniciar un proyecto de investigación científica conjunto; o puede impedir que un ingeniero foráneo acceda a revisar el funcionamiento de una partida de máquinas que su empresa está a punto de comprar a un fabricante español; o puede resultar que un empresario indio acabe invirtiendo en el sector vinícola francés en lugar de, como era su intención inicial, en bodegas españolas.

Como reacción ante situaciones de este tipo, la Asociación Multisectorial de Empresas (AMEC), la mayor agrupación de empresas exportadoras de maquinaria, material electrónico y equipamiento de baños y cocinas, inició en 2006 un estudio comparado sobre las diferencias existentes en el proceso de gestión de visados de corta duración por motivos de negocios entre España y otros dos estados Schengen: Italia y Francia. Los países para los que se realizó la investigación fueron India, Argelia y Colombia. Desde entonces, AMEC ha ido incorporando y analizando el impacto de los cambios y las reformas implementadas<sup>6</sup>. El informe evalúa diferentes elementos dentro del proceso de solicitud: desde las condiciones en las que se ofrece la información referente a los requisitos en los diferentes consulados (claridad, idiomas, facilidad de acceso, etc.); pasando por el tipo de requisitos adicionales existentes (relacionados con el procedimiento, la necesidad de presentarse formalmente, etc.); hasta el período de tiempo necesario para la resolución y los mecanismos para recurrir la decisión. Como resultado, AMEC destaca diferentes tipologías de problemas que, según esta asociación empresarial, perjudican a España frente a nuestros socios europeos. La primera tiene que ver con las diferencias en términos del trato recibido. La segunda problemática identificada frente a las otras dos delegaciones europeas hace referencia a las importantes

---

5. Hay que señalar que ni la UE ni España recogen en sus estadísticas los motivos del viaje de las solicitudes denegadas, a pesar de que es un dato que se indica en los formularios de solicitud de visado.

6. La última actualización disponible de este estudio hace referencia a mayo de 2010, previa a la reforma europea de junio de 2011.

diferencias en términos de recursos disponibles y eficacia en la gestión. Se reflejan también malentendidos derivados de una política de comunicación deficiente, donde la información sobre el procedimiento que se debe seguir resulta difusa e insuficiente; o a horarios de atención al público muy restringidos<sup>7</sup>. Por último, se apuntan dificultades relacionadas con la documentación exigida, por ejemplo, a las delegaciones de prospectiva comercial. Conviene no perder de vista que algunos requisitos, tales como disponer de una cuenta corriente o un certificado fiscal actualizado, pueden resultar sencillos en España, pero no necesariamente en mercados en desarrollo.

La red consular española, cuarta economía de la zona Schengen en términos de PIB, cuenta con 172 oficinas repartidas en 116 países. Es decir que, si bien un esfuerzo por ajustar este despliegue a la nueva realidad internacional puede y debe realizarse, la red parece lo suficientemente grande y extensa como para dar respuesta a la mayor parte de las necesidades actuales. Una cuestión diferente es la diligencia y capacidad de cada una de estas oficinas consulares para atender una demanda de visados creciente. En 2010, el promedio de solicitudes de visado de corta duración que llegaron a cada consulado español fue de 6.650, cifra ligeramente superior a la media de la zona Schengen (5.349), pero inferior al promedio recibido en las cancillerías de las tres mayores economías de este grupo de países: Alemania (9.724), Francia (9.829) e Italia (7.456). Sin embargo, en 2011 casi el 70% de las solicitudes de visados de corta duración en consulados españoles se concentraban en cinco países, con un volumen de solicitudes muy por encima del promedio: Rusia (con 756.553 visados), Marruecos (con 136.351), Argelia (73.583), Colombia (58.393) y China (52.174).<sup>8</sup> La tasa de denegación española de visados de corta duración en 2010, según datos de EUROSTAT, fue del 6,8%, una tasa algo superior a la media Schengen (5,9%), pero de nuevo, inferior a la tasa de Francia (10,7%) y Alemania (8%); aunque superior a la italiana (4,5%).

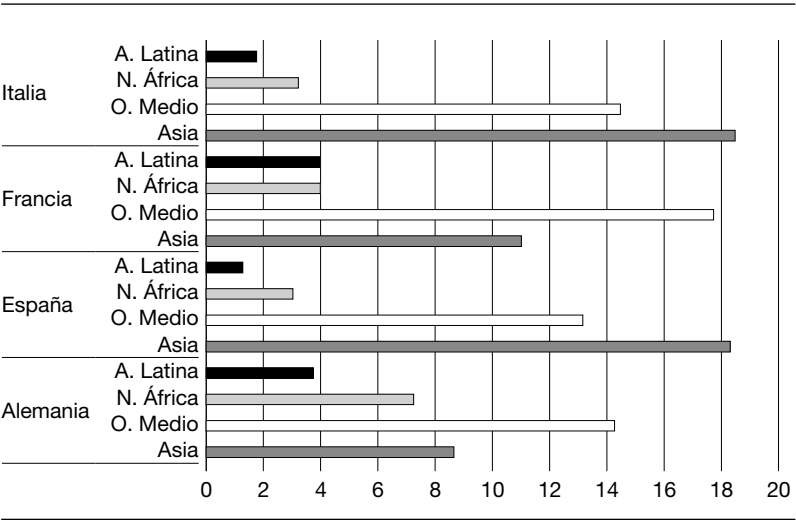
---

7. Así, por ejemplo, la embajada española en China recibió numerosas críticas porque cerraba a las 14.00 horas, hora local, justo a la hora en que empezaba la jornada laboral en España (diferencia horaria de siete horas) (*Expansión*, 2008). Posteriormente, el horario se amplió hasta las 16.00 hora local.

8. Datos extraídos de “Visados expedidos en Oficinas Consulares” 2011, Observatorio Permanente de la Inmigración.

De esta manera, a pesar de las reiteradas reclamaciones de determinados sectores empresariales, las cifras globales no reflejan una mayor rigidez en la aplicación de Schengen que nuestros países vecinos. Igualmente, si se realiza un análisis para algunas de las regiones con un alto potencial económico para el sector exterior español (Sudeste Asiático, Oriente Medio, Norte de África o América Latina) se observa que las tasas de denegación española no difieren sustancialmente de las de sus competidores europeos, siendo menores para Oriente Medio y Sudeste Asiático y algo mayores para América Latina<sup>9</sup> (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1  
*Tasa de solicitudes de visados de corta duración denegadas por Alemania, Francia, Italia y España para regiones de alto interés comercial, 2010.*  
(En porcentaje sobre el total)



FUENTE: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

9. La región de América Latina incluye a Bolivia, Cuba, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, Perú y Trinidad y Tobago. La región del Sudeste Asiático incluye a Hong Kong, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Taiwán, Tailandia y Vietnam. Oriente Medio incluye a Jordania, Israel, Líbano, Siria, Arabia Saudí, Yemen, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Qatar, Omar, Bahrein, Irán e Irak. La región del norte de África incluye a Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto.

De igual forma, este análisis comparativo permite inferir que la tasa de denegaciones está muy condicionada por el carácter emisor de emigración de estas mismas regiones y que, en línea con el enfoque dominante en Schengen, a menor nivel de renta media del país, mayores son las dificultades para obtener un visado. Sin embargo, y dado que muchas de estas zonas son las que ofrecen mayores perspectivas de negocio para la economía española (incluyendo la emisión de turistas), una mayor capacidad de adaptación sería deseable. India y Kazajstán son dos buenos ejemplos de ese necesario ajuste. Además de por su espectacular crecimiento y perspectivas, la economía india ofrece un enorme potencial para España, tanto por su necesidad de desarrollo de infraestructuras como por su creciente volumen de emisión de turismo no estival. Es decir, dos sectores altamente competitivos y estratégicos de la economía española. A pesar de la creciente sensibilidad e interés por parte de las autoridades españolas, incluyendo la apertura en Mumbai de un segundo consulado español, aún es necesario un esfuerzo suplementario. El caso de Kazajstán, sin ser tan llamativo, también es representativo de las limitaciones de un enfoque consular demasiado rígido en función de la renta media de un país. La Agència Catalana de Turisme (ACT) ha hecho público su malestar por lo que considera una falta de diligencia del consulado español en Astaná, capital de un país que emite un número creciente de turistas con alto nivel de gasto medio (Trindade, 2012)<sup>10</sup>.

La administración pública ha tratado de dar respuesta a las nuevas necesidades empresariales creando agencias como la mencionada Invest in Spain o la Unidad de Grandes Empresas y Colectivos Estratégicos (UGE-CE) que son instrumentos útiles, fundamentalmente, para grandes empresas o empresas que operen en sectores considerados estratégicos por las autoridades españolas, universidades y centros de investigación<sup>11</sup>. Las

---

10. En la segunda parte de este artículo se analizan con más detalle las implicaciones de la política de visados para el sector turístico.

11. Pueden recurrir a la UGE-CE, que implica un procedimiento rápido (*fast track*) para recibir las autorizaciones necesarias para obtener un visado de residencia y empleo (es decir, de larga duración), empresas con una plantilla superior a 500 trabajadores o un volumen de inversión en España mayor de 200 millones. También pueden acudir a esta unidades las pymes establecidas en España, que pertenezcan a los siguientes sectores estratégicos: tecnología de la información y las comunicaciones; energías renovables; medioambiente; agua y tratamiento de aguas; ciencias de la salud; biofarmacia y biotecnología; aeronáutica

dificultades se derivan, entonces, de la naturaleza de un tejido empresarial caracterizado por la reducida dimensión de las empresas. De hecho, más del 90% son microempresas (menos de 10 trabajadores) y, según el Registro Mercantil de 2009, en España solo había 973 empresas con 500 empleados o más. De esta manera, puede intuirse que, muy probablemente y al contrario de lo que se cree, es la menor orientación al proceso del servicio consular español el origen de esta desventaja con respecto a otros consulados Schengen de la que se quejan las pymes. Así, se dan situaciones e incidencias que las grandes empresas pueden resolver con relativa facilidad, formal o informalmente, y en las que la confianza desempeña un papel clave, pero que para pymes, involucradas en operaciones pequeñas, representan enormes dificultades por su falta de conocimientos, capacidad de gestión y canales de comunicación. Existe, por ello, un marcado contraste en las percepciones y el nivel de satisfacción con el dispositivo exterior español entre las pymes y las grandes multinacionales.

La agilidad en la concesión de visados, tanto de corta como de larga duración, que revierten, generalmente, en la competitividad de grandes empresas radicadas en territorio español, ha mejorado mucho en los últimos años. Ahora resulta muy poco probable, como sí podía suceder en su día, que el presidente de una gran multinacional nipona necesite seis meses para obtener su visado o el de su familia. No obstante, se mantiene la preocupación por una interacción fluida entre las administraciones públicas involucradas que garantice la mayor agilidad posible y a tal efecto se estableció un grupo de trabajo interministerial de alto nivel para tratar la cuestión de los visados. Conviene no perder de vista que, en el caso español, al menos cinco ministerios (Exteriores, Economía, Empleo, Interior e Industria) y las correspondientes delegaciones de empleo de las comunidades autónomas pueden influir en la implementación de la política de visados.

Por razones evidentes, un gran esfuerzo presupuestario en los próximos años no es previsible. Existen, sin embargo, algunas medidas sencillas, como la disponibilidad de las páginas web de los consulados españoles en

---

y aeroespacial. Por último, se pueden acoger igualmente los técnicos y científicos altamente cualificados, contratados por el Estado, las CCAA, entes locales y universidades o centros de I+D. También los artistas de reconocido prestigio que hagan giras por España o que participen en proyectos de interés cultural.

inglés y/o los idiomas locales que deberían acometerse con prontitud. No parece razonable que las webs de los consulados españoles en, por ejemplo, Bosnia-Herzegovina, Brunei, Irán o Malasia, estén disponibles únicamente en castellano. No obstante, y sin subestimar los problemas que aún debe corregir el dispositivo de acción exterior, no conviene poner el foco únicamente en la administración pública y obviar la falta de vocación y ambición exterior de muchas de las empresas españolas.

## El sector turístico a la búsqueda de nuevos mercados

El sector turístico supone alrededor del 11% del PIB y ocupa, solo de forma directa, a un 11% de la población activa en España. Después de Estados Unidos, España es el segundo país que más ingresa por este sector de actividad (cerca de 40.000 millones de euros en 2010). Asimismo, y a pesar de la creciente competencia, España sigue manteniendo su atractivo, y en 2010 fue el cuarto país más visitado del mundo (con casi 53 millones de turistas) (Organización Mundial de Turismo, 2011)<sup>12</sup>.

El sector turístico es el más sensible y el potencialmente más perjudicado por las distorsiones derivadas de la política de visados. Cada año más de cincuenta millones de visitantes cruzan nuestras fronteras y de forma creciente proceden de países que requieren visado. De los 52,7 millones de turistas que visitaron España en el año 2010, más de la mitad procedieron de tres mercados emisores: Reino Unido, Alemania y Francia. Este sesgo en favor de los visitantes europeos ha sido una constante desde la década de los sesenta. Esta dependencia y falta de diversificación disminuye enormemente el margen de maniobra en caso de que la demanda europea sufra, como sucede actualmente, un retroceso en la demanda. A escala global, las perspectivas de futuro indican un estancamiento del turismo procedente de las regiones emisoras tradicionales (Europa, Estados Unidos y Japón) y un

---

12. Los principales mercados emisores de turistas en el 2011 fueron Reino Unido (24% del total de turistas), Alemania (16%), Francia (15%), Italia (7%), Países Bajos (5%), Portugal (3%), Bélgica (3%), Suiza (2%), Irlanda (2%), Estados Unidos (2%) (Instituto de Estudios Turísticos, 2011).

crecimiento de nuevos mercados en países emergentes<sup>13</sup>. Entre los países emisores que necesitan visado de entrada destacan Rusia (unos 900.000 turistas en 2011) y China (125.000 aproximadamente en 2011)<sup>14</sup>.

Según la OMT y el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (WTTC en sus siglas en inglés) la facilitación de visados es crucial para estimular el crecimiento económico y la creación de empleo a través del turismo. Según un estudio realizado por ambas organizaciones y presentado en la reunión del T20 en Mérida (México) en mayo de 2012<sup>15</sup>, una mejora en los procesos de tramitación de visados y las formalidades de entrada, especialmente en relación con las economías emergentes, podría traducirse en unos 122 millones de turistas adicionales, 206.000 millones de dólares más de volumen de negocio total y más de cinco millones de puestos de trabajo en las economías del G20 para 2015. Según el estudio, de los 656 millones de turistas internacionales que visitaron los países del G20 durante 2011, 110 necesitaron un visado. La OMT y el WTTC estiman que los costes, tiempos de espera y dificultades para obtener un visado disuadieron a millones de potenciales turistas (Organización Mundial de Turismo, 2012a). La gravedad de la situación económica global ha impulsado a los líderes del G20 a prestar mayor atención a los

---

13. De acuerdo con las estimaciones de la Organización Mundial de Turismo de Naciones Unidas (OMT), en dos décadas, entre 1990 y 2010, el número de turistas ha pasado de 435 a 940 millones, un incremento muy significativo cercano al 116%. Este incremento, además, ha venido acompañado de una mayor diversificación en los destinos. A modo de ejemplo, mientras en 1990 casi el 70% elegía como destino un país desarrollado, frente a un 30% que elegía una economía emergente, en la actualidad, prácticamente se han nivelado ambos registros y se aprecian cuotas de mercado del 53% y 47%, respectivamente.

14. A pesar de la importancia en los discursos oficiales del turismo ruso o chino, en España no existen estadísticas fiables del número de turistas. Ni la Encuesta de Movimientos Turísticos (Frontur, a cargo del Instituto Español de Turismo) ni la Encuesta de Ocupación Hotelera (a cargo del Instituto Nacional de Estadística) muestran datos desagregados. Las cifras dadas son para China estimaciones a partir del número de visados y las estadísticas de la Policía Nacional de entradas aeroportuarias avalados por la China National Tourism Administration (CNTA) según el Plan de Turismo para China y para la cifra en el caso de Rusia es una estimación de la Secretaría de Estado de Turismo realizadas en marzo de 2012 en el Salón Internacional de Viajes y Turismo de Moscú (consulta en línea, 1 de junio 2012, <http://www.caribbeannewsdigital.com/noticia/secretaria-de-turismo-de-espana-destaca-importancia-del-mercado-ruso>)

15. El T20 es una iniciativa no vinculada formalmente al G20, pero paralela, de ministros de turismo que busca crear sinergias para impulsar la recuperación económica, el empleo, la economía sostenible, el comercio y la inversión y el desarrollo.

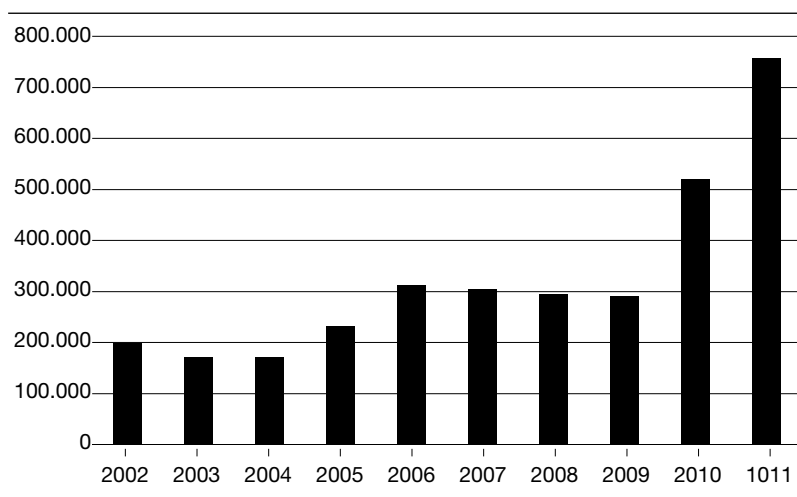
asuntos relacionados con los viajes y el turismo. Así, en la declaración final de la cumbre celebrada en Los Cabos (México) en junio de 2012 se reconoce, por vez primera, la importancia del turismo en la creación de empleos, el crecimiento y la recuperación económica y se afirma el compromiso del G20 «para desarrollar iniciativas que faciliten los viajes para apoyar la creación de empleos, el trabajo de calidad, el abatimiento de la pobreza y el crecimiento global» (Organización Mundial de Turismo, 2012b). A principios de 2012, la administración Obama, en línea con las recomendaciones previas de la OMT, ya había anunciado su intención de mejorar el proceso de expedición de visados de cara a impulsar la creación de empleos y el crecimiento económico en EEUU. Por su parte, la Comisión Europea anunció en agosto de 2012 que estudiaría la flexibilización de la concesión de visados a turistas no europeos, particularmente de países emergentes como China o Rusia.

En número de visitantes, los países emergentes aún representan una pequeña parte del volumen total, pero en términos económicos el impacto resulta mucho mayor. En 2010 las economías emergentes lideraron el crecimiento en gasto de turismo internacional: China (22%), Rusia (26%) y Brasil (54%) (Organización Mundial de Turismo, 2011). En España en 2004 de cada 10 euros gastados por un turista la mitad procedían de Alemania y Reino Unido. En 2010, fueron solo 3,7 euros, mientras que 2 euros procedieron de fuera del espacio Schengen. Rusia es, con diferencia, el país emisor que más ha crecido, con casi un 20% anual en número de visitantes y en 2010 ha superado al tradicional mercado japonés.

En España el mercado ruso, con un 1% del mercado de visitantes y el 1,5% del gasto total, ha provocado un cambio sustancial en la gestión de visados (Instituto de Estudios Turísticos, 2010). Durante la primera década del siglo XXI, según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, los visados de corta duración concedidos en los consulados españoles en Rusia representaron, aproximadamente, un 40% del total. Los procedentes de India en 2011 se han multiplicado por seis respecto a los concedidos en 2002. Como muestran los gráficos 2 y 3 para el caso de Rusia y China en la última década, el número de visados concedidos se ha multiplicado por tres y por cinco respectivamente. Aunque Japón sigue siendo el país asiático que más turistas envía a España, la clase media emergente de China e India, con un gran potencial y recorrido, son los grandes objetivos del sector. En 2010, según la OMT, China envió al mundo 57 millones de turistas y aunque la mayoría de sus desplazamientos han sido a países vecinos, en 2020 se convertirá en el principal emisor de turistas mundial.

GRÁFICO 2

*Evolución de visados concedidos por consulados españoles en Rusia, 2002-2011.  
(En número de visados)*



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (2011).

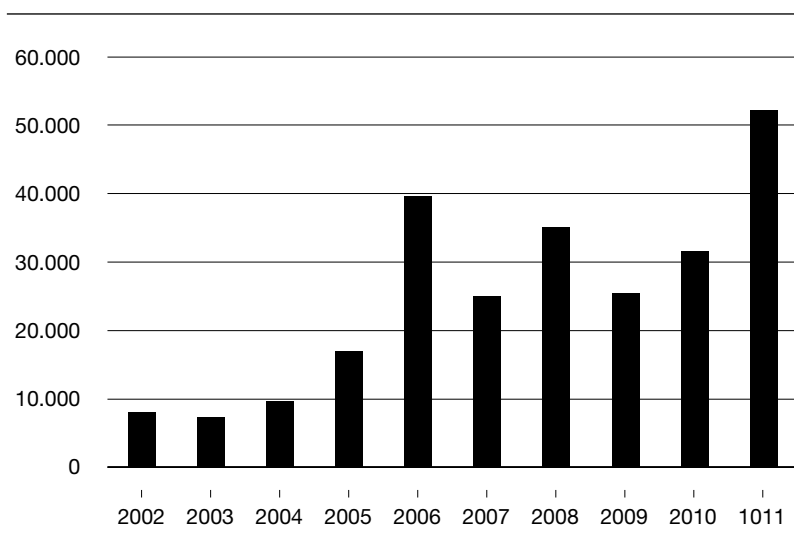
Según un informe del Comité alemán para las relaciones económicas con Europa del Este (German Committee on Eastern European Economic Relations, 2011), España es, junto con Finlandia y Francia, de los países que más facilidades otorga a la obtención de visados procedentes de Rusia. De hecho, como resultado de la externalización en la recogida de solicitudes, los visados de turistas rusos crecieron un 58,6% en el verano de 2011 respecto al año 2010, representando casi 250.000 visitantes más. Las presiones ejercidas desde las asociaciones turísticas y desde las diferentes administraciones locales y regionales, sobre todo de Cataluña donde se concentra el 70% del turismo ruso, junto con el apoyo de la secretaría de Turismo, lograron una partida extra de 150.000 euros aprobada por el MAEC para reforzar el servicio en los consulados españoles en Rusia. Por otro lado, Bruselas y Moscú han iniciado las negociaciones para establecer un régimen libre de visados. España es uno de los países más interesados en alcanzar dicho acuerdo, pero otros socios europeos como Reino Unido se muestran más reacios.

Los avances con el turismo ruso contrastan con el pobre desempeño en relación con el turismo chino. El despegue de este mercado en Europa se produce a partir de 2004 (véase gráfico 3), fecha en que la UE firma el acuerdo

con la Comisión Nacional de Turismo Chino, y los Estados Miembros reciben el estatus de destino autorizado (ADS), es decir, país al que pueden viajar grupos de turistas chinos. El sistema ADS se basa en un acuerdo bilateral entre China y un destino extranjero, mediante el cual ambos países permiten a los ciudadanos chinos visitar el destino en calidad de grupos turísticos. El acuerdo permite la agilización y liberalización de trámites burocráticos tales como la obtención del pasaporte chino (tradicional mecanismo de control legal de flujos al exterior por parte del régimen), los visados o el cambio de moneda. Además, contar con el estatus ADS también permite a agencias y operadores turísticos del país de destino operar en el mercado chino, aunque con un socio local (Keating y Kris, 2008). Los acuerdos ADS únicamente facilitan la obtención de visados turísticos en caso de tratarse de viajes en grupos. Habitualmente, aquellos destinos sin acuerdos ADS suelen suponer para los ciudadanos chinos una mayor dificultad en la tramitación de visados (ya sean turísticos, de negocios, de estudios o de visita a familiares) en forma de un mayor coste económico o de unos trámites más dilatados y no siempre con garantía de concesión (Tomás Gaimundiz, 2011).

GRÁFICO 3

*Evolución de visados concedidos por consulados españoles en China, 2002-2011.  
(En número de visados)*



FUENTE: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración (2011).

Aunque cuantitativamente no es el mercado de mayor volumen en España, se puede hablar en cambio del más dinámico, con tasas de crecimiento anual próximas al 20% desde 2004. Si se proyectan estas cifras de crecimiento hasta el horizonte de 2020, se alcanzan los 722 mil turistas anuales, con lo que China supondría para España el segundo principal mercado turístico extraeuropeo, solo por detrás de Estados Unidos<sup>16</sup>. No obstante, son necesarias ciertas cautelas, ya que España ocupa un modesto noveno lugar como destino preferido en Europa entre los consumidores chinos y, al igual que sucede con el resto de Asia (incluyendo Japón e India), la ausencia de conexiones aéreas directas condiciona las perspectivas.

A pesar del ritmo creciente en la concesión de visados desde 2004, se constata un ligero estancamiento en el turismo chino desde 2006 causado, fundamentalmente, por la incapacidad consular de atender esta demanda creciente. Según una encuesta de la Fundación ICO realizada con operadores y agencias responsables del turismo chino, para el 30% de los encuestados, las deficiencias en la tramitación de visados eran el principal problema que limitaba la llegada de turistas chinos<sup>17</sup>. Las limitaciones han podido ser superadas por el hecho de que una buena parte de los turistas chinos que visitan España lo hacen con visados de otros países Schengen, lo cual ha permitido cubrir buena parte de la creciente demanda (Tomás Gaimundiz, 2011). No obstante, en términos generales y de acuerdo con el entonces Secretario de Turismo y Comercio Interior, Joan Mesquida, «Europa estaría perdiendo unos 500 millones de euros anuales al dificultar los visados turísticos a ciudadanos chinos» (Queralt, 2011).

Para solventar estas dificultades, el Gobierno autonómico catalán ha acordado con diversas entidades financieras que operan con la banca china, la emisión de certificados de solvencia de sus clientes —que a ojos del

---

16. Coincidiendo con la visita a España del viceprimer ministro chino Li Keqiang en enero del año pasado, se presentó el Plan de Turismo de España para China. El objetivo que se han marcado las autoridades es el de mantener un crecimiento continuo de 100 mil turistas chinos al año durante el periodo 2012-2020, de modo que dentro de ocho años estemos hablando de un millón de visitantes

17. El resto de problemas identificados son la ausencia de más vuelos directos (26%), ausencia de una marca-país definida (14%), ausencia de acuerdos con tour operadores chinos (14%), pocas agencias chinas con licencia para operar con turismo emisor (7%), poca competitividad (4%), y otros (7%).

servicio consular puedan equivaler a una VISA oro o una cantidad en depósito— para que los solicitantes puedan cumplir con más rapidez y facilidad con los requisitos de solvencia económica que exige la embajada española para conceder el visado (Europa Press, 2011). El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su parte, ha reaccionado con un aumento de recursos y la apertura de un nuevo consulado en Cantón. Con todo, justifica la lentitud de los procedimientos en los requisitos impuestos por el Ministerio del Interior (ABC, 2008).

Tras el éxito de la experiencia en Rusia, y atendiendo a las demandas del sector, el Gobierno ha aceptado una progresiva externalización en la recogida de solicitudes de visados y su documentación. En mayo de 2011, el MAEC convocó un concurso público para subcontratar la gestión de visados por el plazo de tres años en aquellos países en los que se registra una mayor demanda. La empresa elegida, VFS, establecida en Londres, ha sido subcontratada para operar en 35 países, entre los que figura China<sup>18</sup>. La empresa abre el expediente, pero «no concederá visados», subrayan enfáticamente los diplomáticos ante las sospechas de privatización de un servicio de clara competencia estatal.

Este tipo de iniciativas son imprescindibles para afrontar eficazmente una creciente competencia regional con una oferta semejante a la española (principalmente de otros países ribereños del Mediterráneo). Turquía, noveno destino mundial de turistas (con 22 millones según la Organización Mundial de Turismo), lleva desde 2009 aplicando una política de visados liberal y flexible con sus países vecinos del Cáucaso y Oriente Medio, aboliendo la obligación de visado para Siria, Albania, Jordania, Arabia Saudí, Azerbaidzhán y Tadzhiistán. Si las negociaciones con Rusia tienen éxito, el visado también podría ser eliminado. Asimismo Turquía se ha puesto como objetivo crecer en el mercado chino reforzando la capacidad administrativa para facilitar la entrada de turistas chinos, cuya cuota de mercado sigue siendo baja con respecto a los países europeos (Yilmaz, 2010).

---

18. De acuerdo con la información provista en su página web, VFS presta servicios para los consulados españoles en Arabia Saudí, Argelia, Bolivia, Bangladesh, Catar, China, Colombia, Rep. Dominicana, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Irlanda, Irán, Jordania, Kuwait, Kazajistán, Líbano, Mauritania, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Senegal, Tailandia, Túnez, Turquía y Ucrania.

El turismo vacacional o de ocio solo es una parte del potencial de negocio de los países receptores. El denominado turista de ferias y congresos tiene un gasto estimado muy superior al vacacional. El mercado de congresos, ferias y convenciones internacionales, representa un segmento particularmente vulnerable ante la implementación de la política de visados. Según un estudio de la International Conventions and Congress Association (ICCA) (2009), cada asistente a un congreso internacional tiene un gasto medio de más de 2.000 euros. España se ha convertido en uno de los lugares preferidos para el sector. Según la ICCA, España es el tercer país con mayor número de eventos internacionales por detrás de Estados Unidos y Alemania. Es, además, el único país con dos ciudades en el *top-ten* por número de eventos (Barcelona en segundo lugar y Madrid en el sexto). Barcelona es, de hecho, la ciudad con mayor número de participantes en eventos internacionales. Se estima que el 42% de los turistas que llegaron a Barcelona en 2010 lo hicieron por motivos profesionales. El impacto económico de las ferias y congresos ascendió a 1.326 millones en 2010, lo que la sitúa entre las cinco ciudades europeas con mejor rendimiento económico. El sector contribuye, además, a desestacionalizar la demanda turística, pues los eventos se concentran en temporada baja<sup>19</sup>.

Los principales países anfitriones de eventos se concentran en Europa (54% de cuota de mercado en 2010) y América del Norte, pero durante los últimos diez años otras regiones, como América Latina, Sudeste Asiático u Oriente Medio, a pesar del déficit de infraestructuras, han hecho un esfuerzo por competir. Existe una carrera abierta entre las principales ciudades con infraestructuras para organizar grandes congresos y atraer un número mayor de eventos. La mayoría ejercen presiones sobre los gobiernos para la concesión de subvenciones, ayudas y facilidades que les concedan alguna ventaja frente a sus competidores. Una de ellas es aumentar la agilidad en la concesión de visados para asistentes a congresos. Así, por ejemplo, ante la llegada de los próximos Juegos Olímpicos y el potencial de negocio que representan, el *lobby* del sector en el Reino

---

19. Aunque Madrid y Barcelona concentran la mayor parte del turismo de negocios, el *boom* inmobiliario permitió además que toda ciudad de provincias pudiera disponer de un centro de convenciones y congresos lo que implica la necesidad de adecuar el exceso de capacidad a la demanda para rentabilizar las inversiones realizadas.

Unido pedía un procedimiento abreviado para asistentes a congresos con más de 2.000 participantes (Greenhill y Rogers, 2011).

Viena es, según la última clasificación de la ICCA, el destino de eventos internacionales mejor valorado en el mundo. Ocupa el primer puesto en el *ranking* por haber acogido en los últimos tres años el mayor número de eventos internacionales. Las embajadas de Austria en todo el mundo trabajan estrechamente con el Viena Convention Bureau para proporcionar a los organizadores profesionales apoyo logístico y, sobre todo, para facilitar los trámites de visado. El Ministerio de Asuntos Exteriores tiene un sitio web para organizadores de reuniones, con enlaces directos a las embajadas austriacas e información sobre el procedimiento para solicitar un visado. Y si existen dudas sobre una solicitud, el Gobierno austriaco pedirá a las embajadas implicadas que se pongan en contacto con el Convention Bureau o directamente con el organizador del evento para ayudarle con los trámites (Hulbert, 2012).

Otros países, donde la actividad de eventos figura entre las prioridades de la agenda económica del país, han creado unidades administrativas de apoyo a las empresas del sector para agilizar la gestión de visados. En Australia, el denominado International Event Coordinator Network (IECN) proporciona un servicio gratuito de asesoramiento y orientación sobre los requisitos para solicitar visados y, de hecho, facilita los trámites para cualquier extranjero al que se haya invitado o inscrito a un evento en Australia, sea para dar una presentación, realizar una actuación, competir o simplemente asistir como delegado.

En España, aunque la percepción del sector no es mala, no existe un apoyo estructural al sector en este aspecto sino solo medidas coyunturales en función de la importancia o el impacto económico del evento. Conviene reconocer el apoyo de las administraciones locales y autonómicas, más sensibles al impacto de estos eventos en la imagen de ciudad o de país, frente a una administración central más difícil de movilizar, salvo en casos excepcionales.

## Conclusiones

La política de visados repercute en la internalización de la economía española. Por tanto, la dimensión económica debe figurar al menos como una variable que se debe considerar. En los últimos años, las diferentes administraciones públicas han tratado de adaptarse a las necesidades y de-

safíos que plantea la aparición de nuevos polos de crecimiento mundial y un contexto económico globalizado. Sin embargo, un mayor esfuerzo y adaptación aún son necesarios. Objetivos legítimos y razonables de seguridad y lucha contra la inmigración irregular no deben lastrar las relaciones económicas con potencias emergentes como China, India o Rusia, que son, precisamente, las que ofrecen mayores perspectivas y oportunidades de negocio para la economía española, incluyendo la emisión de turismo. La exitosa experiencia en Rusia sugiere que la externalización en la recogida de documentación durante la solicitud de visados es una medida necesaria. Una mayor agilidad en nuestra relación consular con las potencias emergentes contribuirá a la mejora de las perspectivas de la economía española.

La internacionalización de las pymes es la gran tarea pendiente y la que debe concentrar mayores esfuerzos. Las iniciativas de las administraciones públicas españolas, necesarias y positivas en su mayor parte, están muy orientadas hacia las grandes empresas. Sin embargo, el tejido empresarial español se caracteriza por la reducida dimensión de sus empresas. Esta falta de correspondencia explica la persistente insatisfacción de determinados sectores empresariales con el desempeño consular español. Sin embargo, a pesar de sus quejas, ni las cifras oficiales, ni la información recabada en las entrevistas indican una mayor rigidez por parte de los consulados españoles a la hora de conceder visados. Más bien al contrario, es la menor orientación al proceso de los consulados españoles, frente a, por ejemplo, los italianos o franceses, el origen de las desventajas que perciben las pymes. Así, se dan situaciones e incidencias que las grandes empresas pueden resolver con relativa facilidad, formal o informalmente, y en las que la confianza tiene un papel clave, pero que para las pymes, involucradas en operaciones pequeñas, representan enormes dificultades por su falta de conocimientos, capacidad de gestión y canales de comunicación. Es, por lo tanto, necesario para una internacionalización mayor de la economía española un esfuerzo adicional por parte de la administración pública para dar respuesta a las necesidades de las pymes. No obstante, no conviene poner el foco únicamente en el sector público y obviar la falta de vocación y ambición exterior de muchas de las empresas españolas.

Por último y por razones evidentes, no es previsible un gran esfuerzo presupuestario en los próximos años de cara a ampliar el dispositivo exterior. Es necesario un esfuerzo por ajustar el despliegue exterior a la nueva realidad internacional, pero conviene no perder de vista que España cuenta con una red consular lo suficientemente grande y extensa como para dar

respuesta a la mayor parte de las necesidades actuales. Por ello, una mayor sensibilidad y adaptación de estos consulados a las necesidades de un mayor número de agentes económicos debería figurar entre las prioridades. No hay que olvidar, además, que una creciente europeización de las tareas consulares contribuirá a ampliar el alcance del dispositivo exterior de los Estados Miembros sin necesariamente incrementar los costes sino, muy probablemente, reduciéndolos.

## Referencias bibliográficas

- ABC*. «Hereu busca chinos con visa oro». 11 de diciembre 2008 (en línea) [Fecha de consulta 1.3.2012]  
<http://www.abc.es/20081112/prensa-catalunya-catalunya/hereu-busca-chinos-visa-20081112.html>
- Asociación Española de Constructores de Maquinaria Textil y de Confección (AMEC). «Visados y competitividad». Barcelona: AMEC, 2010.
- Clemens, Michael A. «Economics and emigration: trillion-dollar Bills on the sidewalk?». *Journal of Economic Perspectives*, vol. 25, n.º 3 (verano 2011), p. 83-106.
- Domingo, Ignacio J. «Las empresas lanzan una oleada de críticas al embajador en Pekín». *Expansión* (25 de abril de 2008) (en línea) [Fecha de consulta 1.5.2012]  
[www.expansion.com/2008/04/25/economia-politica/economia/1116136.html](http://www.expansion.com/2008/04/25/economia-politica/economia/1116136.html)
- Europa Press. «La Generalitat recurre a La Caixa y BBVA para agilizar los visados de turistas chinos solventes». 14 octubre 2011 (en línea) [Fecha de consulta 1.4.2012]  
[http://www.finanzas.com/noticias/economia/2008-10-14/51653\\_generalitat-recurre-caixa-bbva-para.html](http://www.finanzas.com/noticias/economia/2008-10-14/51653_generalitat-recurre-caixa-bbva-para.html)
- Fondo Monetario Internacional. «Direction of Trade Statistics», 2011.
- Generalitat de Cataluña. «Acuerdo entre la Generalitat y el Ministerio de Asuntos Exteriores español para agilizar la tramitación de visados a los turistas procedentes de China, Rusia e India». Nota de Prensa, 29 de enero de 2009 (en línea) [Fecha de consulta 1.5.2012]  
[http://premsa.gencat.cat/pres\\_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=94084&idioma=1](http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/AppJava/notapremsavw/detall.do?id=94084&idioma=1)

- German Committee on Eastern European Economic Relations. «Roads to Visa-Free Travel». *Position Paper*, julio de 2011 (en línea) [Fecha de Consulta 1.4.2012]  
[http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/page\\_files/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel\\_0.pdf](http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/page_files/Position%20Paper%20Roads%20to%20Visa-free%20Travel_0.pdf)
- González Fuentes, Mario V. y Gómez Torres, Alberto. *La PYME familiar española y su internacionalización. Situación actual y perspectivas*. Madrid: EAE Business School, 2011.
- Greenhill, Sally y Rogers, Tony. «Report to Business Visits & Events Partnerships subvention and Bid support practices for international conferences and events in Britain». Londres: The Right Solution Limited, 2011.
- He Dan. «Japan welcomes Chinese tourists during holiday». *China Daily* (agosto 2011) (en línea) [Fecha de consulta 1.5.2012]  
[http://www.chinadaily.com.cn/china/beijing\\_tokyo/2011-08/23/content\\_13168336.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/beijing_tokyo/2011-08/23/content_13168336.htm)
- Hulbert, Naomi. «La organización de eventos en el extranjero: lo bueno, lo malo y el gobierno». Meetings Professionals International (en línea) [Fecha de consulta: 20.4.2012]  
<http://www.mpiweb.org/Magazine/oneplus-spanish/GettingThroughTheRedTape-Spanish>
- Instituto de Estudios Turísticos. Balance de Turismo 2011, abril 2012 (en línea) [Fecha de consulta: 1.5.2012]  
<http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/analisisturistico/balantur/anuales/Balance%20del%20turismo%20en%20Espa%C3%B1a.%20A%C3%B1o%202011.pdf>
- International Congress and Convention Association (ICCA). «International Association Meetings Market Statistics Report 2000-2008». ICCA, 2009
- Invest in Spain*, 2012 (en línea) [Fecha de consulta 1.05.2012]  
[http://www.investinspain.org/icex/cda/controller/interes/0,5464,5296169\\_6215650\\_6255810\\_0\\_7,00.html](http://www.investinspain.org/icex/cda/controller/interes/0,5464,5296169_6215650_6255810_0_7,00.html)
- Keating, Byron y Kriz, Anton. «Outbound Tourism from China: Literature Review and Research Agenda». *Journal of Hospitality and Tourism Management*, vol.15, n.º 1 (2008), p. 32-41.
- La Razón*. «El Gobierno otorgará visados gratuitos a los peregrinos de la Jornada Mundial de la Juventud». 20 de enero de 2011 (en línea) [Fecha de consulta 1.5.2012]  
<http://www.larazon.es/noticia/258-seis-policias-velaran-por-la-seguridad-de-la-jornada-de-la-juventud>

- Michael E. Porter. «What is competitiveness?». *IESE Insight Notes on Globalization and Strategy*, año 1, n.º 1 (enero-abril 2005) (en línea) [Fecha de consulta 15.4.2012]  
<http://insight.iese.edu/docImpresion.aspx?id=00438>
- Neumayer, Eric. «Visa restrictions and bilateral Travel». *The professional geographer*, vol. 62, n.º 2 (abril 2010), p. 171-181.
- «On the detrimental impact of visa restrictions on bilateral trade and foreign direct investment». *Applied Geography*, vol. 31 (2011), p. 901-907.
- Observatorio Permanente de la Inmigración. «Informe anual». Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011.
- Organización Mundial del Turismo. *Tourism Highlights*, 2011 Edition (en línea) [Fecha de consulta 1.3.2012]  
<http://www.unwto.org/> UNWTO
- *Barómetro*, 2011 Edition (en línea) [Fecha de consulta 1.3.2012]  
<http://www.unwto.org/> UNWTO
- «La agilización de la tramitación de visados puede crear cinco millones de puestos de trabajo nuevos en las economías del G20», Nota de Prensa, N.º: PR12031 (17 de mayo de 2012a) (en línea) [Fecha de consulta 20.07.2012] <http://media.unwto.org/es/press-release/2012-05-18/la-agilizacion-de-la-tramitacion-de-visados-puede-crear-cinco-millones-de-p>
- «El G20 reconoce por primera vez que los viajes y el turismo son un motor de crecimiento económico y se compromete a trabajar en la facilitación de los viajes», Nota de Prensa, N.º: PR12040 (20 de junio de 2012b) (en línea) [Fecha de consulta 20.7.2012] <http://media.unwto.org/es/press-release/2012-6-21/el-g20-reconoce-por-primera-vez-que-los-viajes-y-el-turismo-son-un-motor-de>
- Quah, Danny. «The shifting distribution of global economic activity». Economics Department of London School of Economics, 2010. (en línea) [Fecha de consulta 10.4.2012]  
[http://econ.lse.ac.uk/~dquah/p/2010.05-Shifting\\_Distribution\\_GEA-DQ.pdf](http://econ.lse.ac.uk/~dquah/p/2010.05-Shifting_Distribution_GEA-DQ.pdf)
- Queralt, Eva. «En busca del turista asiático». *Asia red*, 8 de febrero de 2011 (en línea) [Fecha de consulta 01.5.2012]  
[http://www.asiared.com/es/notices/2011/02/en\\_busca\\_del\\_turista\\_asiatico\\_1286.php](http://www.asiared.com/es/notices/2011/02/en_busca_del_turista_asiatico_1286.php)
- T. Brewster, C. y Suutari, V. «Career capital during international work experiences: contrasting self-initiated expatriate experiences and assigned

expatriation». *International Journal of Human Resource Management*, vol. 19, n.º 6 (2008).

Tomás Gaimundiz, D. «El Turismo Chino en España». Fundación ICO, 2011

Trindade, G. «Cataluña pide a las embajadas españolas que agilicen los visados». *Economía digital* (10 de mayo de 2012) (en línea) [Fecha de consulta 12.5.2012]

[http://www.02b.com/es/notices/2012/05/catalunya\\_pide\\_a\\_las\\_embajadas\\_espanolas\\_que\\_agilicen\\_los\\_visados\\_2724.php](http://www.02b.com/es/notices/2012/05/catalunya_pide_a_las_embajadas_espanolas_que_agilicen_los_visados_2724.php)

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). «World Investment Report» (2011) (en línea) [Fecha de consulta 15.3.2012]

<http://www.unctad-docs.org/files/UNCTAD-WIR2011-Full-en.pdf>

World Economic Forum (WEF). «The Global competitiveness Report 2011-2012» (2012) (en línea) [Fecha de consulta 15.04.2012]

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

Yilmaz, Mustafa Edip. «Visa applications sabotage Turkey's share in Chinese tourism market». *Today's Zaman* (25 de julio 2010) (en línea) [Fecha de consulta 1.3.2012]

<http://www.todayszaman.com/news-217083-visa-applications-sabotage-turkeys-share-in-chinese-tourism-market.html>

---

### 3. Seguridad: el componente ineludible de la política de visados

*Nicolás de Pedro*

Las políticas sobre visados están inextricable y transversalmente unidas a cuestiones relacionadas con la seguridad. En el contexto de la globalización y con una interdependencia creciente, la distinción entre seguridad interior y exterior de un Estado es cada vez más difusa. No obstante, las políticas de visados facilitan un cierto mantenimiento de un enfoque territorial de los riesgos y las amenazas. Para los estados, los visados son un instrumento para una gestión ordenada de la movilidad internacional y son, por ello, cruciales en la prevención de flujos migratorios irregulares o en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

La supresión de las fronteras intraeuropeas y la creación de un área de seguridad unitaria (el espacio Schengen) han reforzado el componente de seguridad de las políticas de visados de la UE. Las normas y los instrumentos del acervo Schengen son comunes, pero la gestión de los visados es aún nacional. Mayor estandarización en los procedimientos de expedición y un intercambio de información más ágil son aún los retos pendientes para el modelo Schengen desde la óptica de la seguridad.

#### Aspectos generales y debates recientes

La concesión de un visado es el acto administrativo mediante el cual un Estado permite el ingreso de forma temporal o permanente en su territorio a nacionales de terceros países con los que no mantiene acuerdos de exención de este requisito. Son un mecanismo básico para la gestión de la movilidad internacional. Para los estados, y más en un contexto dominado por la agenda de seguridad, son un instrumento fundamental para el control de los flujos migratorios y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

El proceso del visado puede dividirse en dos fases principales: el trámite consular en origen y el acceso en la frontera de entrada. En ambas fases, determinados criterios de seguridad pueden suponer o bien una denegación de emisión del visado o bien un rechazo en frontera del receptor de un visado. Durante el trámite consular, se verifica la buena fe del solicitante. Es decir, se confirma que es quien dice ser y que los motivos e intenciones de su viaje son legítimos y los que indica en su solicitud. La fortaleza de esta fase del proceso está relacionada con la validez, calidad y fiabilidad de la documentación aportada por el solicitante, que dependen del Estado del cual tiene la ciudadanía, y con la capacidad de la oficina consular para verificarlas. Los estados europeos pueden, por ejemplo, exigir determinadas garantías a terceros países, pero en contextos en los que existan altas tasas de corrupción o ineficacia administrativa y es sabido que mediante sobornos es posible obtener documentación legal válida con datos falsos, los niveles de incertidumbre serán siempre altos. Por otro lado, la capacidad consular está determinada por el número de personal, su formación, su integridad y el nivel de fiscalización del propio proceso de expedición. Estas variables condicionan su capacidad para gestionar adecuadamente, en el caso español, un número creciente de solicitudes. La decisión final depende del cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con el tipo de visado, así como con el grado de confianza que genera el solicitante. En el caso particular de los visados Schengen, y como se verá detalladamente más abajo, un primer paso es la consulta del Sistema de Información de Schengen (*Schengen Information System*) por parte de los funcionarios consulares para verificar que el solicitante no figura en esta base de datos elaborada por los respectivos servicios policiales y de inteligencia nacionales y que incluye a extranjeros a los que uno o varios Estados Miembros consideran que, por razones de seguridad, no se les debe permitir la entrada o la estancia en el territorio europeo.

Durante el control fronterizo en el puerto de entrada, la seguridad prima sobre otras consideraciones y el Estado se reserva la potestad de negar la admisión. La resolución del trámite depende de la validez de los documentos que porta el viajero, la confiabilidad que genera y la solvencia a la hora de proceder a su identificación y autenticación. En el ámbito mundial, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), agencia del sistema de Naciones Unidas, es la fuente principal de estándares para los pasaportes y los visados. Unas pautas comúnmente aceptadas sobre su emisión elevan la fiabilidad de los pasaportes que son la herramienta que permite a

un Estado la identificación de un extranjero<sup>1</sup>. Crecientemente implantados, los documentos de lectura mecánica permiten una lectura más rápida y una verificación por parte de una máquina de los dígitos de control incluidos. La inclusión de datos numéricos no visibles en los pasaportes electrónicos aumenta los niveles de seguridad. Teniendo en cuenta el crecimiento imparable del número de viajeros internacionales, los documentos de lectura mecánica y la inserción de dispositivos electrónicos en los pasaportes pueden contribuir, si se hace buen uso de ellos, a la reducción de los problemas derivados de las aglomeraciones sin renunciar a mantener, o incluso incrementar, los niveles de fiabilidad en los controles de acceso. Asimismo, la implantación de los sistemas de Información Avanzada de Pasajeros (API, por sus siglas en inglés) permite a los funcionarios de fronteras procesar información sobre los pasajeros antes de la llegada del vuelo, lo que ofrece un mayor margen de tiempo y mayores garantías frente a posibles fraudes.

Por otro lado, la incorporación de datos biométricos (características físicas o biológicas de un individuo) tanto en los pasaportes como en los visados es una práctica cada vez más frecuente que facilita y automatiza la identificación y la autenticación y, en consecuencia, dificulta el fraude, así como la falsificación documental. Cualquier característica humana física o biológica mensurable puede ser utilizada como un indicador biométrico. Entre ellos pueden citarse desde los más extendidos, como la huella dactilar o la geometría facial, hasta otros más novedosos (y polémicos) como el ADN, el termograma de venas del rostro y las manos o la composición química del olor corporal. De igual forma, se están desarrollando técnicas para medir características biométricas dinámicas o de comportamiento como el patrón de voz, la dinámica de tecleo o la cadencia del paso (Grupo Atenea, 2011). Todas ellas con el fin último de mejorar la identificación (quién es alguien) y la autenticación (alguien es quien dice ser) de personas de manera automática. Las técnicas biométricas ofrecen un mayor grado de fiabilidad, no dependen exclusivamente de la posesión de un documento o un determinado conocimiento (pin), pero también generan numerosos desafíos técnicos y problemas de tipo ético y legal, de protección de datos.

---

1. Además de garantizar a su portador el retorno a su país de origen, protección jurídica y respaldo consular.

Con relación a estos últimos, cabe indicar que, por ejemplo, el ADN de una persona además de identificarle también puede ofrecer información sobre su propensión para padecer enfermedades y otros datos privados susceptibles de un mal uso por parte de terceros. Con respecto a los desafíos técnicos, cabe indicar que las características físicas o biológicas, pese a su durabilidad, son susceptibles de variar con el paso del tiempo, el estado de ánimo o el contexto ambiental y, consecuentemente, no son infalibles. Además, no todas las técnicas biométricas son necesariamente aplicables a todos los seres humanos. Por no mencionar que, como señalan los más críticos con su introducción y reconocen a su vez quienes la defienden por «beneficiosa e inevitable», la tecnología está aún en fase de desarrollo y no existen precedentes para la gestión y almacenamiento de las decenas o incluso centenares de millones de datos biométricos que las autoridades comunitarias deberán procesar en los próximos diez años. Todo ello genera incertidumbres y obliga a adoptar la necesaria prudencia y cautela sobre la introducción masiva de una tecnología que, tal como indica un entusiasta informe de 2005 del Joint Research Centre de la Comisión Europea elaborado a petición de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, muy probablemente «proliferará en la sociedad, extendiéndose desde su uso inicial por parte de las autoridades a las aplicaciones comerciales, [lo que] tendrá un profundo impacto en la sociedad»<sup>2</sup>.

En cualquier caso, la confiabilidad que genera el viajero sigue siendo un elemento crucial en el control fronterizo, sobre todo en el caso de la lucha contra la inmigración irregular. Ejemplos típicos y frecuentes son los del exceso de equipaje para turistas con una estancia prevista corta, ausencia de recursos económicos suficientes, incongruencias ante preguntas básicas sobre el viaje, etc. No obstante, y como señalan los más críticos con la creciente extensión de un enfoque policial a todo lo relacionado con la

---

2. Cfr. EC Joint Research Centre (DG JRC). *Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society*, Institute for Prospective Technological Studies, 2005, p. 9-11 y ss.; <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=1235> [Fecha de consulta 24.01.2012]; Statewatch news. «Report on biometrics dodges the real issues» (en línea) [Fecha de consulta 24.0.2012] <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/17eu-biometric-report.htm>; Hayes, Ben (2006).

movilidad internacional<sup>3</sup>, no puede desconsiderarse la facilidad para caer en potenciales discriminaciones étnicas, sociológicas o incluso estéticas que supone que, en última instancia, sea un elemento tan subjetivo como la confiabilidad generada o no por un viajero lo que determine que sea admitido o no en una de las fronteras Schengen de la Unión, independientemente de que pueda disponer de toda la documentación en regla<sup>4</sup>.

Los atentados del 11 de septiembre marcan un punto de inflexión en las políticas de visados de Estados Unidos y la UE y sus enfoques sobre la movilidad internacional. Aunque ya era una tendencia apreciable en años anteriores, los atentados de 2001 en suelo estadounidense confieren prioridad absoluta a las cuestiones de seguridad en las políticas sobre visados por encima de consideraciones sobre el coste, las reservas éticas, la incomodidad para los viajeros o los efectos adversos sobre la economía y el turismo. Durante algunos años, la lucha contra el terrorismo internacional se convertirá en el eje transversal sobre el que gravitará cualquier debate sobre estas cuestiones. Se produce una auténtica *securitización* de fenómenos que, hasta entonces se entendían, fundamentalmente, dentro de coordenadas socioeconómicas.

El de *securitización* es un concepto desarrollado a mediados de los años noventa por Ole Waever y otros miembros de la conocida como Escuela de Copenhague y que hace referencia al proceso por el cual un fenómeno se incorpora a la agenda de seguridad. Esta incorporación permite, en ciertos casos, la adopción de medidas extraordinarias frente a amenazas tenidas por existenciales. El matiz de «tenidas por» resulta clave desde la óptica de la Escuela de Copenhague ya que esta incorporación se produce inicialmente como un acto discursivo y lingüístico, y motivado por las propias percepciones (e intereses) del actor en cuestión que construye así la realidad de su propia amenaza. Esta securitización se produce, también, en el contexto de los debates que desde los años setenta plantean una ampliación del concepto de seguridad reducida hasta entonces a cuestio-

---

3. Véanse los trabajos de Didier Bigo referenciados al final de este capítulo.

4. Por no mencionar que la formación de los funcionarios policiales en frontera no parece ser siempre la más idónea. Resulta digno de mención, por ejemplo, el escaso conocimiento de inglés del personal de seguridad (público y privado) de los principales aeropuertos españoles.

nes puramente militares dentro del campo de los estudios estratégicos. No obstante, la securitización no implica necesariamente una ampliación del concepto de seguridad (qué riesgos y amenazas para qué objetos y sujetos) sino que supone la aplicación de un enfoque, generalmente reduccionista, y la apropiación competencial sobre una determinada materia (quién se ocupa de qué y cómo lo hace). La securitización conlleva una redistribución de recursos económicos y administrativos hacia los «profesionales de la seguridad» en la conocida expresión de Didier Bigo. Es decir, aquellos actores con competencias en materia de seguridad (cuerpos policiales, fuerzas armadas y servicios de inteligencia). Actores, por tanto, interesados, o al menos beneficiados, por esa incorporación de diferentes fenómenos a la agenda de seguridad de un Estado<sup>5</sup>.

## Movilidad y seguridad internacionales: Estados Unidos como referente

El caso de Estados Unidos después de los atentados del 11-S resulta muy ilustrativo de la tendencia securitizadora. En julio de 2002 se adopta la Estrategia Nacional para la Seguridad Interior (*Homeland Security*) y en noviembre de ese mismo año se crea el Departamento de Seguridad Interior (DHS, por sus siglas en inglés) al frente del cual se sitúa un secretario del gabinete presidencial, es decir, con rango de ministro. El DHS nace con el objetivo de ser un instrumento de naturaleza civil para luchar contra cualquier riesgo o amenaza que afronte Estados Unidos y cubre, desde sus inicios, un enorme rango de áreas que incluyen el contraterrorismo, la seguridad fronteriza, la respuesta ante catástrofes naturales, la inmigración y la ciberseguridad. Es decir, varias esferas y fenómenos adquieren una dimensión de seguridad que antes no tenían. La cuestión no estriba en determinar si, por ejemplo, una catástrofe natural puede tener un impacto crítico sobre la seguridad de un país. Es obvio que sí. La cuestión es introducir

---

5. Se calcula, por ejemplo, en unos 400.000 millones de dólares el gasto adicional en seguridad pública y privada en EEUU como consecuencia de los atentados del 11-S.

un nuevo enfoque sobre la gestión de políticas públicas y, en ocasiones, incorporar un componente de intencionalidad a determinados fenómenos, que es, en última instancia, lo que distingue un riesgo de una amenaza. La gestión de recursos hídricos y agrícolas o la admisión de alumnos extranjeros en campus universitarios son solo algunos ejemplos de la progresiva conversión de desafíos en amenazas dentro de la lógica narrativa de la lucha contra el terrorismo.

Siguiendo con esta lógica de securitización, en marzo de 2003, el DHS absorbió el Servicio de Inmigración y Naturalización (*Immigration and Naturalization Service*), con lo que los movimientos migratorios y el control fronterizo quedaron definitivamente encuadrados en la agenda de seguridad nacional. La inmigración, tanto la regular como la irregular, ha estado en el centro de algunos de los debates más encendidos. Algunos, como el investigador Jan C. Ting (2006: 41), han llegado a afirmar que «la mayor amenaza para la seguridad interior de Estados Unidos proviene de los ilegales que entran cada día a través de las fronteras porosas para *atacar* el país. La marea de inmigración ilegal debe ser frenada para proteger a Estados Unidos frente al *terrorismo*. [...] La inmigración legal también necesita ser reformada; particularmente el régimen de *exención de visado* y las normas que regulan la doble nacionalidad, que plantean más desafíos de seguridad»<sup>6</sup>. Es decir, planteamientos que consideran la inmigración no tanto, o al menos no solo, como un riesgo societal (la cohesión social e identitaria), sino como parte de la amenaza terrorista. Este punto de vista no queda reducido a un círculo pequeño, sino que ha empapado los debates sobre movilidad y seguridad internacionales de la última década. No se trata de que todo el mundo confunda a los migrantes con terroristas, sino que, como apunta Georgios Karyotis (2007: 8), «después del 11-S, se ha convertido en posible pasar de un asunto a otro sin cambiar siquiera de tema: una conversación que empiece con el terrorismo puede terminar de forma natural con la inmigración y el asilo y viceversa».

El debate sobre los vínculos entre la política de visados y la lucha contra el terrorismo en Estados Unidos se ha visto espoleado por el hecho de que los 19 terroristas que ejecutaron los atentados del 11-S tenían visado

---

6. Énfasis añadido.

de entrada en el país. Además, tres de ellos lo habían obtenido a través de agencias de viaje<sup>7</sup> y no habían tenido ningún contacto con una embajada o consulado estadounidense. Ello, además de generar polémica, ha contribuido a fijar la idea de que «la seguridad interior empieza en el extranjero» (Krikorian, 2004), pero no desde la perspectiva de la interdependencia de riesgos y amenazas globalizados, sino de un intento de territorialización y de fortalecimiento de la seguridad interior por medio del *cierre de fronteras*. Los controles consulares devienen así en un elemento crucial para la seguridad nacional. En septiembre de 2003 el subsecretario del DHS, William Asa Hutchinson, describió el proceso del visado como «una defensa adelantada [*forward-based*] contra los terroristas y los criminales» (Krikorian, 2004). El Departamento de Estado (DoS, por sus siglas en inglés) mantiene la emisión y gestión de visados entre sus competencias, pero el DHS es «responsable de formular las regulaciones para la expedición de visados y puede asignar personal a las oficinas consulares en el extranjero para asesorar, revisar y realizar investigaciones» (Wasem, 2004: 11). Para fortalecer la seguridad en la identificación de los portadores de un visado se introduce el Programa de Visados Biométricos que supone la inclusión de huellas dactilares y fotografías en el propio visado. Ya desde febrero de 2001, es decir con anterioridad a los atentados, la base de datos consular (*Consular Consolidated Database*) almacena fotografías de todos los solicitantes e información sobre unos 75 millones de solicitudes recibidas desde mediados de los años noventa. De igual forma, y ya que buena parte de los fallos de los servicios de seguridad durante el 11-S se achacaron a la falta de coordinación entre las diversas agencias de inteligencia, los funcionarios consulares se ven obligados a consultar diferentes bases de datos sobre terroristas y criminales para verificar los posibles antecedentes de los solicitantes de un visado. Algunas de ellas como CLASS o TIPOFF de los propios servicios consulares u otras de diversas agencias gubernamentales como las NCIC, NAILS, NIIS, TECS II o TEL<sup>8</sup>. Todo ello en el marco

---

7. Mediante un programa de facilitación de visados (*visa express*).

8. *Consular Lookout and Support System* (CLASS), *Classified Dos Bureau of Intelligence Database* (TIPOFF), *Interagency Border Inspection System* (IBIS), *FBI'S National Crime Information Center* (NCIC), *National Automated Immigration Lookout System* (NAILS), *Non-Immigrant Information System* (NIIS), *Treasury Enforcement and Communications*

de una creciente coordinación y concentración administrativa a través del Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC) establecido en Washington (Rudolph, 2007: 14-15)<sup>9</sup>.

Entre los impulsores y defensores de la doctrina de *Homeland Security*, hay quienes consideran que el proceso consular «sigue siendo extremadamente vulnerable» y que el mantenimiento de las cifras de rechazo de las aplicaciones (que rondan el 25%) en niveles anteriores al 11-S lo confirma (Bove-La Monica, 2006: 202-219). Los regímenes de exención de visado, que permiten una estancia de 90 días sin trámite consular alguno y se mantienen fundamentalmente con países de la UE, también están en el punto de mira de aquellos que consideran que la seguridad debe primar sobre cualquier otra consideración. Entre los argumentos de aquellos que defienden su limitación está el hecho de que en buena parte de los países con los que Estados Unidos mantiene este tipo de acuerdo recíproco es conocida la presencia de células terroristas. España, Francia e incluso el Reino Unido suelen ser citados como focos de peligro y como el lugar de gestación de algunos atentados fallidos como el protagonizado por el conocido como «terrorista del zapato» que pudo embarcar en un vuelo hacia Estados Unidos sin visado con su pasaporte británico (Ting, 2006: 50). En cualquier caso, el programa de exención de visado no solo no se ha reducido, sino que se ha ampliado hasta incluir los 36 países que participan actualmente. No obstante, desde septiembre de 2004, las fotografías y las huellas dactilares de los visitantes de estos países son almacenadas y cotejadas para la identificación y autenticación de los portadores de los pasaportes (BBC News, 2004).

Una mayor centralización de información, incluyendo datos biométricos, parece un paso imprescindible para una mayor eficacia en la lucha

---

*System (TECS II), Terrorist Exclusion List (TEL).*

9. Por otro lado, no está de más señalar que una mayor coordinación también entraña otro tipo de riesgos. Así, el origen de los famosos *wikileaks* está en la expansión, a raíz de las críticas por la descoordinación de las diversas agencias de inteligencia ante los atentados del 11-S, de la Sipmet (*Secret Internet Protocol Router Network*), hasta llegar a unos 2,5 millones de usuarios (entre militares y civiles) que tenían acceso a los contenidos de esta red del Departamento de Defensa. Véase «Sipmet: Where the leaked cables came from». *BBC News*, (29 de noviembre de 2010) (en línea) [Fecha de consulta 24.01.2012] <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-11863618>.

contra el terrorismo internacional y, sobre todo, el crimen organizado, pero cierta cautela sigue siendo necesaria. No está claro que un mayor celo administrativo en la expedición de visados o mayores restricciones de entrada garanticen necesariamente unos niveles de eficacia y seguridad más altos frente a amenazas terroristas. Tal y como indicó la exresponsable de la Oficina Consular del DoS ante la Comisión del 11-S, Mary Ryan, «incluso con los mejores controles de inmigración, la mayor parte de los terroristas del 11-S habrían sido admitidos en Estados Unidos hoy [2004] porque no tenían antecedentes criminales o conexiones terroristas y no habían sido identificados a través de métodos de inteligencia para un escrutinio especial». Por no mencionar que los procesos de radicalización son complejos, no necesariamente territorializables o de difícil acotación territorial y en el caso de los conocidos como «lobos solitarios» de difícil monitorización.

Asimismo hay que considerar los costes de oportunidad e impacto en otros sectores. De hecho, la gravedad de la crisis económica mundial ha propiciado un progresivo replanteamiento de la política de visados estadounidense. En enero de 2012, la administración Obama hizo pública su intención de mejorar el proceso de expedición de visados de cara a impulsar la creación de empleos y el crecimiento económico del país. No en vano, se calcula que, en términos generales, por cada puesto de trabajo creado en el sector turístico se crean 1,5 en otros sectores (Organización Mundial de Turismo, 2012). Unos 8 millones de estadounidenses trabajan, directa o indirectamente, en el sector turístico. EEUU se mantiene como el primer receptor mundial de turistas (incluyendo unos 13 millones de personas procedentes de países exentos de visado), sin embargo su cuota del mercado turístico global ha pasado del 17% en 2000 al 11% en 2010, en buena medida por las restricciones impuestas tras los atentados del 11S. Pero no se trata solo de una demanda del sector por meros motivos económicos. También hay quienes, principalmente desde el ámbito académico, han discrepado con los planteamientos de *cierre de fronteras* mediante una crítica a la noción estrecha de la *seguridad nacional*. Una política excesivamente restrictiva puede disuadir de cursar estudios en Estados Unidos a jóvenes extranjeros o impedir la llegada de trabajadores cualificados, privando así al país de uno de sus principales activos para mantener su liderazgo global como ha sido su enorme capacidad de atracción del talento internacional (Kless, 2004); además de una pérdida económica reseñable, puesto que se calcula en unos 12.000 millones de dólares la aportación anual de los estudiantes extranjeros a la economía estadounidense.

## Visados y seguridad en la UE: el acervo Schengen

En el seno de la UE se han vivido debates y desarrollos similares a los de Estados Unidos, pero dentro del contexto de creación de un área de seguridad unitaria con la supresión de las fronteras interiores entre los Estados Miembros y la conceptualización de las *fronteras exteriores* de la UE. La tendencia general es hacia una creciente aplicación de un enfoque securitario sobre los flujos migratorios y de visitantes hacia el territorio de la Unión. Así, por ejemplo, en la Comunicación de noviembre de 2010 de la Comisión Europea al Parlamento y el Consejo titulada «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco pasos hacia una Europa más segura», aunque las migraciones quedan desligadas de la lucha antiterrorista (objetivo número 2 del documento) en el objetivo número 4 referido al «reforzamiento de la seguridad a través de la gestión fronteriza» puede leerse que «en relación con los movimientos de personas, la UE puede tratar la gestión de las migraciones y la lucha contra el crimen como *objetivos gemelos* [*twin goals*] de la estrategia de gestión fronteriza integrada» (Comisión Europea, 2010: 11). En el ámbito nacional, la Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 también recoge un planteamiento similar, aunque más matizado e introduciendo el componente de marginación como elemento clave de las problemáticas de seguridad al indicar que «la inmigración masiva e ilegal puede generar conflictividad social, guetos urbanos por falta de integración —donde la radicalización extremista, religiosa o ideológica, puede tener su caldo de cultivo—, explotación económica por parte de organizaciones criminales o la desestabilización de algunos sectores económicos».

El intento de blindar las fronteras ha contribuido a fijar la imagen de la *Europa fortaleza* frente a los riesgos y amenazas exteriores. Lo que también implica, desde un punto de vista conceptual, un intento de territorialización de estos desafíos de seguridad y no un enfoque que prime la interdependencia mutua en el contexto de la globalización. Es decir, el énfasis excesivo en la seguridad fronteriza como eje galvanizador de la seguridad interior de la UE dificulta la adopción de una agenda más amplia en la que la seguridad y prosperidad de los vecinos converjan con la propia seguridad europea. Los años inmediatamente posteriores a los atentados del 11-S suponen el punto álgido de la preeminencia de un enfoque antiterrorista con relación a la movilidad internacional por parte de las autoridades europeas. No obstante, al igual que en el caso estadounidense, los ataques del 2001 no suponen una ruptura, sino que refuerzan tendencias gestadas con anterioridad.

El punto de arranque de una cooperación intergubernamental europea significativa sobre cuestiones de seguridad e interior puede situarse en 1976 con la constitución del llamado «Grupo de Trevi» por parte de los, por aquel entonces, miembros de la Comunidad Económica Europea<sup>10</sup>. Dado su carácter restringido y confidencial, no se conoce demasiado sobre el desarrollo de los trabajos del Grupo de Trevi, pero está comúnmente considerado como el germen de los posteriores acuerdos de Schengen y del tercer pilar del tratado de Maastricht, esto es, de los asuntos de Justicia e Interior. El Grupo de Trevi se articuló en torno a reuniones semestrales de alto nivel con participación de ministros del Interior y altos responsables de los cuerpos policiales y demás servicios de seguridad. Representantes de otros países como Suecia, Austria, Noruega, Suiza, Finlandia o España también participaron o recibieron información en alguna de estas reuniones (Bunyan, 1993). Inicialmente se establecieron cinco grupos de trabajo, aunque solo los dedicados a la lucha contra el terrorismo y aspectos técnicos de la cooperación policial estuvieron finalmente activos y todo el funcionamiento de Trevi tuvo un notable carácter *ad hoc*. Así, en 1985, año de la firma del acuerdo de Schengen, que establece la eliminación de las fronteras intraeuropeas, el conjunto de principios inspiradores y normas para la gestión común de visados y pone las bases jurídicas para la creación de un espacio de seguridad unitario, se crearon nuevos grupos de trabajo para tratar asuntos relacionados con la inmigración irregular, la concesión de asilo, la seguridad aduanera y el crimen organizado<sup>11</sup>. En abril de 1989 se estableció el llamado grupo de trabajo «Trevi 92» para evaluar las implicaciones policiales y de seguridad de la eliminación de las fronteras con la entrada

---

10. Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Irlanda, Italia, Luxemburgo y el R. Unido.

11. El Acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 por Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos para entrar en vigor en 1995. Entre 1990 y 1996 se adhirieron Italia, España, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el acervo Schengen está incorporado en el marco institucional y jurídico de la UE, de tal forma que los países que entraron a formar parte de la UE en 2004 (Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa) y 2007 (Bulgaria y Rumania) también participan en Schengen, aunque con restricciones en los casos de Bulgaria, Chipre y Rumania. Por otro lado, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza también son miembros del Acuerdo de Schengen.

en vigor del Acta Única Europea, diseñada para alcanzar un verdadero mercado común sin ningún tipo de barreras interiores. Entre las recomendaciones finales de Trevi 92 figuraba la de establecer un «sistema de información computerizado» que permitiera un intercambio de datos fluido, una armonización de los procedimientos de expedición de visados y la creación de un listado de «extranjeros indeseables» (Karyotis, 2007: 4 y 5). Es decir, se ponen las bases para la implementación de Schengen, la Convención de Dublín<sup>12</sup>, la creación del Sistema Europeo de Información (antecesor del SIS) y la Unidad Europea de Inteligencia sobre Drogas, germen de la actual Europol y que supone la institucionalización de la cooperación policial a nivel europeo.

El Sistema de Información de Schengen (SIS, por sus siglas en español e inglés) es una base de datos compartida al servicio de los Estados Miembros y sus servicios de seguridad y consulares que contiene información y alertas sobre personas y bienes. El SIS es una herramienta fundamental para la aplicación de Schengen y hasta que no estuvo operativo en marzo de 1995 no se procedió a la supresión de las fronteras interiores. Aunque el sistema es europeo, la información que contiene es nacional. De hecho, el sistema central del SIS, encargado de la supervisión técnica y de la administración, además de ofrecer los servidores de apoyo, está situado en Estrasburgo (Francia) y no almacena información, sino que permite el intercambio de esta entre los Estados Miembros con sus respectivos sistemas nacionales (N.SIS). El acceso a la información está muy restringido y las normas para la consulta del SIS son complejas y estrictas. Las oficinas consulares realizan una primera consulta y, si el nombre del solicitante del visado está incluido en el SIS, se produce una alerta inicial y una indicación de la «acción a ejecutar» que debe ser implementada inmediatamente por las autoridades del Estado que está gestionando la solicitud del visado y en contacto con el país que ha introducido la entrada en su sistema nacional. Esto es lo que se conoce como el sistema SIRENE<sup>13</sup>.

---

12. Ello supone que un solicitante de asilo rechazado por un Estado Miembro lo es por todos ellos y devuelto a su país de procedencia.

13. Por las siglas en inglés de Supplementary Information Request at the National Entry (Solicitud de Información Suplementaria de una Entrada Nacional).

En la actualidad el SIS contiene más de 32 millones de entradas individuales<sup>14</sup>. En ellas se detallan los datos básicos de identificación del objeto o el individuo y una descripción de la razón por la que está incluido. Vehículos, armas de fuego, documentos de identificación, barcos, aviones, contenedores o permisos de residencia figuran entre los objetos listados. Pueden introducirse datos sobre personas buscadas para su detención a efectos de extradición o entrega (Convenio de Schengen, artículo 95)<sup>15</sup>. Además, pueden incluirse a personas en búsqueda por desaparición (artículo 97), en búsqueda por requerimiento de las autoridades judiciales (artículo 98) o para su vigilancia discreta o realización de controles específicos (artículo 99). Por su parte, según indica el artículo 96, el SIS debe incluir a aquellos extranjeros cuya entrada o estancia en la UE represente una amenaza a la seguridad pública, especialmente en el caso de personas que ya hayan sido condenadas a «penas privativas de libertad de un año como mínimo o de un extranjero sobre el cual existan razones serias para creer que ha cometido hechos delictivos graves [...] o sobre el cual existan indicios reales de que piensa cometer tales hechos en el territorio de una Parte contratante» (UE, 1985). Es decir, el artículo establece unos criterios básicos, pero abiertos, que dejan un margen amplio para que cada Estado incluya a aquellos bienes que considere oportuno y a aquellas personas a las que se considere que no se les debe permitir la entrada o estancia en el territorio de la Unión. Precisamente, la ausencia de unos criterios (y gestión) unificados ha sido uno de los asuntos centrales en los debates en el Parlamento Europeo (PE) y en las discusiones entre la Comisión y los Estados Miembros con vistas al desarrollo del SIS II. De igual forma y a pesar de la existencia del Cuerpo de Supervisión Conjunto (*Joint Supervisory Board*) que debe vigilar su buen funcionamiento, el carácter opaco del siste-

---

14. Cifra ofrecida en la web del Consejo de la Unión Europea disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-\(jai\)/sirene-schengen-information-system/sis?lang=es](http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/sirene-schengen-information-system/sis?lang=es) [Fecha de consulta 28.01.2012]. En la sección de la web del Parlamento Europeo dedicada al SIS, actualizada por última vez en abril de 2005, se indica que el SIS almacena «más de 10 millones de entradas», lo cual supone un ritmo de crecimiento de la información almacenada llamativo, al tratarse de más de 3 millones de nuevas entradas al año. Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom\\_in/25\\_en.htm?textMode=on](http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/25_en.htm?textMode=on) [Fecha de consulta 28.01.2012].

15. La descripción en el SIS equivale a una orden de detención europea o a una solicitud de prisión preventiva de conformidad con el Convenio Europeo de Extradición.

ma conocido oficiosamente como la «lista negra de Schengen»<sup>16</sup>, también ha generado muchas críticas entre los defensores de los derechos civiles.

El funcionamiento del SIS recibió una reprobación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en la sentencia del 31 de enero de 2006 relativa al caso de dos ciudadanos argelinos, ambos casados con ciudadanas españolas, que habían denunciado a España por haberles denegado un visado. Las autoridades consulares españolas no expidieron los visados al comprobar que ambos ciudadanos argelinos figuraban en el SIS. Sus nombres habían sido introducidos por Alemania que era (y es), en consecuencia, el único Estado Miembro con potestad para modificar o eliminar los datos referentes a estas personas. Según la sentencia del Tribunal, España actuó de forma incorrecta porque al estar ambos individuos casados con personas bajo el amparo de la legislación comunitaria el «Estado Miembro que consulta el SIS debe ser capaz de establecer, antes de denegar la entrada en el espacio Schengen a la persona interesada, que su presencia en ese espacio constituye esa amenaza»; y España denegó la entrada a ambos ciudadanos argelinos sin «haber verificado primero si su presencia constituía una amenaza genuina, actual y suficientemente seria que afecte a alguno de los intereses fundamentales de la sociedad» (UE, 2006). Desde la perspectiva del funcionamiento general del SIS, y sin entrar en las razones por las que Alemania incluyó en el listado a estos dos ciudadanos argelinos, cabe indicar que el planteamiento garantista de la sentencia del Tribunal es difícilmente compatible con las posibilidades operativas de una oficina consular, lo cual genera serias dudas sobre la viabilidad de su aplicación, so pena de ignorar las propias alertas del SIS. Se plantea así un debate típico del mundo post-11-S, marcado por la dicotomía entre seguridad, por un lado, y libertades y derechos civiles, por otro.

La discrecionalidad y la indefensión jurídica a la que se ven sometidos aquellos a los que se les deniega un visado Schengen están entre las quejas más frecuentes que se reciben en las oficinas del Defensor del Pueblo en el Estado español. Para evitar esto, tanto la legislación comunitaria como la española obligan a las autoridades consulares a motivar el motivo de la dene-

---

16. A no confundir con la otra llamada «lista negra» relativa a los países cuyos nacionales precisan de un visado para viajar a la UE.

gación. Sin embargo, se sigue criticando que el margen de discrecionalidad es tan amplio y los requisitos tan elevados que prácticamente puede entenderse como una *legalización* de las denegaciones. Los motivos aducidos con mayor frecuencia para las denegaciones de los visados de corta duración son la falta de medios económicos y de garantías para el retorno. No obstante, es interesante reseñar que la ratio de denegaciones, aun existiendo variaciones notables entre los Estados Miembros, es relativamente marginal. Así, la cifra de visados solicitados no expedidos en 2010 entre los cinco países Schengen que emitieron más de un millón de visados oscila del 1,26% de Finlandia al 9,66% de Francia, pasando por el 7,43% de Alemania, el 5,90% de España y el 4,30% de Italia<sup>17</sup>. En este punto, es muy remarcable el contraste existente entre las dos percepciones más extendidas. Así, mientras que para numerosos sectores, Schengen se asocia con unas restricciones y dificultades excesivas (la *Europa fortaleza*), la visión policial dominante es la de que la política de visados y la gestión fronteriza europea en general son un «verdadero agujero de seguridad». Las quejas policiales se centran en los diferentes niveles de exigencia en la expedición de los visados entre los propios Estados Miembros, en la existencia de algunos puertos de entrada demasiado permeables, tanto de tráfico aéreo como de acceso marítimo, y en la necesidad de una cooperación intraeuropea más eficaz. Esto último tiene que ver tanto con el complejo panorama policial europeo, con multitud de cuerpos con dimensiones y naturalezas muy variadas, como con la dificultad intrínseca para un uso compartido de información entre diversos cuerpos policiales, incluso a escala nacional<sup>18</sup>. No obstante, la implementación de Schengen ha dado sus frutos y la valoración policial respecto a la lucha contra el crimen organizado y la lucha antiterrorista es satisfactoria.

---

17. Cifras de 2010 del Consejo de la Unión Europea.

18. Así, por ejemplo, expertos policiales consultados para la elaboración de este artículo tienen constancia del robo de visados Schengen en blanco en algunas oficinas consulares, a pesar de que las autoridades del Estado o Estados Miembros afectados no informen de esto a sus colegas europeos y los números de serie (y cantidad) de estos visados, por lo tanto, no sean conocidos. Los visados son robados para ser vendidos clandestinamente. La introducción de datos biométricos en el visado, insertados durante la propia impresión y no sobrepuestos sobre el papel, dificultan mucho la utilización irregular, pero la posibilidad de ser detectado depende, en última instancia, de las posibilidades técnicas del puerto de entrada y de la propia pericia del funcionario del control fronterizo.

La necesidad de desarrollar un SIS II, toda vez que el actual ha quedado desfasado tecnológicamente y no puede dar acomodo a nuevos miembros<sup>19</sup>, ha brindado la oportunidad para el debate público sobre el funcionamiento de esta base de datos. Para la implementación del SIS II han prevalecido los planteamientos de los Estados Miembros (a través del Consejo Europeo) frente a los de la Comisión y el Parlamento Europeo. Entre las demandas de estos últimos pueden citarse la de una armonización de los criterios para incluir a alguien en el SIS, la eliminación de familiares de ciudadanos de la Unión o que la gestión esté al cargo de la propia Comisión. Como apunta Steve Peers (2006), «la participación del Parlamento Europeo parece que ha influido en la redacción final del texto en lo referente a los derechos de protección de datos, los derechos de apelación contra la inclusión en el listado, revisión posterior de los criterios de listado y reglas de reparación y otras provisiones en publicidad y entrenamiento». Por otro lado, tal como se indica en el Reglamento del SIS II, habrá una progresiva comunitarización de la gestión operativa del SIS II central y de toda la infraestructura de comunicación. Sin embargo, «la introducción, actualización, supresión y consulta de datos del SIS II se realizará a través de los distintos sistemas nacionales». Es decir, los Estados Miembros mantendrán el control sobre la información almacenada. El sistema central se mantiene en Estrasburgo (Francia) con una copia de seguridad situada cerca de Salzburgo (Austria), y da servicio a la red de sistemas nacionales (N.SIS II). El SIS II dispondrá de funciones mejoradas, con un funcionamiento similar basado en consultas y disposiciones y procedimientos que se deben seguir para cada una de las entradas<sup>20</sup>. Se amplía el rango de personas que podrán

---

19. Estaba pensado para un máximo de 18 participantes.

20. Las posibles disposiciones y procedimientos que se deben seguir son:

- en el caso de las personas buscadas, la descripción equivaldrá a una orden de detención europea o a una solicitud de detención provisional (en los casos de extradición), y la autoridad competente actuará en consecuencia;
- en el caso de personas desaparecidas, la autoridad informará de su localización y de la acción emprendida a petición de las autoridades que crearon la descripción;
- en el caso de personas buscadas en relación con procedimientos judiciales, la autoridad actuará siguiendo las instrucciones del Servicio SIRENE;
- en el caso de las descripciones referentes a delitos graves o amenazas para la seguridad pública, la autoridad llevará a cabo un control discreto o específico en función de la solicitud de la autoridad que creó la alerta, siempre que la acción esté conforme con la legislación nacional del Estado Miembro que haya localizado a la persona; (continúa en p. 96)

consultar este sistema de información a gran escala. Los vigilantes de los controles fronterizos, los funcionarios de aduanas y las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y de emitir los visados en toda la zona Schengen podrán utilizarlo «al objeto de garantizar un alto nivel de seguridad» (UE, 2010). Entre las grandes novedades, está el hecho de que el SIS II incluirá datos biométricos como huellas dactilares o fotografías (geometría facial). El objetivo es que sea una herramienta más ágil, útil y eficaz. Sin embargo, esta ampliación del rango de usuarios, unida a la incertidumbre antes mencionada, que genera la falta de precedentes para la gestión de un volumen ingente y creciente de datos biométricos, hará imprescindibles el máximo celo y seguimiento durante el proceso de implantación. El SIS II debería haber entrado en funcionamiento en 2007, pero permanece aún en fase de prueba (enero 2012), y no hay una previsión clara sobre cuándo estará operativo y sustituirá al actual SIS.

Paralelamente, la UE ha desarrollado el Sistema de Información de Visados (VIS, por sus siglas en inglés). El VIS es una base de datos centralizada, conectada con una interfaz en cada Estado Miembro, que permite el intercambio de información sobre visados de corta duración. De esta manera, el VIS permitirá una evaluación más certera de cada solicitud de visado ya que cualquier oficina consular de un Estado Schengen dispondrá de toda la información previa del solicitante (existencia de expedientes abiertos o no, número de entradas en territorio Schengen, violaciones de términos de visados previos, denegaciones previas y sus motivos). Así, se podrá acabar con el denominado «visa *shopping*» y reforzar, al mismo tiempo, la seguridad. Por «visa *shopping*» se entiende el intento de obtener un visado de conveniencia o uno en las condiciones más favorables. Es decir, el intento de obtener un visado, por ejemplo, en la oficina consular más laxa independientemente del país Schengen al que se desea viajar. No obstante, hay que indicar que la de-

---

– si la autoridad de un Estado Miembro descubre un objeto sujeto a una descripción en el SIS II para su incautación o utilización como prueba en un procedimiento penal, lo incautará o adoptará todas las medidas de protección necesarias.

Vid. «Sistema de información Schengen de segunda generación (SIS II), reglamento del antiguo primer pilar» (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2012] [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114544\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114544_es.htm).

negación de un Estado no tiene por qué significar la denegación por parte de otro. Asimismo, hay que tener en cuenta que la laxitud de la oficina consular no tiene por qué ser necesariamente el resultado de una gestión negligente, sino que puede responder a una cierta inercia debido a unas relaciones más estrechas y fluidas o, por el contrario, a la falta de estas y a la ausencia de problemas derivados, por ejemplo, de la presencia de un amplio contingente de inmigración irregular proveniente del país en cuestión. En la siguiente tabla pueden apreciarse no solo las significativas diferencias entre las tasas de rechazos de las aplicaciones de visados Schengen de corta duración según el país de destino, sino incluso las notables variaciones entre las diferentes oficinas consulares de un mismo Estado Miembro en un tercer país.

TABLA 1  
*Tasa de rechazos visados A, B, C según oficina consular Schengen (%)\**

| Lugar de solicitud | Oficina consular de |         |        |           |         |          |        |         |
|--------------------|---------------------|---------|--------|-----------|---------|----------|--------|---------|
|                    | Alemania            | Bélgica | España | Finlandia | Francia | P. Bajos | Italia | Polonia |
| Argel              | 28,45               | n.a.    | 19,28  | s.o.c.    | 28,42   | 20,51    | 20,39  | n.a.    |
| Nueva Delhi        | 7,50                | 12,29   | 1,51   | 3,05      | 10,92   | 6,73     | 13,07  | 27,88   |
| Mumbai             | 1,46                | 2,82    | 16,76  | s.o.c.    | 1,48    | 5,18     | 2,43   | 7,50    |
| Ankara             | 23,95               | 26,74   | 7,08   | 8,88      | 13,25   | 10,68    | 0,76   | 8,81    |
| Estambul           | 8,49                | 64,25   | 0,74   | s.o.c.    | 3,29    | 4,47     | 1,13   | 7,20    |
| La Habana          | 17,88               | n.a.    | 6,21   | s.o.c.    | 4,14    | n.a.     | 18,22  | n.a.    |
| Lima               | 6,22                | 9,29    | 17,31  | 8,20      | 10,19   | 5,29     | 10,41  | n.a.    |
| Moscú              | 3,38                | 10,14   | 1,15   | 1,23      | 2,33    | 0,91     | 0,95   | 0,63    |
| Quito              | 7,33                | s.o.c.  | 30,41  | s.o.c.    | 12,22   | s.o.c.   | 13,71  | s.o.c.  |
| Rabat              | 17,73               | n.a.    | 6,48   | n.a.      | 6,00    | 17,87    | 9,81   | 37,51   |
| Islamabad          | 32,89               | 64,16   | 38,42  | n.a.      | 27,40   | 27,20    | 28,73  | n.a.    |
| Bogotá             | 4,22                | 10,84   | 13,61  | s.o.c.    | 11,77   | 10,51    | 9,28   | n.a.    |

\* Solo se indica el porcentaje en aquellos casos en los que ha habido un mínimo de 1.000 solicitudes. Si no es así, se indica con n.a. Si el Estado Schengen no dispone de consulado en el país en cuestión se indica con el acrónimo s.o.c.

FUENTE: Consejo de la Unión Europea 2010. Elaboración propia.

A diferencia del SIS y del SIS II, la Comisión se encarga del desarrollo de la base de datos central, las interfaces nacionales y la infraestructura de comunicación radial; en consecuencia, su desarrollo ha sido financiado por el presupuesto de la UE<sup>21</sup>. La fecha prevista de entrada en funcionamiento del VIS era el año 2009, pero cuestiones relacionadas con el aplicativo informático retrasaron su puesta en marcha hasta octubre de 2011, inicialmente en las oficinas consulares de los estados Schengen en el norte de África<sup>22</sup>. Está previsto que las oficinas consulares de los estados Schengen en Oriente Próximo<sup>23</sup> y la región del Golfo<sup>24</sup> se conecten al VIS a corto plazo y que las del resto del mundo lo hagan a medio plazo. La implementación completa del VIS permitirá acceder telemáticamente a datos sobre las solicitudes previas y, además, incluirá datos biométricos del solicitante e información, si es el caso, de la persona que cursa la invitación. Todo ello con el fin de dificultar posibles fraudes. No obstante, no hay que perder de vista que, por definición, ningún sistema de seguridad es invulnerable y que, con relación al crimen organizado de alto nivel, hay que asumir que es prácticamente imposible impedir su entrada en el territorio de la Unión y que, por lo tanto, debe ser combatido fundamentalmente con otros medios.

La implementación tanto del SIS II como del VIS contribuirá a reforzar la seguridad del proceso de visados Schengen. En el contexto de la actual crisis económica han surgido voces críticas con el modelo Schengen y se ha asistido, incluso, a la recuperación temporal de algunas fronteras interiores como respuesta ante determinados movimientos de población. La gestión fronteriza se mantiene como competencia de los estados, aunque la UE ha establecido la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, o Frontex, con el fin de mejorar esta cooperación y promover una gestión integrada. Al igual que sucede con las cuestiones relacionadas con la crisis económica europea, la adopción de una gestión fronteriza común se antoja como la mejor solución para hacer frente a los desafíos que plantean los movimientos de población hacia el territorio de la Unión.

---

21. El coste total ha sido de 135 millones de euros entre 2004 y 2011.

22. Argelia, Egipto, Libia, Marruecos Mauritania y Túnez.

23. Israel, Jordania, Líbano y Siria.

24. Afganistán, Arabia Saudí, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Kuwait, Omán, Qatar, Yemen.

## Consideraciones finales

Los retos políticos y operativos para la política de visados son mayúsculos. Los intereses y necesidades que se deben considerar son difícilmente armonizables. Las oficinas consulares deben atender una solicitud creciente de visados de magnitud tal que, en un contexto de reducción de la administración pública, la externalización de la recogida de documentación probablemente será inevitable. Esa externalización ha permitido, por ejemplo, multiplicar el número de turistas procedentes de Rusia a España durante los meses estivales de 2011, lo que revierte en la bonanza de un sector crucial en la economía española como el del turismo. Pero, al mismo tiempo, implica una inevitable relajación del control consular. De igual forma, la creciente internacionalización de España impulsa unas mayores relaciones a todos los niveles y una mayor demanda de visados de entrada. Desde ámbitos empresariales o académicos se demandan mayores facilidades para la expedición de visados<sup>25</sup>. La internacionalización de la economía española y la consolidación de una sociedad del conocimiento y la información son, igualmente, cruciales para el futuro del país. Sin embargo, la externalización de servicios, el volumen ingente de expedientes y la imparable movilidad internacional plantean enormes desafíos técnicos y operativos de seguridad. Desde una perspectiva estadística, por ejemplo, la amenaza del terrorismo sobre el tráfico aéreo internacional es escasa, pero su impacto y el daño que puede producir son tan graves que resulta políticamente imposible rebajar las medidas de prevención y combate de esta amenaza.

La seguridad es un componente ineludible de cualquier política de visados. Entre las obligaciones esenciales de un Estado está la de proveer seguridad a sus ciudadanos y, por ello, un control de la movilidad internacional que combata el terrorismo, el crimen organizado o las migraciones irregulares es legítimo e imprescindible. Sin embargo, el problema con la excesiva securitización o con la adopción de un enfoque fundamentalmente policial de la cuestión de los visados es que elimina por completo dimensiones estratégicas fundamentales en terrenos como el crecimiento económico o la política exterior de un Estado o ente supranacional como la UE.

---

25. Véase el capítulo al respecto de Iñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez en este mismo volumen.

## Referencias bibliográficas

- BBC News. «US fingerprints “allied” visitors». (3 de abril de 2004) (en línea) [Fecha de consulta 2.09.11] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3595221.stm>
- Bigo, Didier. «Frontier Controls in the European Union: Who is in Control?». En: Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. England/USA: Ashgate, 2005, pp. 49-99.
- «Globalized (in)security: the Field and the Ban-opticon». En: VV. AA. *Illiberal Practices of Liberal Regimes, the (In)Security Games*. Centre d’Etudes sur les Conflits, L’Harmattan, 2006, pp. 5-49.
- Bigo, Didier y Guild, Elspeth. «Policing at a Distance: Schengen Visa Policies?». En: Bigo, Didier y Guild, Elspeth (eds.). *Controlling Frontiers. Free Movement Into and Within Europe*. England/USA: Ashgate, 2005, pp. 233-263.
- Bove-LaMonica, Daniella. «Visa Security in the Post-9/11 Era». En: Forest, James E. (ed.). *Homeland Security: Protecting America’s Targets: Vol I. Borders and Ports of Entry*. Westport, 2006, pp. 202-219.
- Bunyan, Tony. «Trevi, Europol and the European State». En: Tony Bunyan (ed.). *Statewatching the new Europe*. Statewatch, 1993 (en línea) [Fecha de consulta 2.09.2011] <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf>.
- Comisión Europea. «The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe» Bruselas, COM (2010) 673, 23 p.
- EC Joint Research Centre (DG JRC). *Biometrics at the Frontiers: Assessing the Impact on Society*. Institute for Prospective Technological Studies, 2005, 166 p. (en línea) [Fecha de consulta 24.01.2012] <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=1235>
- Georgiev, Vihar. «Towards a common European border security policy». *European Security*, vol. 19, n.º 2 (June 2010), p. 255-274.
- Grupo Atenea. *Biometría: Informe Tecnológico y Sectorial*. Madrid: Grupo Atenea, marzo 2011, 67 p. (en línea) [Fecha de consulta 18.09.2011] [http://www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/PDF/Documentos/Documento\\_650.pdf](http://www.ateneadigital.es/revistaatenea/revista/PDF/Documentos/Documento_650.pdf)
- Hayes, Ben: «Arming Big Brother: The EU’s Security Research Programme». *TNI Briefing Series*, n.º 2006/1. Transnational Institute, Statewatch (2006) 48 p. (en línea) [Fecha de consulta 24.01.2012] [http://www.tni.org/archives/reports\\_militarims\\_bigbrother](http://www.tni.org/archives/reports_militarims_bigbrother)

- Hills, Alice. «The Rationalities of European Border Security». *European Security*, vol. 15, n.º 1 (March 2006), pp. 67-88.
- Karyotis, Georgios. «European Migration Policy in the Aftermath of September 11. The Security-Migration Nexus». *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 20, n.º 1 (2007), pp. 1-17.
- Kless, Sylvia H. «We Threaten National Security by Discouraging the Best and Brightest Students from Abroad». *The Chronicle Review*, Vol. 51, n.º 7 (2004).
- Krikorian, Mark. «Keeping Terror Out: Immigration Policy and Asymmetric Warfare». *The National Interest*, (Spring 2004), 8 p.
- Martí Martí, Xavier. «La actividad consular de España en el extranjero». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 21 (junio 2011), p. 28 (en línea) [Fecha de consulta 18.09.2011] <http://www.reei.org/index.php/revista/num21/notas/actividad-consular-espana-extranjero>
- Mowbray, Joel. «Open Door for Saudi Terrorist: The Visa Express scandal». *National Review Online*, (14 de junio de 2002) (en línea) [Fecha de consulta 18.09.2011] [http://townhall.com/columnists/joelmowbray/2003/09/30/open\\_door\\_for\\_saudi\\_terrorists--startling\\_new\\_revelation/page/full/](http://townhall.com/columnists/joelmowbray/2003/09/30/open_door_for_saudi_terrorists--startling_new_revelation/page/full/)
- Organización Mundial de Turismo. «La OMT une su voz a la del resto del sector turístico para apoyar la apuesta del Presidente Obama por la facilitación de los viajes», Nota de Prensa, N.º: PR12003 (20 de enero de 2012) (en línea) [Fecha de consulta 20.07.2012] <http://media.unwto.org/es/press-release/2012-01-23/la-omt-une-su-voz-la-del-resto-del-sector-turistico-para-apoyar-la-apuesta>
- Peers, Steve. «Schengen Information System (SIS) II». *Statewatch* (2006) (en línea) [Fecha de consulta 01.09.2011] <http://www.statewatch.org/news/2006/jun/statewatch-summary-SIS-II.pdf>
- Rudolph, Chris. «National Security and Immigration in the United States after 9/11». *Working Paper*, n.º 157 (agosto 2007). The Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, p. 33.
- Ting, Jan C. «Immigration and National Security». *Orbis*, vol. 50, n.º 1 (winter 2006). Foreign Policy Research Institute, pp. 41-52.
- Unión Europea. «Convención de la Implementación del Acuerdo de Schengen», 14 de marzo de 1985 (en línea) [Fecha de consulta 28.01.2012]

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML)

- «The Court explains, for the first time, the relationship between the convention implementing the Schengen agreement and freedom of movement for persons», Press Release, n.º. 07/06, 31 de enero de 2006 (en línea) [Fecha de consulta 01.09.2012]

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=CJE/06/7&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

- «Sistema de información Schengen de segunda generación (SIS II) - reglamento del antiguo primer pilar», 13 de julio de 2010 (en línea) [Fecha de consulta 26.01.2012] [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/114544\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114544_es.htm)

Wasem, Ruth Ellen. «Visa Policy: Roles of the Departments of State and Homeland Security». *CRS Report for Congress*, RL 32256 (March 2004). Washington, DC: Congressional Research Service, 15 p.

---

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

*Roderick Parkes y Elina Viilup*

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

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

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

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

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

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

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

## El régimen de visados de la Unión Europea a grandes rasgos

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

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

Al igual que la cooperación europea en temas sensibles como son la protección de las fronteras externas, la lucha contra el terrorismo o la acogida de solicitantes de asilo, la política de visados se concibe principalmente como una medida de acompañamiento –un control iliberal diseñado para proteger un bien común liberal–. Su objetivo ha sido restrictivo y los ciudadanos de la inmensa mayoría de terceros países necesitan, a día de hoy, un visado para entrar en la UE<sup>1</sup>. No obstante, en los últimos años, la UE ha empezado a darse cuenta de que la política de visados es una cuestión, incluso una herramienta, de su actividad internacional. La Unión ha empezado a negociar, con terceros países que muestran interés, acuerdos para la facilitación de visados (una relajación de las estrictas normas de visado de la UE), para la liberalización (la exención del visado de corta duración), así como acuerdos para lograr una mayor movilidad (que comprende tanto viajes de corta duración, como aspectos de migración laboral).

El mayor número de visados emitidos por la UE se hace en los consulados de los Estados Miembros en Rusia. El consulado de Finlandia en San Petersburgo (conocido como la «fábrica de visados» entre el cuerpo diplomático de la UE) emite más de 700.000 visados al año, y los consulados de Italia y España en Moscú emiten más de 400.000 cada uno<sup>2</sup>. Por lo tanto no

---

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

2. Fuente: Comisión Europea, 2010.

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

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

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

contra la migración irregular, la readmisión, la cooperación en el ámbito de justicia y la interacción entre agencias competentes<sup>3</sup>. En paralelo, la UE y Rusia están negociando una actualización del acuerdo de facilitación de visados de 2007, con vistas a ampliar las categorías que se pueden beneficiar de una facilitación o de una exención de las tasas de expedición de visado.

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

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

---

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

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

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

Si consideramos a Rusia como el primer «experimento de laboratorio» de la facilitación de visados de la UE, y a Turquía como el primer intento fallido de repetir el experimento, entonces los Balcanes Occidentales han sido los primeros en beneficiarse de una «aproximación regional» a la liberalización del visado<sup>4</sup>. Conseguir viajar a la UE sin necesidad de visado fue una cuestión de orgullo nacional y una prioridad en la agenda política de los países yugoslavos afectados (todos menos Croacia), desde que en los años noventa se incluyeron en la lista negra de visados Schengen. A lo largo de los años, el aliciente del visado ha resultado ser un incentivo de peso para impulsar la implantación de una plétora de difíciles reformas en los ámbitos de justicia y asuntos de interior exigidas por la UE, desde la implementación

---

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

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

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

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

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

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

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

## El visado como instrumento de ¿asociación o condicionalidad?

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

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

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

en contra de su voluntad llevaron a deficiencias en su implantación. Por ejemplo, los terceros países respondieron a las señales europeas de que la recepción de ayuda al desarrollo o sus relaciones comerciales estaban condicionadas al cumplimiento del régimen migratorio de la UE firmando acuerdos de readmisión, los cuales nunca se llevaron a cabo correctamente<sup>5</sup>. Así, pronto quedó claro que los terceros países tenían que sentirse identificados y beneficiarse de un enfoque común sobre migración.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Probablemente el caso de Rusia es el que mejor ilustra la disparidad entre los intereses de los gobiernos de un tercer país y los de sus ciudadanos. Según el lado ruso, el único obstáculo para la suspensión de los controles de visado es la obstinación de la UE. «Estamos preparados para introducir la liberalización de visados con la UE mañana», aseguró el ministro de Exteriores ruso, Lavrov, en 2010. Sin embargo, los análisis apuntan a que este discurso optimista es en gran parte retórico<sup>6</sup>. Fuentes diplomáticas de la UE aseguran en privado que, de hecho, las autoridades rusas siguen reticentes a relajar los controles. Esto es debido en parte a que los empresarios, los políticos y los altos funcionarios estatales ya pueden viajar

---

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

con relativa facilidad, obteniendo visados Schengen de múltiple entrada. El acuerdo entre la UE y Rusia sobre la facilitación de visados actual permite, además, la obtención de visados de corta duración con relativa facilidad para intercambios culturales y científicos, para periodistas y para familiares de ciudadanos de la UE. Las personas con pasaporte diplomático ya se benefician de la exención de visado (Mineyev, 2011). Sin embargo, lo que es más importante, facilitar los viajes a los turistas permitirá a una buena parte de la población rusa conocer la mísera situación interna que padecen comparada con la de los Estados Miembros de la UE<sup>7</sup>.

### Los visados: ¿instrumento de política interior o exterior?

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

---

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

*La mentalidad de exclusión de Schengen*

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

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

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

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

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

### *La mentalidad incluyente de la política de ampliación*

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

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

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

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

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

*El choque entre dos mentalidades*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

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

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



---

## 5. Inseguridad jurídica en la aplicación de la política comunitaria de visados por España con relación a los visados de corta estancia

*María Luisa Sánchez Barrueco<sup>1</sup>*

El presente análisis presenta las conclusiones de un estudio de campo por-menorizado realizado entre 2009 y 2011 sobre resoluciones de denegación de visado de corta estancia dictadas por autoridades españolas en países de Europa, América y África, en el período de tiempo que transcurre desde 2006 hasta la entrada en vigor completa del Código Europeo de Visados, el 5 de abril de 2011, que en España motivó la última reforma del Reglamento de Extranjería, en vigor desde el 30 de junio de 2011<sup>2</sup>.

Es necesario precisar que los nacionales obligados a solicitar un visado de corta estancia son los mencionados en el Reglamento 539/2001<sup>3</sup> con sus actualizaciones sucesivas, colectivo al cual no se debe incluir a los familiares de ciudadanos comunitarios, sujetos a un régimen más favorable. Los resultados obtenidos se contrastaron con el análisis de resoluciones similares puntuales dictadas en otros Estados Miembros que aplican

- 
1. La autora agradece la colaboración de Irina Ungureanu, becaria del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto. La lista de personas que han colaborado aportando resoluciones denegatorias reales en algunos casos, y sus testimonios personales, en otros, haría interminable el apartado de agradecimientos, pero unos y otros se verán sin duda reflejados en estas páginas. Este capítulo se acabó de redactar en febrero de 2012.
  2. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE de 30 de abril de 2011.
  3. Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores, la versión consolidada más reciente está disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20110111:EN:PDF>

la política común de visados<sup>4</sup>. Durante la investigación se mantuvieron entrevistas con solicitantes de visado, representantes de asociaciones de ayuda a la migración y abogados especializados en el ámbito de extranjería.

### La concesión de visados, ¿una prerrogativa soberana y discrecional?

En materia de visados, la política comunitaria de gestión integrada de las fronteras exteriores, como complemento necesario del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, tiene por objetivo, en primer lugar, la creación de un cuerpo común de normas que regulen los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados Miembros. Aunque en 2005 el Consejo de la Unión Europea decía concebir la política común de visados como uno de los elementos que conforman un sistema multinivel dirigido a la facilitación de los viajes legítimos y a la lucha contra la inmigración ilegal a través de una mayor armonización de la legislación nacional y de las prácticas de tramitación en las misiones consulares locales<sup>5</sup>, lo cierto es que el análisis empírico deja traslucir una realidad mucho menos idílica y más relacionada con la «sociedad del riesgo» descrita por Ulrich Beck en 2002.

La introducción de un régimen comunitario ha sido y es difícil porque el ámbito migratorio sigue marcado por las percepciones y costumbres aplicadas durante décadas en el ámbito de la seguridad nacional: desconfianza, hermetismo y excepcionalidad. Desconfianza respecto al extranjero y las personas u organismos ajenos a las administraciones que gestionan la migración, hermetismo o secretismo como modo habitual de funcionamiento; y finalmente excepcionalidad, en el sentido de que en el ámbito de la migración se aplican importantes derogaciones a los principios generales del Derecho Administrativo que vinculan a las demás administraciones públicas, bajo la justificación

- 
4. No se incluyen el Reino Unido ni Irlanda por sus excepciones constitucionales anexas al Tratado, ni Bulgaria, Chipre y Rumania, que aún no han ingresado en el sistema Schengen. Por el contrario, ciertos países no miembros forman parte de Schengen y aplican la normativa común en materia de visados (Islandia, Noruega y Suiza).
  5. Apartado 1.7.3 del Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea, DOUE 53/2005 de 3 de marzo.

recurrente de la seguridad nacional, sin efectuar un análisis de impacto medurado y proporcionado en relación con los riesgos. No hay que olvidar que las autoridades migratorias forman parte integrante de la llamada Administración pública, este ámbito ha resistido a los procesos de modernización experimentados por otros sectores de la Administración, que han redundado en una mejor atención al ciudadano: mayor transparencia y comprensión de la información proporcionada, mejores garantías de recurso contra las decisiones que restringen derechos, etc.

Una manifestación de dicho acervo histórico es la percepción de que decidir mediante la concesión de un visado qué extranjero puede entrar en su territorio constituye una prerrogativa ligada a la soberanía nacional, como consecuencia de lo cual, el acto de concesión o denegación del visado es un acto discrecional. La discrecionalidad se ha deslizado con frecuencia hacia una arbitrariedad que genera profunda inseguridad jurídica e indefensión para el ciudadano extranjero solicitante de visado.

En el marco de la Unión Europea, el mantenimiento de ciertas prácticas nacionales colisiona frontalmente con la reiterada bandera europea de la protección y respeto a los derechos humanos. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Carta de Derechos Fundamentales (CDF) tiene idéntico valor que los tratados y vincula jurídicamente a los órganos jurisdiccionales tanto de la Unión como de los Estados Miembros. Las disposiciones de la Carta no son por tanto papel mojado y la Comisión Europea está obligada a velar por que, en la implementación del Derecho de la Unión, los Estados Miembros respeten, en particular, el artículo 1 («La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida»), el artículo 4 («nadie será sometido a [...] trato inhumano o degradante»), y el artículo 41, que consagra el derecho a una buena administración en los ámbitos de competencia de la Unión Europea.

Conviene detenernos brevemente en el contenido del derecho a una buena administración, como el derecho fundamental a una administración transparente, responsable y con vocación de servicio<sup>6</sup>.

---

6. Sobre la aplicación del Derecho a la Buena Administración respecto a la política europea de visados, vid. Sanchez Barrueco, María Luisa, «El Código Europeo de Visados y las nuevas garantías reconocidas a los solicitantes de visado». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 26 (2012).

La Carta de Niza es la primera en el mundo en recoger este derecho fundamental, y este es un dato muy importante para situar el derecho a la buena administración en su justo contexto. En efecto, los Estados Miembros no se hallan individualmente vinculados a escala internacional por este derecho en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que no recogió este derecho en 1950, aunque debe reconocerse que las reformas administrativas operadas por la mayoría de Estados Miembros en las últimas décadas han incorporado a nivel constitucional o de alto rango legislativo este principio. Aun así, es necesario dilucidar si el derecho a la buena administración consagrado en la CDF vincula únicamente a las instituciones europeas, o también a los Estados Miembros. En este sentido, nos alineamos con el sector doctrinal que acoge una vinculación de tipo funcional de los Estados Miembros: en la medida en que apliquen legislación europea se convierten en administración europea y están constitucionalmente obligados a proporcionar una buena administración al ciudadano, categoría de beneficiario que excede el mero ciudadano comunitario para abarcar cualquier interesado que entre en relación con una administración nacional, entre ellos el solicitante de asilo extracomunitario.

En el ámbito que nos ocupa, el derecho a la buena administración se traduce en otros derechos de interés, también explicitados en el artículo 41 CDF: el derecho a que los asuntos individuales sean tratados «imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable», a que la persona sea «oída antes de que se tome una medida individual que la afecte desfavorablemente», a «acceder al expediente que le concierna» respetando la confidencialidad, y «la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones».

Como vemos, en la medida en que las necesidades del Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia (ESLJ) europeo impulsan a los Estados Miembros a gestionar en común las fronteras exteriores, adoptando una legislación común, se van estrechando los límites del margen de discrecionalidad en la concesión de visados porque deberán incorporar garantías procedimentales y materiales acordadas a nivel supranacional.

En consecuencia, desde una perspectiva puramente jurídica, puede considerarse que el ESLJ limita fuertemente la consideración de la concesión de visado como una competencia soberana. Aunque en último término la decisión sobre la concesión o no de un visado sigue estando en manos de las autoridades consulares del Estado Miembro competente, el legislador europeo ha realizado un importante esfuerzo por delimitar numerosos aspectos de la tramitación que venían siendo discrecionales. Con ello se obtiene un resultado de suma positiva: por una parte, se in-

introduce un embrión de blindaje del extranjero frente a la arbitrariedad de los funcionarios consulares; por la otra, los estados resultan también beneficiados, pues en la medida en que las condiciones de tramitación de los visados sean homogéneas se evitará el *forum shopping*, o la utilización de visados de conveniencia por parte de los extranjeros.

Desde la perspectiva política y práctica, sin embargo, es obligado advertir que las mejoras principales introducidas en la Unión se han incorporado recientemente o están en proceso de incorporación en el ámbito nacional. La política migratoria se ha caracterizado tradicionalmente por la desatención a las garantías de los extranjeros solicitantes de visado, dejadas a merced de las autoridades nacionales. No cabe por tanto esperar cambios instantáneos, perceptibles e integrales en la cultura administrativa, pero, a la vez, la efectividad práctica del régimen jurídico actual exigirá la vigilancia constante, tanto de la Comisión como de los representantes de la sociedad civil, para comprobar que las exigencias de la Unión se cumplen sobre el terreno.

Con respecto a España, el presente estudio ha servido para identificar diversas fuentes de indefensión para el extranjero que solicita un visado español de corta estancia, que se manifiestan a lo largo de todo el proceso, desde el momento en que se solicita el visado hasta el momento de su denegación y posterior recurso. El marco jurídico comunitario que establece la vara de medir de las autoridades consulares está integrado fundamentalmente por el Código Comunitario de Fronteras (Reglamento 562/2006, en adelante CCF)<sup>7</sup>, en vigor desde 2006, y el Código Europeo de Visados (Reglamento 810/2009, en adelante CEV)<sup>8</sup>, en vigor en la Unión Europea desde 2010. Paralelamente, el marco jurídico español para los visados de corta estancia

---

7. Reglamento (CE) n.º 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, DOUE 105/2006 de 13 de abril, que entró en vigor el 13 de octubre de 2006. Este reglamento comunitarizó el acervo de Schengen con el objetivo de conseguir una gestión integrada de las fronteras exteriores por parte de los Estados Miembros de la Unión Europea.

8. Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código Comunitario de Visados (Código de Visados), DO L243 de 15 de septiembre de 2009; modificado (en aspectos puramente técnicos relacionados con el VIS) mediante Reglamento (UE) n.º 977/2011 de la Comisión de 3 de octubre de 2011, DO L258 de 4 de octubre de 2011.

quedó recogido en el Reglamento de Extranjería 2393/2004<sup>9</sup>, que a partir del 30 de junio de 2011 es sustituido por el Reglamento 557/2011<sup>10</sup> para adaptarse, con más de un año de retraso, a las exigencias del CEV. Es preciso señalar que el análisis empírico realizado no abarca los visados concedidos durante la vigencia del actual Reglamento de Extranjería, por lo que cabe la posibilidad de que algunas insuficiencias expuestas a continuación hayan sido corregidas cuando estas líneas se publiquen.

## Fuentes de indefensión durante la fase de solicitud de la visa de corta estancia

Cuatro son las fuentes de indefensión que afectan al momento en que el extranjero solicita el visado a las autoridades consulares, todas ellas claras violaciones del derecho humano a una buena administración antes mencionado: las dificultades para obtener un visado en un lugar próximo al lugar de residencia del interesado, la desatención de los derechos lingüísticos, la ambigüedad en cuanto a la documentación exigida y su costo y el trato de las autoridades consulares.

### *Dificultades para obtener un visado en un lugar próximo al de residencia*

Los extranjeros obligados conforme al Reglamento 539/2001 a obtener un visado para entrar en territorio Schengen están obligados a obtenerla de las autoridades consulares del Estado Miembro en el que pretenden permanecer como único destino o destino principal, o, únicamente en defecto de lo anterior, del Estado Miembro por cuya frontera exterior accede a la Unión

---

9. Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE de 7 de enero de 2005.

10. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE de 30 de abril de 2011.

Europea. Estas son las únicas autoridades competentes. En consecuencia, los nacionales de estados en los que España no dispone de consulado se han visto obligados a viajar a otros países que sí disponen de sección consular española cuando requieren un visado para España<sup>11</sup>.

En ocasiones, esta situación se torna kafkiana cuando, a su vez, es necesario un visado para entrar en este tercer país. Moldavia ofrece uno de estos ejemplos. Con respecto a los moldavos, se distingue la situación del solicitante de visado de corta estancia y la del solicitante de visado de larga duración. Las solicitudes de visado de corta estancia se gestionan por la embajada de Bucarest. El ingreso de Rumanía en la UE obligó a los moldavos que querían un visado español a obtener previamente un visado de corta estancia para Rumanía. No obstante, era posible tramitar la solicitud mediante representante legal, pues la embajada española en Rumanía no exigía la presencia física del solicitante en el caso de los visados de corta estancia. La necesidad de captar los identificadores biométricos en el procedimiento de tramitación de los visados eliminó progresivamente esta posibilidad.

Tratándose de visados de larga duración, la presencia física del solicitante es ineludible. Ello implicaba, entre 2007 y 2009, que los moldavos estaban obligados a superar las largas colas (según testimonios, frecuentemente superiores a quinientas personas diarias) de la embajada rumana en Chisinau para obtener un visado de corta estancia para Rumanía y, una vez obtenido, poder tramitar personalmente su solicitud ante la embajada española en Bucarest.

Es necesario advertir que en 2007, por efecto del acuerdo de facilitación de visas UE-Moldavia, se abrió en Chisinau el Common Application Center, un centro común administrado por la embajada de Hungría y que emite visados con validez en quince Estados Miembros. Sin embargo, España no figura en esta lista, por lo que esta solución no beneficiaba a los moldavos cuyo destino fuera este país.

En 2009, la interposición del visado rumano para solicitar el visado español desaparece cuando la embajada española en Kiev, Ucrania, acepta tramitar las solicitudes de ciudadanos moldavos. Sin embargo, un nuevo

---

11. El CEV pretende corregir esta situación introduciendo mecanismos de cooperación entre los Estados Miembros con presencia consular en el país de origen.

obstáculo sustituye al anterior, el geográfico, pues el viaje entre Chisinau y Kiev es largo y costoso y supone atravesar las peligrosas fronteras de Transnistria y Ucrania, respecto a las cuales los testimonios recogidos reflejan consistentemente alegaciones de trato discriminatorio, arbitrario y degradante contra los moldavos, especialmente de sexo femenino.

Desde octubre de 2010, como excepción, la embajada checa en Chisinau tramita los visados españoles de corta estancia, una mejoría que interpretamos como consecuencia de la entrada en vigor del CEV el 5 de abril anterior, pues el artículo 5.4 del mismo establece que «los Estados Miembros colaborarán entre sí para que no pueda darse el caso de que sea imposible examinar una solicitud y tomar una decisión sobre ella porque el Estado Miembro competente [...] no tenga presencia ni esté representado en el tercer país en el que el solicitante presente la solicitud [...]». En efecto, el considerando n.º 4 del CEV les instaba a celebrar acuerdos de representación «para que los solicitantes de visado no tengan que realizar un esfuerzo desproporcionado para acceder a los consulados».

### *Derechos lingüísticos de los solicitantes de visado*

En este ámbito se manifiesta una de las contradicciones que ha padecido el régimen comunitario en los últimos años y que aparecerá de modo recurrente a lo largo de este estudio: las garantías procedimentales que la Unión Europea establece en beneficio del extracomunitario que cruza las fronteras exteriores no le benefician en igual medida en la fase previa de solicitud y tramitación del visado. La desigual protección del inmigrante en su país de origen respecto al momento del cruce físico de la frontera exterior se ha visto mitigada con la entrada en vigor del CEV en abril de 2010<sup>12</sup>, pero la mayor parte del período abarcado por este estudio ha sido testigo de esta disparidad.

Como primera manifestación de ello, el desigual respeto a los derechos lingüísticos del solicitante de asilo. Si el artículo 7.5 CCF establecía ya en 2006 respecto a los puestos fronterizos exteriores que «la información

---

12. No ha sido posible comprobar la virtualidad de sus disposiciones en la práctica, ni de modo uniforme en distintos Estados Miembros.

relativa al propósito y procedimiento de inspección minuciosa sufrida por el extranjero que cruza la frontera debe estar disponible en todas las lenguas oficiales de la Unión y del Estado donde se produce el control», no existía un derecho similar en la fase previa, respecto tanto a la documentación que debe adjuntarse a la solicitud de visado como a la resolución denegatoria de la visa, que se emite únicamente en español o en inglés (pendiente de comprobación).

Desde la entrada en vigor del CEV en 2010, la legislación de la Unión obliga a poner a disposición del extracomunitario los impresos de solicitud del visado de corta estancia en las lenguas oficiales en el Estado español y en el país de solicitud del visado, o en su caso, el país que represente a España en esa labor cuando no tenga oficina consular. Sin embargo, esta prescripción ha pasado desapercibida en el actual Reglamento de Extranjería y desconocemos si se está cumpliendo en la práctica.

El tema lingüístico es también fuente indirecta de problemas para los solicitantes de visado en países en los que España carece de sección consular. Siguiendo el ejemplo antes citado de los nacionales moldavos que se desplazan a Ucrania para tramitar su visado español, los testimonios recogidos se refieren consistentemente a las dificultades enfrentadas cuando los funcionarios ucranianos del consulado intentan corroborar los documentos originales escritos en moldavo (que es lengua romance frente al ucraniano, de origen eslavo) con la traducción en español presentada, pues la desconfianza que genera a estos funcionarios el manejo de documentos en una lengua desconocida motiva la denegación del visado ante la más mínima duda sobre la traducción española.

### *Documentación requerida y costo del visado*

El CCF de 2006 no hacía referencia a los documentos que se debían adjuntar a la solicitud de visado y se limitaba a enumerar en el artículo 5 los requisitos que debía cumplir el solicitante en el momento del cruce de fronteras: estar en posesión de pasaporte válido, visado válido, prueba del objeto y condiciones de la estancia, prueba de medios de subsistencia, y no suponer un riesgo para el orden público, seguridad pública o salud pública, estuviera o no inscrito como no admisible en el Sistema de Información Schengen. En la práctica, sin embargo, la emisión de visados estaba condicionada a prácticamente los mismos requisitos.

La legislación española (art. 28.1 Reglamento 2393/2004 de Extranjería) imponía como documentación a adjuntar a la solicitud la que acreditara en particular, «b) El objeto del viaje y las condiciones de la estancia prevista; c) La disposición de medios de subsistencia suficientes para el período que se solicita; d) Un seguro médico» para cubrir los gastos de enfermedad y repatriación, «e) La disposición de alojamiento en España durante la estancia» y «f) Las garantías de retorno al país de procedencia, entre las que deberá aportarse un billete de ida y vuelta con una fecha de retorno cerrada que no sobrepase el período de estancia máxima autorizado».

Con la entrada en vigor del CEV en 2010 aumenta la racionalidad legislativa ya que los documentos justificativos requeridos se han unificado a escala comunitaria y giran en torno a cuatro aspectos que deben quedar acreditados: el motivo del viaje, el alojamiento, los medios de subsistencia y un arraigo en el Estado de origen suficiente para asegurar, siempre a juicio del funcionario consular, que el solicitante no se transformará en un inmigrante irregular cuando expire el período de validez del visado. En honor a la verdad, la remisión genérica del nuevo Reglamento de Extranjería a los requisitos de la Unión afianza la coherencia antes mencionada entre la legislación nacional y europea<sup>13</sup>.

Aun así, no podemos negarnos a criticar desde un punto de vista humanista el que la concesión de un visado de corta estancia esté condicionado por la exigencia de un propósito para viajar, aunque dicha crítica resulte utópica en el mundo y los tiempos actuales. Supone la negación del derecho humano a desplazarse libremente que debería tener todo ciudadano respetable que no suponga un riesgo creíble contra el orden público y la seguridad nacional, con medios económicos suficientes y arraigo en su país de origen. ¿Por qué un extranjero no puede viajar por Europa simplemente porque quiere? ¿Quién puede criticar la falta de «suficiencia» en los motivos «no objetivos» de visitar a la propia pareja en su cumpleaños, asistir a una comunión, boda o funeral de miembros de la familia? ¿Tiene sentido contar con cientos de sitios declarados Patrimonio de la Humanidad en

---

13. Artículo 30.1 del Reglamento 577/2011: «El procedimiento y condiciones para la expedición de visados uniformes y de validez territorial limitada se regulan por lo establecido en el Derecho de la Unión Europea».

Europa, cuando solo los extranjeros que pueden probar un motivo suficiente pueden venir a visitarlos?

Además, la titánica tarea de reunir los documentos acreditativos de los cuatro aspectos citados sigue generando indefensión entre los extracomunitarios solicitantes de visado por dos razones fundamentales íntimamente relacionadas: la determinación de qué documentos constituyen prueba suficiente es imprecisa, y el costo en que debe incurrir el solicitante para obtenerlos parece desproporcionado a la verosimilitud de obtener un visado positivo de las autoridades consulares.

En primer lugar, ¿cuál es el umbral más allá del cual se consideran suficientemente probados aspectos como el motivo del viaje, el alojamiento, el arraigo en el Estado de origen? Reside aquí el último reducto de la discrecionalidad soberana de los Estados Miembros en materia de visados, pues determinar este umbral correctamente supone la diferencia entre obtener el visado y verse rechazado. La legislación comunitaria guarda silencio al respecto, únicamente contiene en el anexo II al CEV una lista *no exhaustiva* de documentos justificativos.

Ello explica los testimonios que declaran que, con frecuencia, presentada la documentación exigida en un principio, los funcionarios consulares piden nuevos documentos, lo que obliga al solicitante a regresar otro día y esperar el turno correspondiente. Se genera así una sensación de frustración e indefensión en el solicitante, acentuada cuando la distancia desde el domicilio a la oficina consular es grande, y que raya en la humillación cuando los documentos adicionales requeridos hacen referencia a aspectos privados como los movimientos de cuentas bancarias en la horquilla temporal que fija el funcionario consular, la escritura de propiedad de la vivienda en la que reside el solicitante, o información sobre las nóminas de terceras personas que no van a viajar, como sus padres u otros miembros de la familia que conviven habitualmente con él.

La prueba del propósito del viaje no resulta menos criticable, ya que se deben aportar documentos que hagan referencia a una realidad inminente, no a un futuro incierto. Entre los documentos justificativos que recoge el anexo II del CEV se incluyen: reserva confirmada de un viaje organizado, entradas a congresos o ferias, certificado de inscripción en un centro de estudios, billete de avión; todos ellos documentos con un costo elevado imposible de recuperar en caso de denegación del visado. Hemos accedido a los testimonios de abundantes ejemplos de ello: un licenciado en Medicina que, más allá de la carta de aceptación, se ve obligado a abonar los gastos de inscripción en la academia que prepara los exámenes del MIR en Oviedo, un

grupo de jubilados que abona la reserva de un viaje turístico organizado en una agencia de viajes, un enfermo que reserva plaza para tratamiento médico en una clínica, todos ellos casos reales de visados denegados por España.

Idéntica reflexión procede en lo relativo a la prueba del alojamiento. Cuando el solicitante viaja solo, determinados consulados exigen un contrato de arrendamiento de bienes inmuebles conjuntamente con la solicitud de visado. No abundaremos en las dificultades inherentes a la búsqueda a distancia de un propietario en el lugar de destino que quiera comprometerse a alquilar su vivienda a un extranjero que no conoce físicamente y con quien solamente se relaciona a través de correo electrónico o teléfono, pero este requisito conduce en la práctica a la discriminación de los nacionales de determinados orígenes (por ejemplo, subsaharianos o árabes) con independencia de su categoría personal o profesional. Además, la fianza abonada a la firma del contrato no puede recuperarse si el visado es denegado. La práctica actual no es ni apta ni proporcionada en relación con el objetivo perseguido. No es apta, en la medida en que las exigencias actuales solamente introducen una discriminación entre la migración económica, excluyendo a la *franja pobre* del acceso al territorio español, pero no impiden la entrada de inmigrantes con recursos económicos altos que puedan incluso constituir una amenaza a la seguridad nacional. Tampoco es proporcionada en la medida en que existen fórmulas menos onerosas para alcanzar el objetivo pretendido, como, por ejemplo, evaluar si los medios económicos son suficientes para costear un alojamiento y, en su caso, posibilitar que el visado sea retirado, una vez concedida, si con anterioridad al viaje el solicitante no aporta la prueba definitiva del alojamiento en el que residirá.

En esta línea, surge la cuestión del valor asignado a las cartas de invitación como documento justificativo no solamente del alojamiento del solicitante, sino también de la existencia de medios de subsistencia ajenos que garantizan en cierto modo que el solicitante no se convertirá en una carga para España. La respuesta no se halla exenta de ambigüedad. Desde 2007, una Orden del Ministerio de Presidencia<sup>14</sup> introduce un modelo oficial de

---

14. Orden PRE/ PRE/1283/2007, de 10 de mayo, por la que se establecen los términos y requisitos para la expedición de la carta de invitación de particulares a favor de extranjeros que pretendan acceder al territorio nacional por motivos de carácter turístico o privado, BOE de 11 de mayo.

carta de invitación que el particular residente legal en territorio comunitario debe tramitar ante la comisaría de policía correspondiente para avalar al solicitante de visado. Su concepción como un documento de apoyo deja en manos del funcionario consular concreto el alcance de la toma en consideración de la carta de invitación. Sin embargo, la obtención de la carta de invitación tiene un costo y no está sujeta a exigencias documentales uniformes en todas las comisarías españolas, lo cual origina distorsiones considerables al residente europeo que avala al solicitante de visado. Adicionalmente, el valor asignado a la carta de invitación varía entre consulados españoles en terceros estados. Según los testimonios recibidos, ciertos consulados consideran absolutamente irrelevante este documento a efectos de la obtención del visado (por ejemplo, Quito). En otros casos, en cambio, se produce una exigencia extensiva de este documento, y se llega a denegar la entrada en territorio español a una persona por no llevar la carta de invitación extendida en modelo oficial<sup>15</sup>.

La posesión de medios de subsistencia suficientes es un elemento fundamental de la entrada en territorio de la UE, que se evalúa no solamente durante la tramitación del visado sino en el momento del cruce físico de fronteras exteriores. El CCF de 2006 lo configura como un requisito cumulativo a la posesión del visado, por lo que teóricamente podría suceder que las autoridades nacionales que conceden el visado lo valoren positivamente pero los guardas fronterizos denieguen la entrada por este mismo motivo.

La determinación del nivel de medios de subsistencia estimado suficiente es un misterio, aunque el artículo 5.3 CCF, que establece que «el criterio para calcular los medios de subsistencia estará en función de la duración y del motivo de la estancia y se usarán como referencia los precios medios del alojamiento y de la alimentación en el Estado o Estados Miembros de que se trate, en hospedaje económico multiplicado por el número de días de estancia» y que los Estados Miembros están obligados a notificar a la Comisión los importes de referencia decididos en este sentido (artículo 34 CCF).

---

15. Este ejemplo figura en el Informe del Defensor del Pueblo de 2010, pero no hemos tenido conocimiento de otros casos similares.

En relación con la comprobación de los medios de subsistencia suficientes, el CCF menciona como criterios posibles, junto con la posesión del dinero en efectivo, cheques de viaje y tarjetas de crédito por parte del extranjero que cruza la frontera, la posibilidad de basarse en indicios adicionales, como la carta de invitación de una persona de acogida que manifiesta la voluntad de hacerse cargo de aquel. Como antes se dijo, determinados consulados no prestan atención a este criterio.

Finalmente, una breve referencia al costo del visado, que hasta la entrada en vigor del CEV en 2010 variaba entre los Estados Miembros, pero que desde 2010 cuesta con carácter general 60 euros. España ya exigía este importe desde 2006<sup>16</sup> frente a Rumanía, que no exigía costo alguno, por lo que la uniformización es positiva a efectos de evitar los visados de conveniencia, si bien es cierto que el importe determinado es elevado. Sin embargo, debe destacarse que el CEV plantea diversas posibilidades de reducción o exención en el costo del visado, que pueden reintroducir en la práctica las antiguas disparidades existentes. La sospecha aumenta cuando se vincula este tema con la práctica realizada por un número importante de Estados Miembros de externalizar la tramitación de visados a terceros países. Los centros comunes de visados o las empresas privadas que ofrecen este servicio han de cubrir costos y tienen ánimo de lucro, por lo que no les interesa ofrecer una información clara y precisa a los extranjeros sobre las deducciones a que tienen derecho, como expuso en 2009 un informe realizado en Ucrania, cuyas conclusiones relacionaban los Estados Miembros cuyos visados se gestionaban mediante un centro común (España, Italia, Francia, Bélgica) con un menor porcentaje de visados gratuitos emitidos<sup>17</sup>.

Desde 2010, el CEV impone como norma general un costo de 60 euros no retornables en concepto de la tramitación de visado, con una reducción para los niños entre seis y doce años y para los nacionales de estados que hayan suscrito acuerdos de facilitación de expedición de visados y

---

16. Orden AEC/4004/2006, de 22 de diciembre, por la que se establecen las cuantías de las tasas por la tramitación de visados, BOE de 30 de diciembre.

17. Center for peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine, *Public monitoring of the EU Member States' visa issuance policies and practices in Ukraine. Analytical Report*, Kiev, 2009, [http://novisa.com.ua/file/publics/novisa\\_publics1270235048.pdf](http://novisa.com.ua/file/publics/novisa_publics1270235048.pdf).

readmisión<sup>18</sup>; y se prevé exención total a los niños de edad inferior, estudiantes, investigadores y representantes de ONG, y exención facultativa para los diplomáticos y los mayores de 25 años que participen en eventos deportivos, culturales o educativos organizados por ONG (art. 16 CEV).

*Trato recibido por el solicitante de visado por parte de las autoridades consulares*

El artículo 1 de la Carta de Derechos Fundamentales consagra el derecho a la dignidad humana. Resultan plenamente aplicables en este punto las consideraciones hechas con anterioridad sobre la vinculación que de ello deriva para los Estados Miembros como ejecutores del Derecho comunitario. En el ámbito concreto de la política de visados, la exposición de motivos del CCF recordaba en 2006 que «los controles fronterizos deben realizarse de forma que se respete plenamente la dignidad humana. Deben llevarse a cabo de una forma profesional y respetuosa y ser proporcionados a los objetivos perseguidos» (considerando 7). En efecto, solo así será cierto que el régimen comunitario introducido «respete los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea» (considerando 20). Por ello, el artículo 6 CCF conmina a la policía de fronteras a respetar plenamente la dignidad humana en el desempeño de sus funciones, proscribiendo expresamente cualquier discriminación por motivos de «sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual».

Nuevamente, la referencia a los derechos humanos realizada por el CCF se limitaba hasta 2010 a la operación física del paso de fronteras, pues ninguna disposición permitía extender tales garantías al período anterior, es decir, a la solicitud del visado, y los funcionarios consulares no encajaban en la definición de guarda fronterizo contenida en el artículo 2 CCF. Es decir, el CCF obliga a tratar con dignidad a los extranjeros que pasan las fronteras exteriores en posesión de un visado válido pero esta prescripción no les protege

---

18. Albania, Bosnia-Herzegovina, FYROM, Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia, Rusia y Ucrania.

expresamente durante el procedimiento de solicitud de visado, antes de la entrada en vigor del CEV el 5 de abril de 2010.

Ello significa que, en cada Estado Miembro, habría de atenderse a las disposiciones nacionales y, en el caso concreto de España, el antiguo Reglamento de Extranjería no abordaba el procedimiento de concesión de visados ni la entrada en territorio español, ni lo hace actualmente, desde la perspectiva de la dignidad y el trato recibido por el ciudadano no europeo afectado. Aun así, las autoridades consulares y policiales de fronteras, por su naturaleza de administraciones públicas, estarían vinculadas por los principios generales de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo artículo 3 les obliga a relacionarse con el ciudadano con arreglo a Derecho, y respetando los principios de servicio, buena fe, confianza legítima, transparencia y participación. Además, el artículo 35 i) de la misma norma reconoce el derecho de los ciudadanos a «ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones».

## Indefensión generada por la resolución denegatoria de visado en sí misma

### *Apreciación dispar de los requisitos de concesión de visado entre las autoridades españolas de Interior y Exteriores*

Aunque el objeto de análisis de este estudio no ha tomado en consideración la situación del familiar de ciudadano europeo de cara a la obtención de visados para la reagrupación familiar, es necesario mencionarles en la medida en que ciertas autoridades consulares españolas analizan las solicitudes de determinadas categorías de familiares, los ascendientes en particular, de manera equivalente a las de los extranjeros ordinarios, superponiendo requisitos adicionales a los establecidos por la legislación de la Unión, cuyo objetivo es facilitar la entrada y circulación de los extracomunitarios familiares de ciudadanos comunitarios en todos aquellos casos en que no pueda invocarse una excepción justificada. La directiva 2004/38 obliga a todo Estado Miembro a conceder «todas las facilidades para obtener los visados que precisen. Estos visados se expedirán gratuitamente lo antes posible, mediante un

procedimiento acelerado» (art. 5) y a «estudiar detenidamente las circunstancias personales y justificar toda denegación de entrada o residencia a dichas personas» (art. 3.2).

Con frecuencia, la práctica no concuerda con estas prescripciones legales. Curiosamente, el origen de la indefensión así generada reside en una divergencia de criterio entre las propias autoridades españolas de Interior y de Exteriores. Mientras la Subdelegación de Gobierno (Ministerio de Interior) autoriza el permiso de residencia para el familiar del ciudadano comunitario (normalmente un extranjero que se ha nacionalizado español), el consulado español en el país de origen rechaza el visado (permiso de entrada) porque superpone a la prueba de la condición de «familiar» el requisito adicional de «justificación de la necesidad de reagrupación familiar». Hemos tenido conocimiento directo de ejemplos sucedidos en el Consulado de España en Quito que, adicionalmente, llamaron la atención del Defensor del Pueblo catalán en su Informe al Parlamento de 2009. En concreto, este informe critica el criterio imperante en el Consulado de que la presencia en Ecuador de otros hijos del ascendiente que pretende reunirse con su hijo nacional español, con independencia de sus posibilidades económicas, priva a la reagrupación familiar de sentido y justifica la denegación del visado.

Por todo ello, las dificultades enfrentadas por los extranjeros en el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar entrañan la consecuencia de desviar las solicitudes hacia los visados de corta estancia, en los que las autoridades consulares gozan de un mayor margen de discrecionalidad, en nuestra opinión.

### *Falta de motivación suficiente en la denegación de la visa*

Se ha expresado anteriormente en varias ocasiones la tensión existente entre la consideración del acto administrativo que resuelve una solicitud de visado como un acto de naturaleza discrecional o reglada, inclinándonos nosotros por esta segunda opción a la vista del desarrollo normativo más reciente a nivel de la Unión Europea. Sin embargo, lo que no puede ponerse en cuestión es la consideración del acto que resuelve una solicitud de visado como un acto administrativo sujeto a las exigencias propias de esta categoría de actos, entre las que destacamos ahora la motivación.

Con arreglo al régimen administrativo general vigente en España, los actos administrativos «que limiten derechos o intereses legítimos» están sujetos a la obligación de motivación (art. 54.1 a) de la Ley 4/1999 de

Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo Común. Sin embargo, esta prescripción no tuvo cabida suficiente en el Reglamento de Extranjería en 2004, pues su artículo 27.6 se limita a recoger la obligación de notificación al interesado «mediante la fórmula de aplicación común adoptada por la normativa de desarrollo de los acuerdos internacionales de supresión de controles de fronteras en los que España sea parte, y expresará el recurso que proceda contra ella, el órgano ante el que hubiese de plantearse y el plazo para la interposición».

Desconocemos si esta omisión legislativa fue buscada conscientemente o no, pero se traduce en la principal fuente de indefensión que han sufrido los solicitantes de visas de corta estancia españolas en los últimos años.

En efecto, la inmensa mayoría de las resoluciones denegatorias de visado a que tuvimos acceso, dictadas por consulados españoles en el período comprendido entre 2006 y 2010, efectúan una remisión excesivamente genérica a la legislación internacional o comunitaria aplicable en el momento. De este modo, y como resultado, el solicitante de visado no puede conocer con precisión qué circunstancia ha motivado la denegación de su visado ya sea la insuficiencia del propósito del viaje, del alojamiento, de medios económicos de subsistencia o de garantías de regreso al país de origen. Los testimonios recogidos mencionan que han tenido conocimiento de la razón específica cuando piden explicaciones al funcionario consular, pero las resoluciones escritas no transmiten con claridad el motivo de la denegación.

Además, se realiza un recurso extensivo a modelos uniformes de resolución denegatoria de visado que se oponen al derecho del solicitante a recibir información individual sobre la tramitación de su expediente. Citaremos como ejemplo diversas resoluciones emitidas en 2006 por el Consulado español en Kiev, y que resolvían desfavorablemente los expedientes de manera idéntica y escueta en todos los casos, «al no cumplir con las condiciones de entrada establecidas en los artículos 5.1 y 15 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19-06-1990». Hasta el 13 de octubre de 2006 no entró en vigor el CCF, sin embargo, la esencia del artículo 5.1 del Convenio Schengen se mantuvo intacta en el artículo 5.1 CCF.

Técnicamente, además, la remisión genérica al artículo 5.1 del Convenio de Schengen o de su sucesor, el CCF, supone un error jurídico de fondo. Frente a lo que pudiera parecer, ninguno de estos artículos regula en realidad las posibles causas de denegación de un visado de corta estancia; su objeto son las condiciones de entrada en territorio español, a saber la

posesión del pasaporte, la posesión del visado válido, los documentos que justifiquen el objeto y las condiciones de la estancia prevista y disponer de medios adecuados de subsistencia para la estancia y regreso, y no estar incluido en la lista de no admisibles. Estas causas constituyen una lista tasada de motivos de denegación de la entrada al territorio Schengen en frontera que, en ausencia de una lista armonizada de motivos de denegación del visado con anterioridad al 5 de abril de 2011, se aplicaban análogamente al procedimiento de tramitación de los visados. Recurrir a la analogía puede justificarse políticamente por la incoherencia que supondría conceder un visado a una persona que no cumple los requisitos de entrada en la Unión Europea. Sin embargo, se trata de una técnica jurídicamente defectuosa, en nuestra opinión, por dos motivos principales. En primer lugar, debe cuestionarse el recurso a la analogía como método de interpretación de actuaciones como la denegación de un visado, pues aunque este acto jurídico no restringe derechos individuales (porque no existe un «derecho al visado») no es menos cierto que afecta negativamente a la situación jurídica de las personas. Pero es que, además, resulta materialmente erróneo justificar la denegación del visado mediante una remisión genérica a la disposición que contiene el conjunto de causas posibles de denegación de entrada. Entre estas también se encontraba la de «no estar en posesión de visado válido». ¿Era acaso posible denegar un visado por no tener visado válido? El extranjero sufría la indefensión de ignorar a qué motivo obedecía el rechazo, o si obedecía a todos ellos a la vez. No se cumplía la obligación de la Administración pública de motivar los actos administrativos. Por ello creemos que, durante el período de referencia del análisis empírico realizado, la solución seguida por las autoridades consulares españolas en Ucrania era profundamente defectuosa desde un punto de vista jurídico, y se reproduce en otros consulados (entre ellos, los de Accra en Ghana y Quito y Guayaquil en Ecuador), especialmente cuando se hallan en países que se consideran emisores de emigrantes.

Examinados algunos ejemplos en otros estados Schengen, tal vez no adolecen del mismo defecto, pero a veces saber con exactitud los motivos del rechazo transforma la indefensión en humillación, cuando la resolución denegatoria del visado recoge por escrito que «la solicitante ofrece pocas garantías de regreso porque es joven, divorciada y no prueba suficientemente el motivo de su venida a Bélgica ni vínculos reales en su país de origen» (traducción propia), ejemplo que corresponde a una resolución belga de 2007.

La entrada en vigor del CCF en 2006 no mejoró la situación pues este Reglamento solo regulaba la posesión del visado como una de las condiciones exigidas para la entrada en territorio UE, pero callaba respecto al procedimiento de emisión. En 2008, la introducción del Sistema de Información sobre Visados común a los Estados Miembros mediante el Reglamento VIS obligó a los funcionarios responsables<sup>19</sup> a consignar en la aplicación informática la causa específica de denegación del visado de corta estancia, lo que aporta mayores precisiones sobre las causas posibles<sup>20</sup> de denegación pero no les obliga a mejorar la calidad de la información proporcionada al ciudadano.

En este punto nuevamente difieren las garantías del ciudadano extracomunitario en el momento de la tramitación del visado y en el momento del cruce de frontera, pues el CCF introduce en 2006 la garantía procesal de poder solamente denegar la *entrada* en el territorio de un Estado Miembro mediante una «resolución motivada en la que se indiquen los motivos exactos de dicha denegación», resolución que se emite en impreso normalizado y puede ser objeto de recurso (aunque no suspensivo) con arreglo al derecho interno (art. 13 CCF). Sin embargo, habrá de esperarse al 5 de abril de 2011 para que garantías similares aprovechen al solicitante de visado, pues desde esta fecha se halla en vigor el artículo 32.2 CEV, que obliga a las autoridades consulares a «notificar (...) al solicitante, utilizando el impreso normalizado que figura en el anexo VI, la decisión de denegación y las razones en las que se basa».

---

19. Reglamento (CE) n.º 767/2008 sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados Miembros (Reglamento VIS).

20. Las causas de denegación contempladas en el artículo 12 del Reglamento VIS son las siguientes: «a) carece de documento de viaje válido; b) está en posesión de un documento de viaje falso, falsificado o alterado; c) no justifica el propósito y las condiciones de su estancia y, en particular, se considera que constituye un riesgo específico de inmigración ilegal ( ) d) ya ha residido durante tres meses, en el curso de un período de seis meses, en el territorio de los Estados miembros; e) carece de medios de subsistencia suficientes en relación con el período y modalidades de su estancia, así como para regresar al país de origen o de tránsito; f) se trata de una persona que esté incluida en la lista de no admisibles en el Sistema de Información de Schengen (SIS) o en el registro nacional; g) se considera que constituye una amenaza para el orden público, la seguridad interior o las relaciones internacionales de cualquiera de los Estados Miembros».

El impreso normalizado a que se refiere esta disposición es muy detallado y subsana por completo las fisuras sobre la falta de motivación que hemos referido en párrafos anteriores. El funcionario consular que lo rellena deberá marcar con una equis la causa o causas de denegación del visado de entre las nueve causas posibles<sup>21</sup>. Evidentemente, la existencia de causas tasadas supone un mero paso adelante en la delimitación del margen de discrecionalidad con que cuentan los funcionarios consulares, margen todavía susceptible de redundar en arbitrariedad si atendemos a la imprecisión con que determinadas causas están redactadas: pensamos, en concreto, en las causas 8 (la documentación justificativa del propósito y condiciones de la estancia «no resulta fiable») y 9 («no se ha podido establecer» su intención de regresar al país de origen). Pero desde el punto de vista formal, la reforma europea profundiza en los derechos de los solicitantes de visado, y la legislación española se adapta a ella mediante el Reglamento de Extranjería 577/2011. La adaptación es correcta aunque tardía, como consecuencia de lo cual las resoluciones denegatorias de visado dictadas por los consulados españoles en todo el mundo entre el 5 de abril y el 30 de junio de 2011 (como mínimo) se han dictado en franco incumplimiento del Derecho comunitario por parte del Estado español. Consideramos que las víctimas están plenamente legitimadas para recurrir dichas resoluciones ante los tribunales españoles, invocando, por una parte, directamente el art. 32.2 CEV ante los tribunales españoles dado que la atribución del derecho a conocer los motivos de denegación del visado está redactada de manera clara, precisa e incondicional, cumpliendo así los requisitos de la jurisprudencia comunitaria en materia de efecto directo; y, por la otra, solicitando la reparación de daños y perjuicios ocasionados por el retraso del legislador español en adaptarse a las garantías introducidas a nivel comunitario, a través del recurso de responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado (recurso contencioso-administrativo).

---

21. La lista de causas posibles incluye las relativas a posesión de pasaporte falso, insuficiente justificación del propósito y condiciones de la estancia, falta de medios suficientes, superación del límite de 90 días por semestre en territorio comunitario, que un Estado Miembro haya insertado en el SIS una denegación de entrada previa, falta de seguro médico, información poco fiable sobre el propósito y «no se ha podido establecer su intención de abandonar el territorio de los Estados Miembros antes de que expire el visado».

## Insuficiente tutela de las garantías comunitarias por parte de los tribunales españoles

Una de las principales garantías procesales que asisten al ciudadano es la posibilidad de interponer recurso contra las resoluciones que le son desfavorables. El ámbito de extranjería no puede ser menos, pues las autoridades consulares forman parte de la Administración pública española. Además, el ordenamiento jurídico comunitario así lo prescribe en el art. 32.3 CEV.

### *Inadecuación del recurso contencioso-administrativo al visado de corta estancia*

Contra la resolución denegatoria del visado de corta estancia cabe recurso en vía administrativa (reposición) y judicial (contencioso-administrativo). Comenzando con la vía administrativa, las fuentes consultadas traducen la percepción entre los solicitantes de que esta vía, facultativa, no resulta útil, pues es sumamente raro que los funcionarios consulares respondan al recurso de reposición, generalmente lo dejan y el recurso es denegado automáticamente por silencio administrativo negativo transcurrido el plazo de un mes<sup>22</sup>.

Políticamente, podría abogarse por la introducción del silencio administrativo positivo en un ámbito como el de extranjería, con implicaciones evidentes en la situación de las personas. Sin embargo, resulta bastante inverosímil que tal modificación suscite consenso en el ámbito jurídico mientras la concepción legislativa subyacente rechace la existencia de un derecho al visado. En efecto, debemos traer a colación un apartado de la exposición de motivos de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Común<sup>23</sup> de 1992, que ilumina esta cuestión al decir que «el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que

---

22. Constituye la base jurídica actual la Disposición adicional decimotercera del Reglamento de extranjería 577/2011.

23. Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común, BOE 285 de 27 de noviembre de 1992.

impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado. Esta garantía [...] solo cederá cuando exista un interés general prevalente o, cuando, realmente, el derecho cuyo reconocimiento se postula no exista». Es precisamente este último caso al que nos enfrentamos en el ámbito de la política de visados, que el propio derecho no existe, y es esta la mentalidad imperante que debe cambiar con carácter previo.

El recurso en vía judicial merece atención aparte en España. El artículo 32.3 CEV<sup>24</sup> consagra el principio de autonomía procesal a cuyo tenor el derecho de la Unión se apoya en los recursos existentes en cada Estado Miembro para las reclamaciones relacionadas con derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ha establecido el principio de eficacia como límite a la confianza depositada en los sistemas procesales nacionales, que decae cuando los obstáculos procesales nacionales dificultan hasta imposibilitarlo el disfrute efectivo por parte de los ciudadanos de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, tanto a los ciudadanos europeos como a los nacionales de países terceros.

Entendemos que las circunstancias actuales del recurso contencioso-administrativo contra una resolución denegatoria de visado se adaptan mal a las circunstancias económicas, geográficas y temporales del solicitante de visado. Aunque la interposición del recurso no tiene coste en sí mismo, tratándose de la jurisdicción administrativa, sí que entraña la necesidad de contratar abogado y procurador que le represente. Debe tenerse en cuenta que el solicitante de un visado denegado se halla en su país de origen, mientras que el recurso ha de interponerse forzosamente ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Desde el punto de vista temporal, el recurso se interpone en un plazo de dos meses desde la notificación de la denegación del visado, pero no se resuelve hasta más de un año después, cuando en la mayoría de ocasiones, el propósito del viaje ha quedado sin efecto.

---

24 «Los recursos se interpondrán contra el Estado Miembro que haya adoptado la decisión final sobre la solicitud y de conformidad con el Derecho nacional de dicho Estado Miembro. Los Estados Miembros facilitarán a los solicitantes información sobre el procedimiento que deba seguirse para interponer un recurso».

*Jurisprudencia restrictiva del Tribunal Superior de Justicia de Madrid*

La circunstancia que nos parece más peligrosa es la deriva restrictiva que ha adoptado la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por más de una decena de sentencias de 2010 y 2011. Esta jurisprudencia se basa en tres pilares que contradicen la esencia de la normativa comunitaria que venimos analizando a lo largo de este estudio.

El primer pilar sería la afirmación de que no existe un derecho al visado, entendiendo que el ordenamiento jurídico español no contempla un derecho subjetivo de acceso al territorio nacional a favor de todo ciudadano extranjero y en cualquier circunstancia.

El segundo pilar sería la afirmación de que el acto de concesión o denegación de visado de corta estancia es un acto regido por la más amplia discrecionalidad<sup>25</sup>, frente a otros actos como el visado de larga duración o de reagrupación familiar, que se consideran reglados. Para ello, el TSJM basa su jurisprudencia constante en una interpretación particular de la discrecionalidad en la Ley de Extranjería de 2000, conforme a la cual la denegación de visado no requiere ni motivación. Esta larga serie de sentencias incluye una sentencia como la del 3 de junio de 2011<sup>26</sup>, que perpetúa la jurisprudencia española anterior sin hacerse eco de la entrada en vigor completa del CEV y de su impacto sobre la motivación de las resoluciones denegatorias de visados.

Paralelamente, el tercer pilar de esta jurisprudencia afirma que la Administración no está obligada a motivar la denegación de visado porque no se trata de un acto administrativo que imponga sanción alguna ni limite el ejercicio de un derecho fundamental. Bajo esta concepción tan limitativa,

---

25. No obstante, se delimita el concepto de discrecionalidad respecto al de arbitrariedad, entendiendo que aunque «la concesión de un visado de los denominados de corta estancia sea discrecional no permite la arbitrariedad de la Administración al valorar el cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentariamente, porque la discrecionalidad no puede servir para encubrir una Resolución arbitraria, que es la que prescinde del examen concreto de las circunstancias de hecho que concurren en el solicitante del visado y, si a la vista de esas circunstancias concretas y determinadas procede o no la concesión del visado, porque admitir lo contrario sería tanto como prescindir del mandato constitucional que sujeta a la Administración pública en su actuación a la Ley y al Derecho (artículo 103 de la Constitución)». Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n.º 257/2011 de 24 de marzo.

26. STSJM 375/2011 de 3 de junio de 2011.

la falta de motivación no es motivo de recurso de amparo conforme al artículo 24 de la Constitución, ni se considera incompatible con la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos recogida en el art. 9.3 de nuestra norma fundamental<sup>27</sup>.

Las consideraciones anteriores se han realizado en el marco de un análisis empírico durante una horquilla temporal anterior a la entrada en vigor completa del Código Europeo de Visados el 5 de abril de 2011; así como de la tardía adopción del Reglamento de Extranjería vigente desde el 30 de junio de 2011. A fecha de estas líneas no se habían dictado sentencias relativas a denegaciones de visados emitidas durante la vigencia de ambos instrumentos legales, por lo que desconocemos si se producirá una corrección de la jurisprudencia restrictiva del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. En caso contrario, nos hallaríamos ante un supuesto de incumplimiento del Derecho de la Unión por parte del poder judicial de un Estado Miembro. Recordemos que el incumplimiento del Derecho de la UE por parte del Estado judicial ya fue declarado por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo con respecto a España en el caso «Transportes Urbanos» de 2010<sup>28</sup>. Creemos que el caso de las denegaciones de visados de corta estancia puede constituir un nuevo supuesto de incumplimiento español, esta vez respecto a la denegación de la tutela judicial efectiva a los extranjeros solicitantes de visados, en el marco de una legislación europea que felizmente se ha vuelto más garantista.

## Conclusiones

Aunque las resoluciones denegatorias de visado de corta estancia son actos discrecionales, no puede olvidarse que los funcionarios consulares son parte de la Administración pública y, en este sentido, están sujetos a la obligación de motivar los actos administrativos. Ello es más cierto aún tratándose de un

---

27. Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº128/2011 de 11 de febrero, 162/2011 de 25 de febrero, 257/2011 de 24 de marzo

28. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 26 de enero de 2010. *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL contra Administración del Estado*.

ámbito en el que las autoridades españolas aplican normativa de la Unión Europea que precisa las causas posibles de denegación de un visado.

El análisis de la práctica de las autoridades españolas durante el período 2006-2010 revela, no obstante, una constante ambigüedad en la motivación. La consecuencia inmediata es la indefensión del extranjero solicitante, que al desconocer las razones de denegación de su visado se halla imposibilitado para corregirlas de cara a una nueva solicitud. Desde el 30 de junio de 2011 el Código Comunitario de Visados corrige esta fuente de inseguridad jurídica.

La inseguridad jurídica mencionada carece de tutela jurisdiccional adecuada en España porque la configuración de los procedimientos de recurso contra las resoluciones denegatorias en España se adapta mal a la situación del solicitante de visado de corta estancia.

El acceso efectivo a la justicia queda retrasado por la interposición del recurso de reposición ante la autoridad que dictó la denegación, que, en la práctica, se rechaza sistemáticamente mediante silencio administrativo. Posteriormente, el costo de la interposición del recurso contencioso administrativo en vía judicial es habitualmente desproporcionado en relación con la situación económica y el objetivo de la corta estancia. Todo ello impulsa al extranjero a resignarse con la resolución administrativa desfavorable.

La revisión de las resoluciones denegatorias de visados de corta estancia compete en exclusiva al Tribunal Superior de Justicia de Madrid. La jurisprudencia más reciente de este tribunal ha apreciado con rigor que estimamos excesivo los requisitos relativos a la motivación de las denegaciones de visados. La base de esta jurisprudencia restrictiva responde a la consideración del visado de corta estancia como mera herramienta exclusivamente al servicio de los intereses nacionales de seguridad nacional, pero esta línea interpretativa contradice la evolución legislativa adoptada en la Unión Europea, más garantista con un núcleo de derechos fundamentales de los solicitantes de visado. De mantenerse esta línea de interpretación, podría comprometer a corto plazo la responsabilidad internacional de España por incumplimiento del ordenamiento jurídico de la Unión. En este sentido, consideramos necesaria la inmediata corrección de la línea jurisprudencial por la vía de los principios de interpretación, sin esperar a que le venga impuesto legalmente.

## Referencias bibliográficas (no incluye legislación ni jurisprudencia)

- Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine. *Public monitoring of the EU Member States' visa issuance policies and practices in Ukraine. Analitical Report*. Kiev, 2009 (en línea) [http://novisa.com.ua/file/publics/novisa\\_publics1270235048.pdf](http://novisa.com.ua/file/publics/novisa_publics1270235048.pdf)
- Comisión Europea. *Visa Statistics 2010* (en línea) <http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/docs/synthese%202010%20with%20filters.xls>
- Defensor del pueblo español. *Inmigración Y Extranjería: Informe Del Defensor Del Pueblo A Las Cortes Generales Año 2009*, julio de 2010.
- Fuentetaja Pastor, José Antonio. «El derecho a la buena administración en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 15 (2008), p.137-154.
- Parlamento Europeo. *Informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Henrik Lax) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Código comunitario sobre Visados*, A6-0161/2008 de 18 de abril de 2008.
- Sanchez Barrueco, María Luisa. «El Código Europeo de Visados y las nuevas garantías reconocidas a los solicitantes de visado». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 26 (2012).
- Síndic. *Informe al Parlamento 2009* (en línea) <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2669/Fusi%C3%B3n%20Informe%202009%20castellano.pdf>



---

## 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 (Padilla 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 protagonista 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 iniciales 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 (Huddleston, 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.

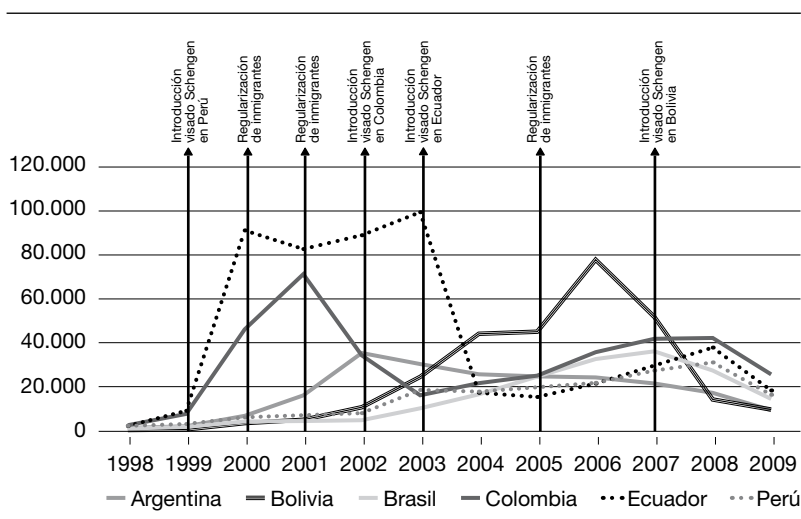
## El visado y sus efectos

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<br>nacionalidad | Otro país de su<br>continente | Otro continente | País de su<br>nacionalidad | Otro país de su<br>continente | Otro continente | País de su<br>nacionalidad | Otro país de su<br>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<br>2008-10 | % sobre<br>entradas<br>2008-09 | Rechazados    | % sobre<br>entradas | Rechazados   | % sobre<br>entradas | Rechazados   | % sobre<br>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> | <b>-</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 publica |
| <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.

---

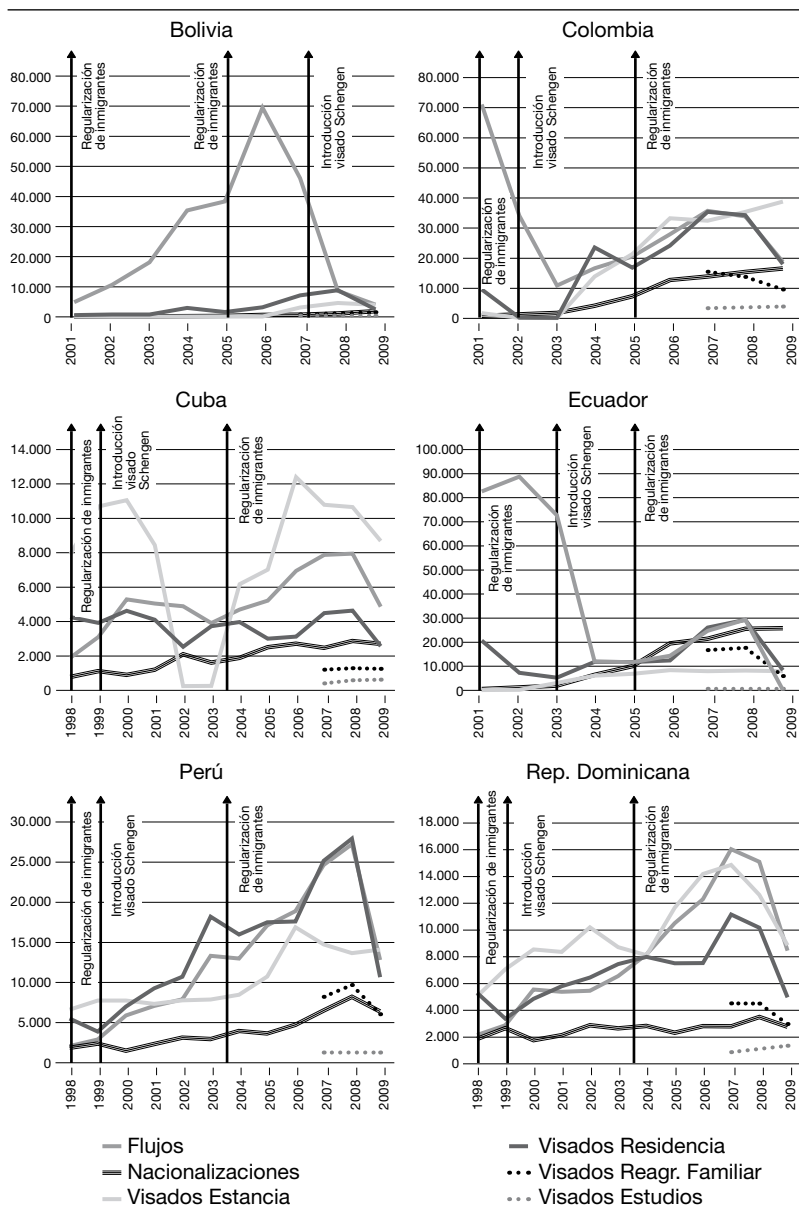
20. En esta línea, véase Fernández, 2008: 29-30.

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).

---

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

*Eduard Soler i Lecha y Alvise Vianello*

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

## Cooperación euromediterránea y movilidad: ¿un oxímoron?

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

## Movilidad, viaje y migración

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## La cola, el consulado y el visado

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

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

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

TABLA 1  
*Visados A+B+C\* 2010*

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

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

\*A.: Tránsito aeroportuario. B.: Tránsito. C.: Breve duración (3 meses), entrada única o múltiple.

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

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

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

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

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

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

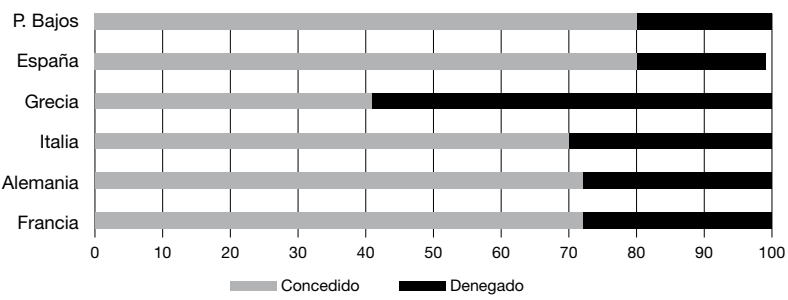
Al entrevistar a jóvenes magrebíes que habían solicitado un visado en un consulado español por primera vez, raramente encontramos quejas por tener que presentar los documentos requeridos. Para el solicitante primerizo, recopilar cartas de presentación, seguro médico y certificados que demuestren la capacidad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

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

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

GRÁFICO 1

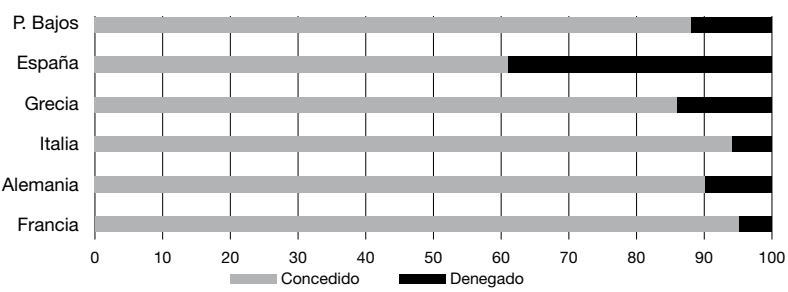
*Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Argel*



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

GRÁFICO 2

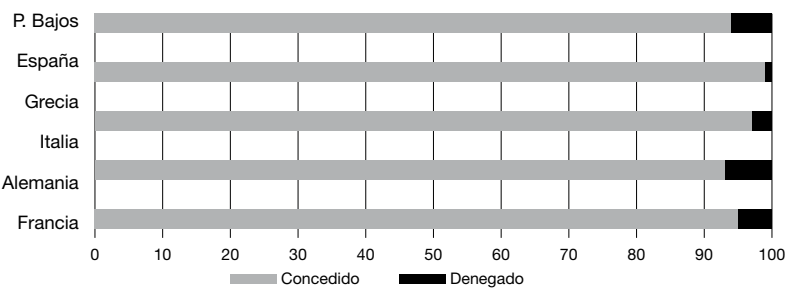
*Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de El Cairo*



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

GRÁFICO 3

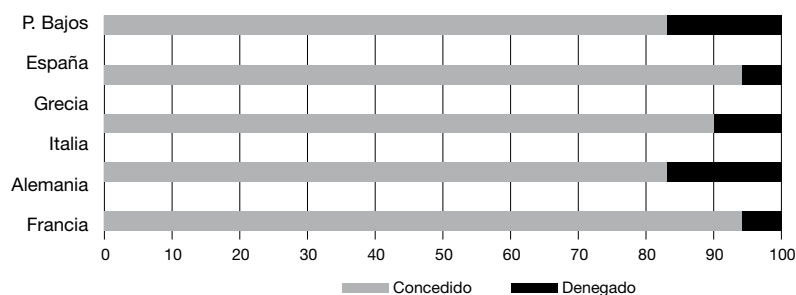
*Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Trípoli*



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

GRÁFICO 4

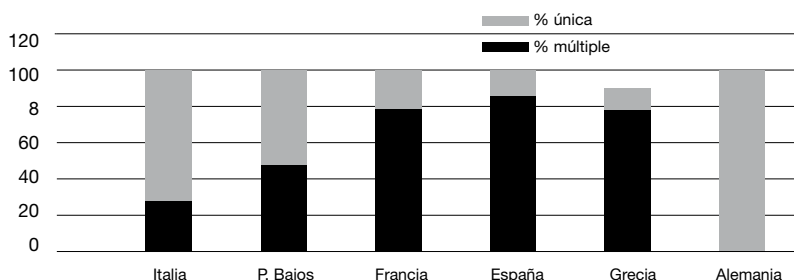
*Porcentaje de visados A+B+C concedidos y denegados en el consulado de Rabat*



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

GRÁFICO 5

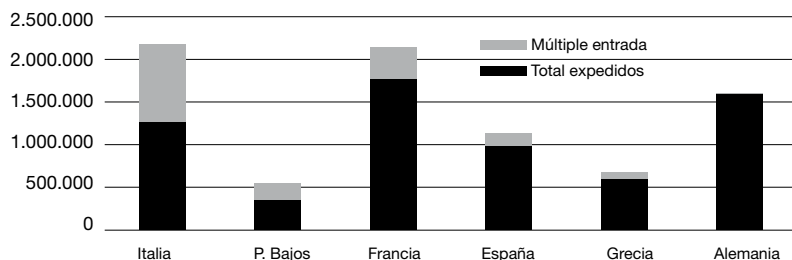
*Número de visados de múltiple entrada sobre el total expedidos*



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

GRÁFICO 6

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



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Referencias bibliográficas

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

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

---

## 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<br>(fecha prevista) |
| Kosovo             | -                                      | -                         | -                     | -              | -                              | -                              |
| Macedonia          | abril 2001                             | abril 2004                | marzo 2004            | diciembre 2005 | -                              | -                              |
| Montenegro         | octubre 2007                           | mayo 2010                 | diciembre 2008        | diciembre 2010 | junio 2012<br>(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)<sup>1</sup>.

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 UE<sup>2</sup>. 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 Occidentales<sup>3</sup>

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»<sup>4</sup>. 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 conjunta<sup>5</sup>. 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 visados<sup>6</sup>. 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 2007<sup>7</sup>.

---

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) (Štiks, 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 visados<sup>8</sup> 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 diálogo 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).<sup>9</sup> 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.



---

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

*Valeriya Shamray*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

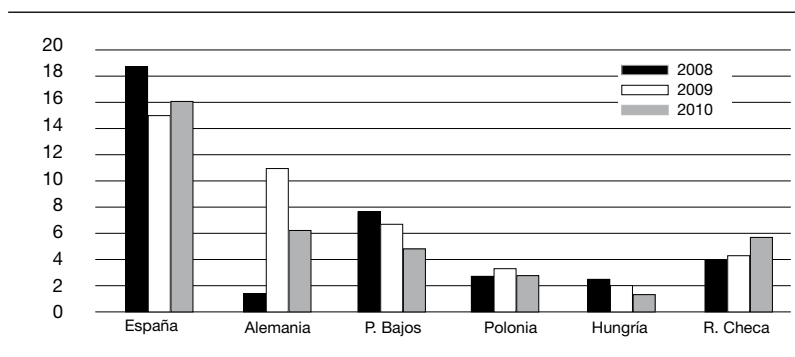
---

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

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

GRÁFICO 1

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



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

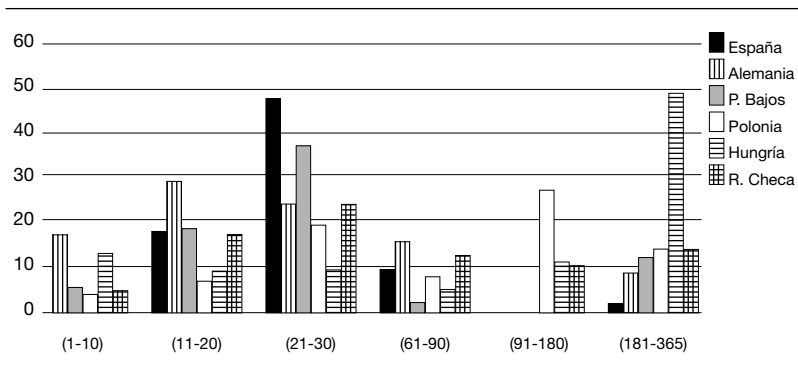
Por su parte, el período de validez de los visados emitidos también varía entre los consulados Schengen (véase gráfico 2). Según el estudio de seguimiento, realizado en 2010, dirigido por la iniciativa popular «*Europe without Barriers*» (Sushko et al., 2010), Hungría lidera con diferencia el porcentaje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

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

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

GRÁFICO 2

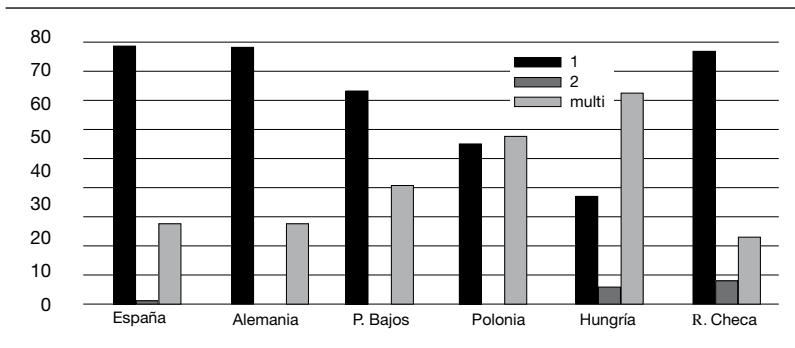
*Período de validez (en días) de visados emitidos en Ucrania por algunos de los Estados Miembros en 2010 (%)*



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

GRÁFICO 3

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



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

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

### Costes reales y costes ocultos de un visado

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusiones y recomendaciones

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

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

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

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

En este sentido la UE debería considerar lo siguiente:

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

## Referencias bibliográficas

- Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, *Diario oficial de la Unión Europea*, L322/68, Bruselas: 18.12.2007
- Association of the Leaders of Tourism Business of Ukraine (ALTU). «Ukrayintsi staly yizdyty za kordon chastishe a vytrachaty na poyizdky bilshe» (28.04.2011) [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://altu.com.ua/News/?id=5973>
- Central Bureau of Statistics of Israel. Table E/7. Tourist arrivals and day visits, by country of citizenship and mode of travel. *Monthly Bulletin of Statistics No. 12/2011* [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw\\_usr\\_view\\_SHTML&ID=432](http://www1.cbs.gov.il/reader/?MIval=cw_usr_view_SHTML&ID=432)

Comisión Europea. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Una nueva propuesta a una vecindad cambiante». COM (2011) 303, Bruselas: 25.5.2011

– Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Wider Europe Neighbourhood: A New Framework of Relations with our Eastern and Southern Neighbours». COM (2003) 104 final, Bruselas: 11.3.2003

– Home Affairs *Visa Statistics 2010* (12.10.2010) (en línea) [Fecha de consulta: 14.01.2012] <http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/borders/docs/synthese%202010%20with%20filters.xls>

Consejo de la Unión Europea. *Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts*. Documento 821508/09, Bruselas: 8.04.2008

– *Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States' diplomatic missions and consular posts*. Documento 12493/09, Bruselas: 31.07.2009

– *Union Exchange of statistical information on uniform visas issued by Member States diplomatic missions and consular posts*. Documento 10002/1/10 REV1, Bruselas: 9.06.2010

Deutsche Welle EU Trend. Bilishist ukraintsiv za pryiednannia do ES ta bezvizovyi reyhzm. (28.09.2010) [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6048777,00.html>

Europe without barriers. *Assessment of the first half a year of EU – Ukraine Visa Liberalisation Action Plan Implementation* (15.06.2011), [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://novisa.com.ua/analitic/prezentaciya-evropi-bez-bareriv-v-ykrinformi-reportag-evropeiskogo-prostoryua>

Europol. *EU Organized Crime Threat Assessment*, The Hague (24.08.2011), p.6 [Fecha de consulta: 26.3.2012] [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA\\_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf)

Füle, Stefan. «Revolutionising the European Neighbourhood Policy in response to tougher Mediterranean revolutions». Round table discussion organised by Members of the European Parliament, Brussels, Speech11/436. (14 de junio del 2011). [Fecha de consulta: 26.3.2012] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/436&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

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

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

Anexo

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 6. La tasa aplicada a la tramitación de las solicitudes de visado presentadas por ciudadanos ucranianos se reduce de 60 a 35 euros. Las categorías de personas siguientes estarán exentas del pago de la tasa exigible por la tramitación de un visado:**

- a) los parientes cercanos, cónyuges, hijos (incluidos los adoptivos), padres (incluidos los tutores legales), abuelos y nietos de nacionales ucranianos que residan legalmente en el territorio de los Estados Miembros;
- b) los miembros de delegaciones oficiales que, a raíz de una invitación oficial dirigida a Ucrania, participen en reuniones, consultas, negociaciones o programas de intercambio, o bien en eventos celebrados por organizaciones intergubernamentales en el territorio de uno de los Estados Miembros;
- c) los miembros de los gobiernos y parlamentos nacionales y regionales y miembros de los tribunales Constitucional y Supremo, siempre que estas personas no estén exentas de la obligación de visado en virtud del presente Acuerdo;
- d) los estudiantes de los distintos ciclos, incluido el postgrado, y los profesores acompañantes que realicen viajes de estudios o con fines educativos;
- e) las personas discapacitadas y sus eventuales acompañantes;
- f) las personas que hayan presentado documentos en los que se certifique la necesidad de su viaje por razones humanitarias, inclusive para recibir un tratamiento médico urgente, en cuyo caso también estarán exentos sus eventuales acompañantes, o para asistir al entierro de un pariente cercano, o para visitar a un pariente cercano gravemente enfermo;
- g) las personas que participen en acontecimientos deportivos internacionales y sus acompañantes;
- h) las personas que participen en actividades científicas, culturales y artísticas, incluidos los programas de intercambio universitarios o de otro tipo;
- i) las personas que participen en programas de intercambio oficiales organizados por ciudades hermanadas;
- j) los periodistas;
- k) los pensionistas;
- l) los conductores que presten en vehículos matriculados en Ucrania servicios de transporte internacional de mercancías y pasajeros que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros;
- m) el personal de los vagones, vagones frigoríficos y locomotoras de trenes internacionales que tengan como destino el territorio de los Estados Miembros;
- n) los menores de 18 años y los hijos a cargo menores de 21 años.

El artículo 2 fusiona el visado de tránsito y de corta estancia. Esto quiere decir que el mismo tipo de visado se emite tanto para tránsito como para estancia breve.

Además, según el **Reglamento 265/2010 de la UE**, adoptado siguiendo lo establecido en el código de visados, las personas con un visado nacional de larga validez emitido por uno de los Estados Miembros, podrá adquirir el derecho de viajar a otros Estados Miembros de Schengen bajo las mismas condiciones que lo pueden hacer personas con permiso de residencia.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Artículo 7.</b> Las misiones diplomáticas y oficinas consulares de los Estados Miembros <b>decidirán</b> si expiden o no un visado dentro de los <b>10 días naturales</b> posteriores a la recepción de la solicitud de visado y de los documentos de acompañamiento necesarios para su expedición. El plazo establecido para la adopción de una decisión sobre una solicitud de visado podrá ampliarse a 30 días naturales en casos singulares, en particular cuando resulte necesario un examen complementario de la solicitud.</p> | <p>El <b>artículo 5</b> establece que a partir del 5 de abril del 2010, los consulados de los Estados Miembros, en caso de denegar un visado, deben notificarlo, explicando las razones de la denegación, e incluyendo información sobre el proceso de apelación acorde con la legislación nacional del Estado miembro en cuestión.</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



---

## Anexo infográfico

*Francesc Fàbregues y Oriol Farrés*

# EL VISADO PARA ESPAÑA

## Visión general del proceso de visados

### 1 ¿Qué tipos de visados?

#### A. VISADOS DE CORTA DURACIÓN, VISADO SCHENGEN

Los extranjeros que se propongan entrar en territorio del Espacio Schengen por un período de **menos de 90 días durante un período de 6 meses** deberán ir provistos del correspondiente visado de corta duración si por razón de su nacionalidad están sometidos a dicho requisito. Estos pueden ser:

**VISADO DE TRÁNSITO (Visado tipo A\*):**

Habilita para permanecer en las áreas internacionales de tránsito de un aeropuerto situado dentro del territorio de un Estado Miembro del Espacio Schengen, durante una parada o tránsito de un vuelo internacional. Estos visados pueden emitirse para circular por un sólo aeropuerto o por múltiples aeropuertos.

**VISADO DE ESTANCIA (Visado tipo C):**

Habilita para una estancia dentro del Espacio Schengen, para un período máximo de 90 días. Pueden ser emitidos para una o para varias entradas en el Espacio Schengen.

**VISADO DE VALIDEZ TERRITORIAL LIMITADA (Visado tipo LTV):**

Visado de estancia de validez territorial limitada que permite a su poseedor una estancia limitada a uno de los Estados Miembros del Espacio Schengen.

#### PARA QUÉ NACIONALIDADES SE EXIJE EL VISADO SCHENGEN

|                    |                   |                       |                         |
|--------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|
| Angola             | Egipto            | Lesotho               | S. Vicente y Granadinas |
| Arabia Saudi       | E. Arabes Unidos  | Libia                 | Santa Lucía             |
| Argelia            | Eritrea**         | Madagascar            | São Tomé y Príncipe     |
| Armenia            | Etiopía**         | Malawi                | Senegal                 |
| Azerbaijdzán       | Filipinas         | Maldivas              | Sierra Leona            |
| Bahrein            | Fiji              | Malí                  | Siria                   |
| Bangladesh**       | Gabón             | Marianas del Norte    | Somalia**               |
| Bielarús           | Gambia            | Marruecos             | Sri Lanka**             |
| Belice             | Georgia           | Mauritania            | Sudáfrica               |
| Benin              | Ghana**           | Micronesia            | Sudán                   |
| Bután              | Granada           | Moldova               | Suriname                |
| Birmania/Myanmar   | Guinea            | Mongolia              | Swazilandia             |
| Bolivia            | Guinea Bissau     | Mozambique            | Tailandia               |
| Bosnia-Herzegovina | Guinea Ecuatorial | Namibia               | Tanzania                |
| Botswana           | Guyana            | Nauru                 | Tadzhikistán            |
| Burkina Faso       | Islas Marshall    | Nepal                 | Timor Leste             |
| Burundi            | Haití             | Niger                 | Togo                    |
| Cabo Verde         | India             | Nigeria**             | Tonga                   |
| Camboya            | Indonesia         | Omán                  | Trinidad y Tobago       |
| Camerún            | Irán**            | Pakistán**            | Túnez                   |
| Chad               | Iraq**            | Palau                 | Turkmenistán            |
| China              | Jamaica           | Papua N. Guinea       | Turquía                 |
| Colombia           | Jordania          | Perú                  | Tuvalu                  |
| Comores            | Kazajstán         | Qatar                 | Ucrania                 |
| Congo              | Kenia             | Rep. Centroafricana   | Uganda                  |
| Corea Norte        | Kirguizstán       | Rep. Dem. del Congo** | Uzbekistán              |
| Costa de Marfil    | Kiribati          | Rep. Dominicana       | Vanuatu                 |
| Cuba               | Kuwait            | Rusia                 | Vietnam                 |
| Djibouti           | Laos              | Rwanda                | Yemen                   |
| Cuba               | Laos              | Rusia                 | Vietnam                 |
| Djibouti           | Lesotho           | Rwanda                | Yemen                   |

\* Con la entrada en vigor del Código del Visado (2010), a partir de 2011 los visados tipo B se unen a los visados tipo A. Sin datos de visados tipo D a partir de 2011, por tratarse de visados bajo legislación exclusivamente nacional.

\*\* En estos países también se exige un visado de tránsito aeroportuario para países del Espacio Schengen. Existen países que lo requieren solamente por parte de algunos de los Estados Miembros. Para más información véase la lista común de terceros países cuyos nacionales están sujetos a la obligación del visado aeroportuario por parte únicamente de algunos Estados Schengen.

**B. VISADOS DE LARGA DURACIÓN. ÁMBITO NACIONAL (Visado tipo D)**

Visados para estancias superiores a 90 días. Son visados emitidos por cada Estado Miembro según su propia legislación nacional. Todos los extranjeros que no posean la nacionalidad de un Estado Miembro de la Unión Europea, de Noruega, Islandia, Liechtenstein o Suiza, es necesario que tramiten un visado de larga duración. Estos pueden ser:

**VISADO DE RESIDENCIA:**

Habilita para residir en España sin ejercer actividad laboral o profesional.

**VISADO DE TRABAJO Y RESIDENCIA:**

Habilita para ejercer una actividad laboral o profesional, por cuenta ajena o propia.

**VISADO DE ESTUDIOS:**

Habilita a permanecer en España para la realización de cursos, estudios, trabajos de investigación o formación.

**2 ¿Cuál es el resultado del proceso?****A. VISADO EMITIDO**

El expediente se resuelve positivamente. El solicitante dispone de un mes como máximo para recoger su visado en la sede consular en la que lo ha solicitado.

En condiciones normales, el solicitante puede desplazarse y podrá ingresar en el Espacio Schengen.

**B. VISADO NO EMITIDO**

El expediente se resuelve negativamente o no llega a resolverse. En este caso, la solicitud puede haber sido:

**SOLICITUD INTERRUMPIDA:**

El solicitante abandona el trámite de solicitud de visado.

**SOLICITUD CADUCADA:**

No se respetan los plazos definidos para la presentación de la documentación necesaria.

**BAJA POR DESESTIMIENTO:**

En este caso, el motivo de la baja del expediente es el abandono del procedimiento administrativo por parte del solicitante.

**SOLICITUD INADMITIDA:**

Los motivos comunes de no admisión son la presentación de documentación fuera de plazo o una prohibición de entrada para el solicitante.

**SOLICITUD DENEGADA:**

En el caso de las solicitudes de visado de corta estancia, el principal motivo es la no acreditación de medios económicos o la no garantía de retorno tras la caducidad del visado.

En las solicitudes de larga estancia las denegaciones se deben mayormente a la documentación insuficiente, la falsedad o inexactitud de los documentos, la intervención de mala fe o la existencia de un informe previo desfavorable.

**QUÉ HACER EN CASO DE NO EMISIÓN DEL VISADO**

En caso de que el expediente no se haya resuelto satisfactoriamente para el solicitante de visado, según el Código del visado de corta duración todos los países disponen de la posibilidad de recurrir la resolución. Para los visados de larga duración este proceso está sujeto a la legislación nacional. En el caso español, esto es posible en la misma sede consular (mediante un recurso de restitución) o en última instancia, mediante recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid. El número creciente de fallos a favor del solicitante, sumado al creciente conocimiento de que existe esta posibilidad, hace que esta sea una respuesta cada vez más frecuente a la no concesión de un visado.

GRÁFICO 1  
*Embajadas y consulados de España en el mundo*

En caso de pertenecer al grupo de países a los que se exige visado, la solicitud debe cursarse en:

- a) Una de las sedes consulares de España en el país de origen del solicitante.  
b) En caso que España no disponga de sede consular, en sede consular de un país miembro del tratado de Schengen que actúe "en representación de España", bajo las normas y requisitos de España.  
c) En una sede consular española del país en el que se encuentre el solicitante, que puede ser distinta del país del cual el solicitante es nacional.

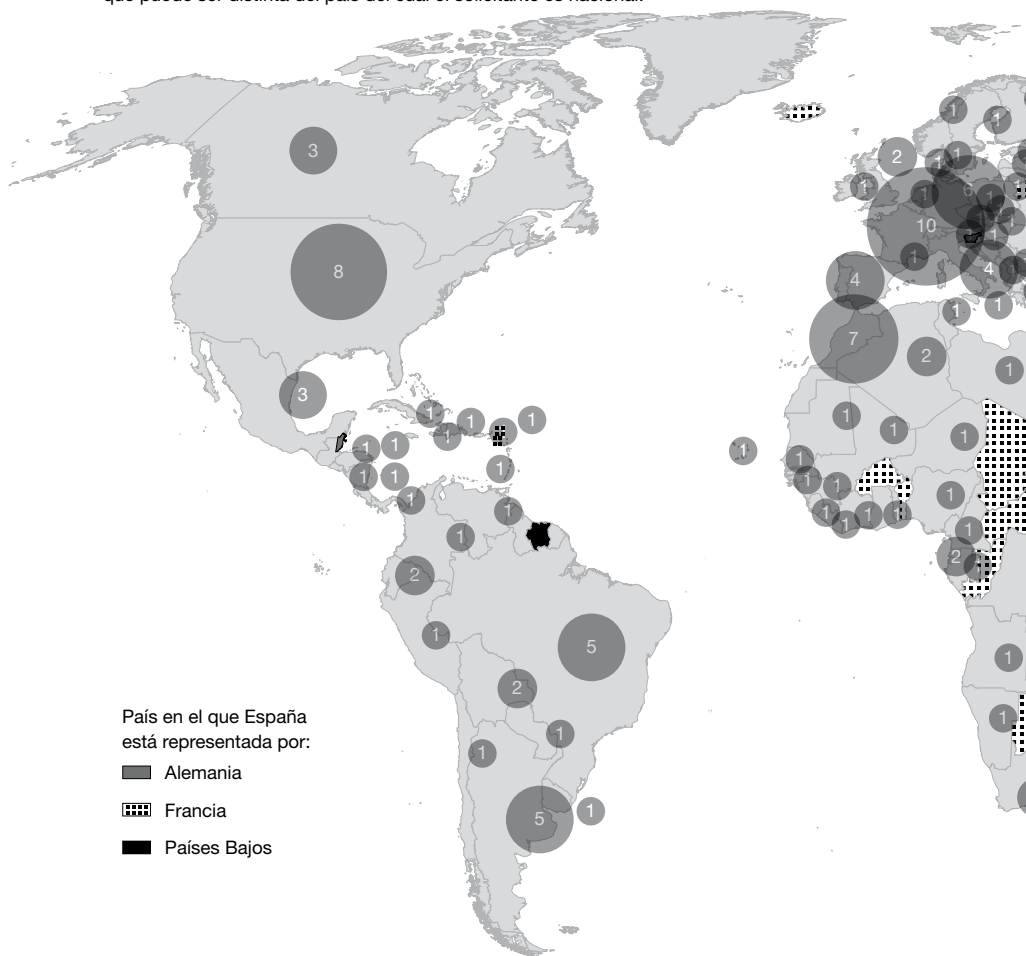
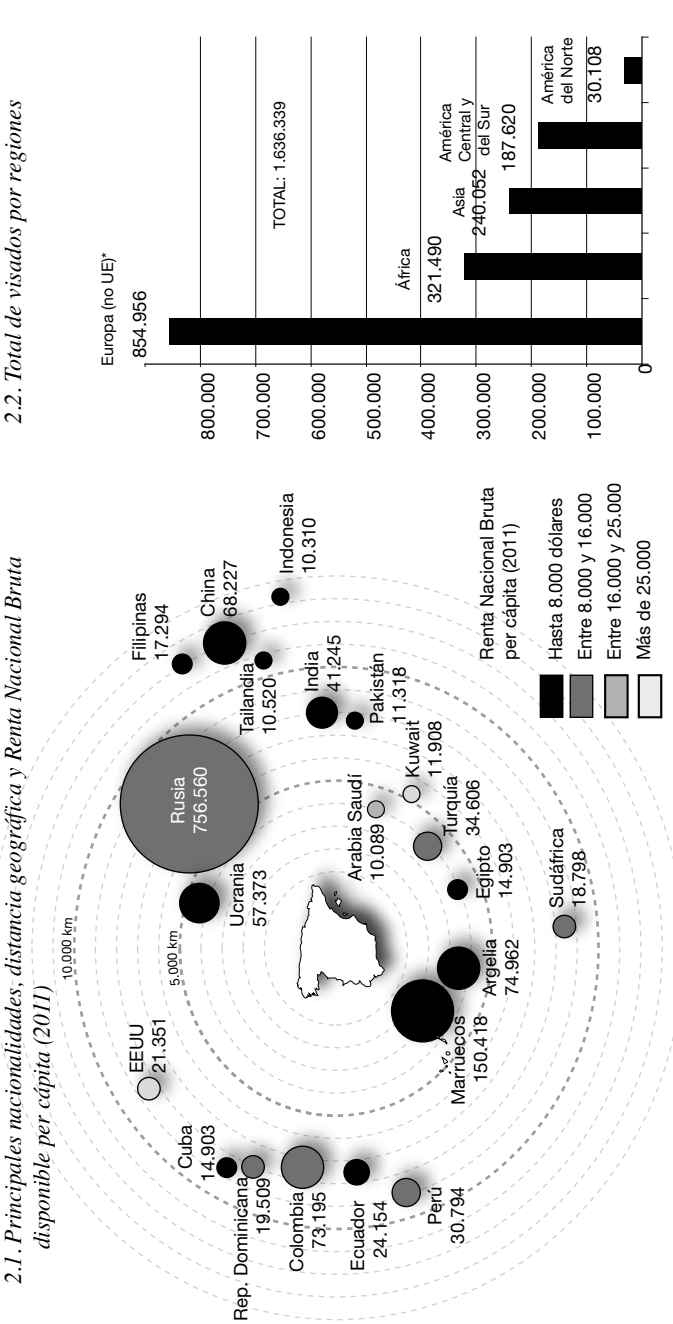




GRÁFICO 2  
Visados totales emitidos por España según nacionalidad (2011)



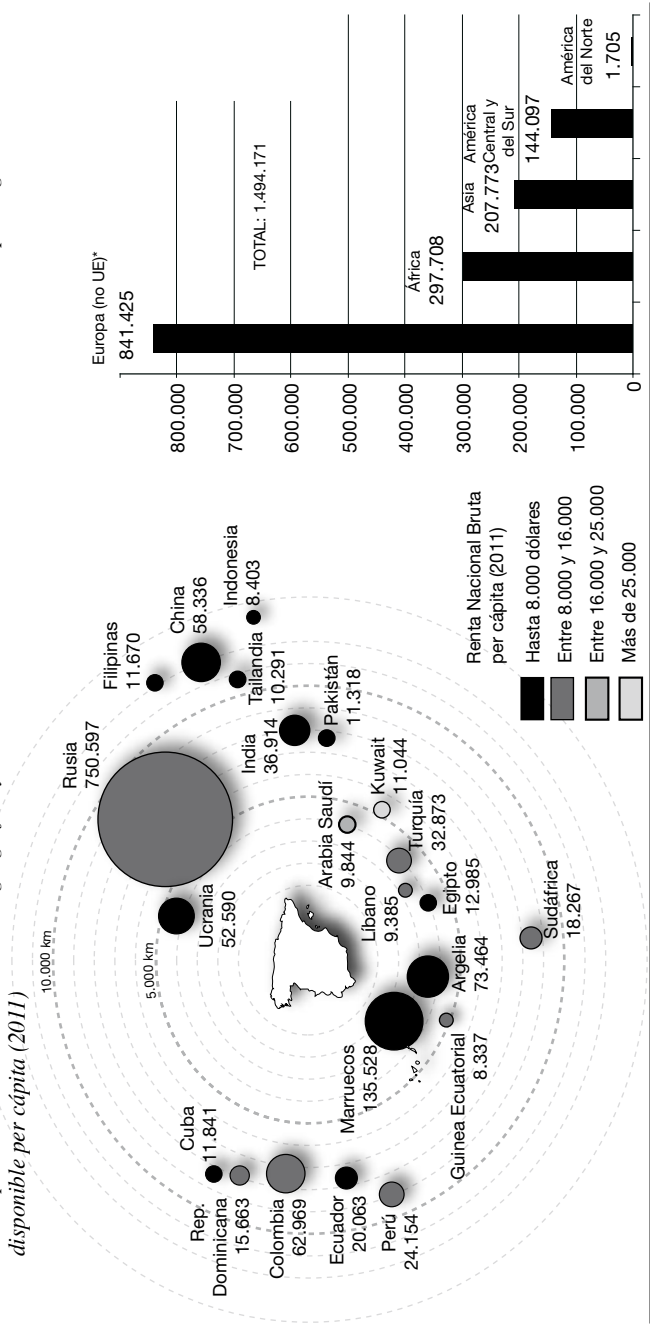
\* Bielartás, Moldavia, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania y otros.  
FUENTE: Anuario Estadístico de Inmigración 2011, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, datos relativos a 2011. RNB obtenido del Anuario Internacional CIDOB 2011 y Mapcrow, www.mapcrow.info (para el cálculo de las distancias entre capitales nacionales). Elaboración propia

GRÁFICO 3

Visados de corta duración emitidos por España según nacionalidad (2011)

3.1. Principales nacionalidades, distancia geográfica y Renta Nacional Bruta disponible per cápita (2011)

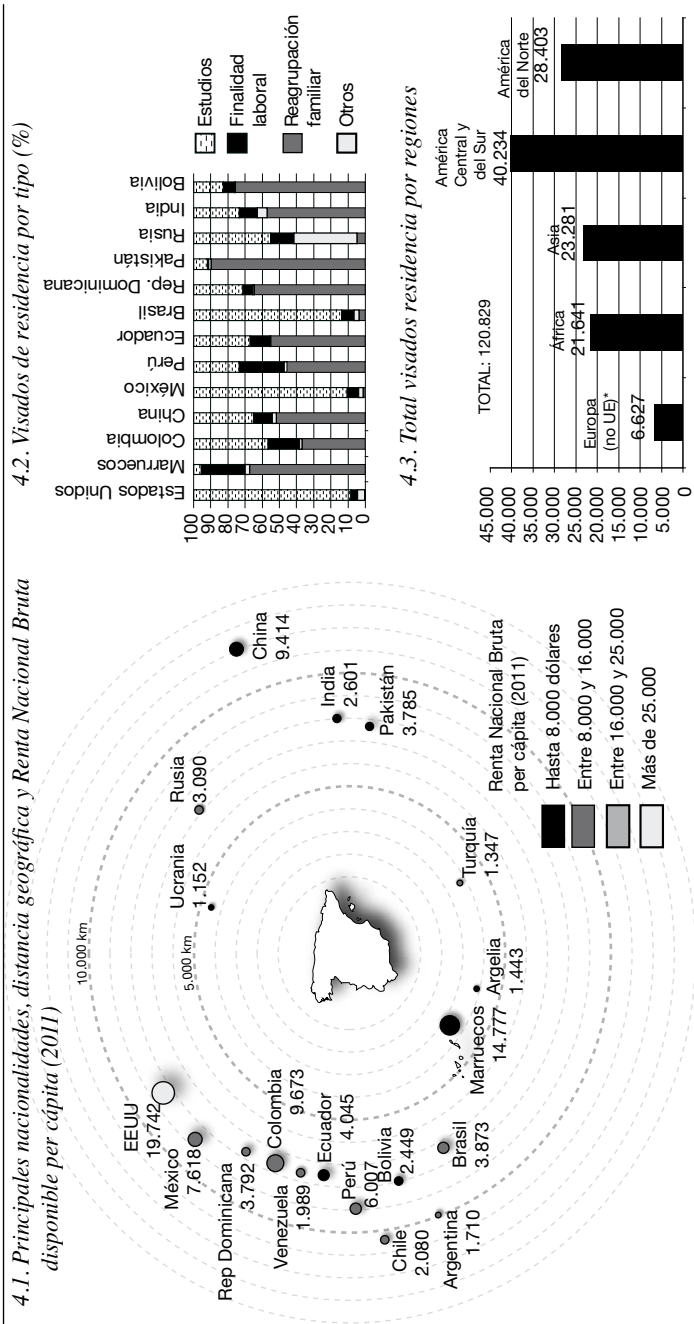
3.2. Visados estancia por regiones



\* Bielarrús, Moldavia, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania y otros.  
FUENTE: *Anuario Estadístico de Inmigración 2011*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, datos relativos a 2011. RNB obtenido del *Anuario Internacional CIDOB 2011* y *Mapcrow*, [www.mapcrow.info](http://www.mapcrow.info) (para el cálculo de las distancias entre capitales nacionales). Elaboración propia

GRÁFICO 4

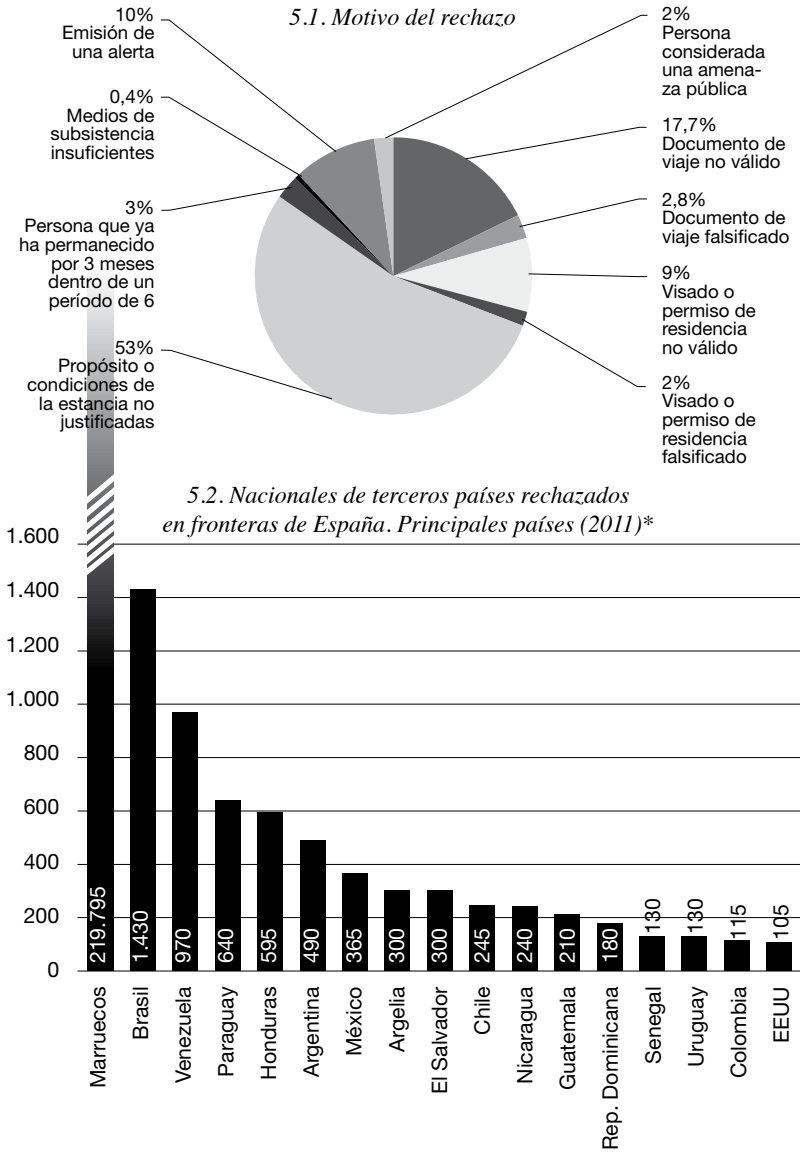
Visados de larga duración emitidos por España según nacionalidad (2011)



\* Bielárus, Moldavia, Rusia, Serbia, Turquía, Ucrania y otros.  
FUENTE: *Anuario Estadístico de Inmigración 2011*, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, datos relativos a 2011. RNB obtenido del *Anuario Internacional CIDOB 2011* y *Mapcrow*, [www.mapcrow.info](http://www.mapcrow.info) (para el cálculo de las distancias entre capitales nacionales). Elaboración propia

GRÁFICO 5

*Rechazos en frontera de España a nacionales de terceros países (2011)*



\*Se muestran los países con más de 100 expulsiones realizadas.

FUENTE: Eurostat. Elaboración propia

EL VISADO PARA EL ESPACIO SCHENGEN

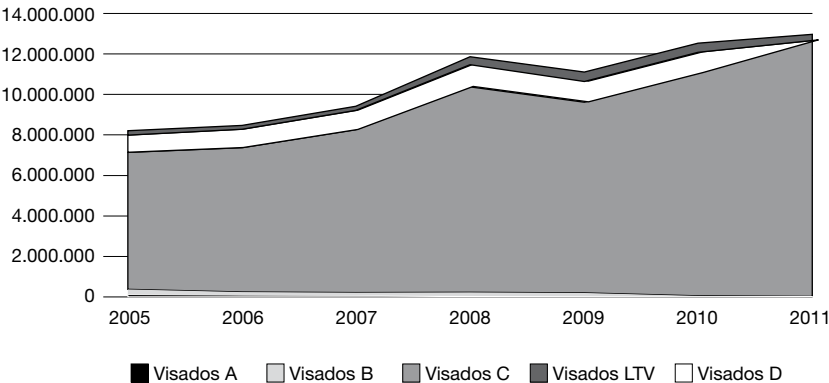
*Visión general del visado Schengen*

Sobre los cimientos del acuerdo original de 1985, el Espacio Schengen delimita un área dentro de la cual las personas pueden moverse libremente, fijando en el borde exterior una única frontera común. Desde 1990, momento en el que se firma el Convenio de aplicación, el acuerdo se ha incorporado a la legislación propia de la UE, ha incluido a nuevos integrantes al área y ha modificado los requisitos de los solicitantes en pos de una mayor accesibilidad. Al núcleo original conformado por Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, se han ido sumando Italia (1990), España y Portugal (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Dinamarca, Finlandia y Suecia (1996), la Rep. Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia (2007) y Suiza en 2008 como país libremente asociado. Bulgaria, Chipre y Rumania aún no han ganado pleno derecho de acceso al acuerdo. En este tiempo y en términos generales, los visados emitidos han aumentado exponencialmente de la mano del auge global de los movimientos de personas y particularmente del turismo internacional, como demuestra el hecho de que un 97% de los visados concedidos en 2011 fueron de corta estancia (tipo C).

TABLA Y GRÁFICO 6

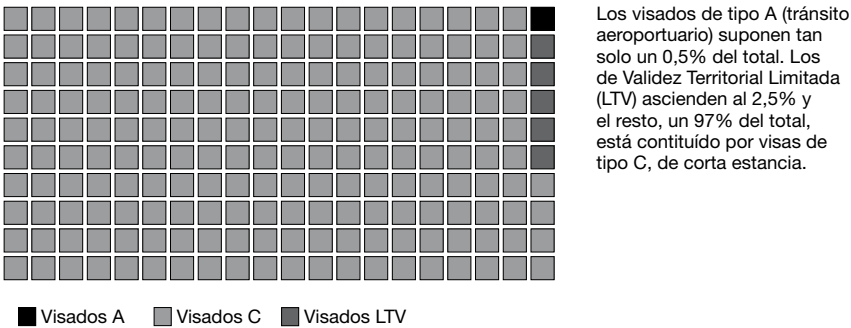
*Visados de corta duración emitidos. Visión general y evolución (2005-2011)*

| Tipo         | 2005             | 2006             | 2007             | 2008              | 2009              | 2010              | 2011*             |
|--------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| A            | 116.377          | 89.263           | 78.853           | 41.913            | 28.994            | 14.551            | 11.454            |
| B            | 243.366          | 141.185          | 132.346          | 180.983           | 155.986           | 26.774            | -                 |
| C            | 6.777.127        | 7.128.569        | 8.044.446        | 10.152.579        | 9.420.896         | 11.018.936        | 12.640.034        |
| D            | 837.649          | 903.645          | 950.502          | 1.093.848         | 1.018.178         | 1.017.314         | -                 |
| LTV          | 220.728          | 195.166          | 206.479          | 387.839           | 476.512           | 448.949           | 314.117           |
| <b>TOTAL</b> | <b>8.195.247</b> | <b>8.457.828</b> | <b>9.412.626</b> | <b>11.857.162</b> | <b>11.100.566</b> | <b>12.526.524</b> | <b>12.965.605</b> |



\* Con la entrada en vigor del Código del Visado (2010), a partir de 2011 los visados tipo B se unen a los visados tipo A. Sin datos de visados tipo D a partir de 2011, por tratarse de visados bajo legislación exclusivamente nacional. FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

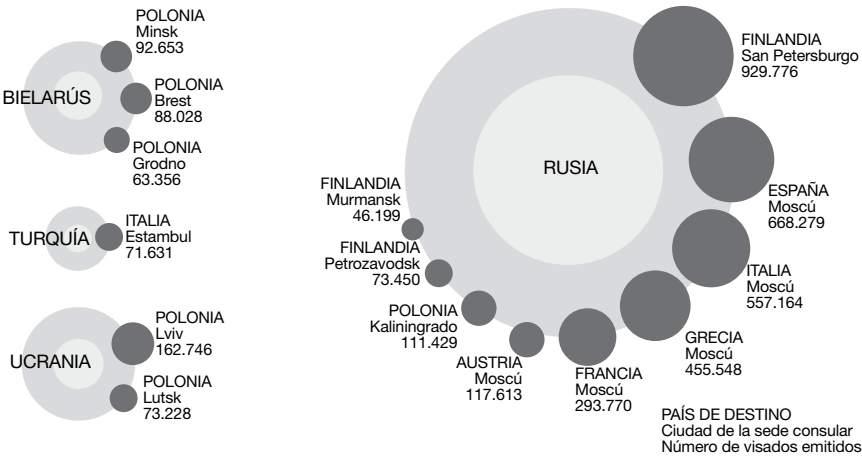
GRÁFICO 7  
*Proporción de visados según tipo (2011)*



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

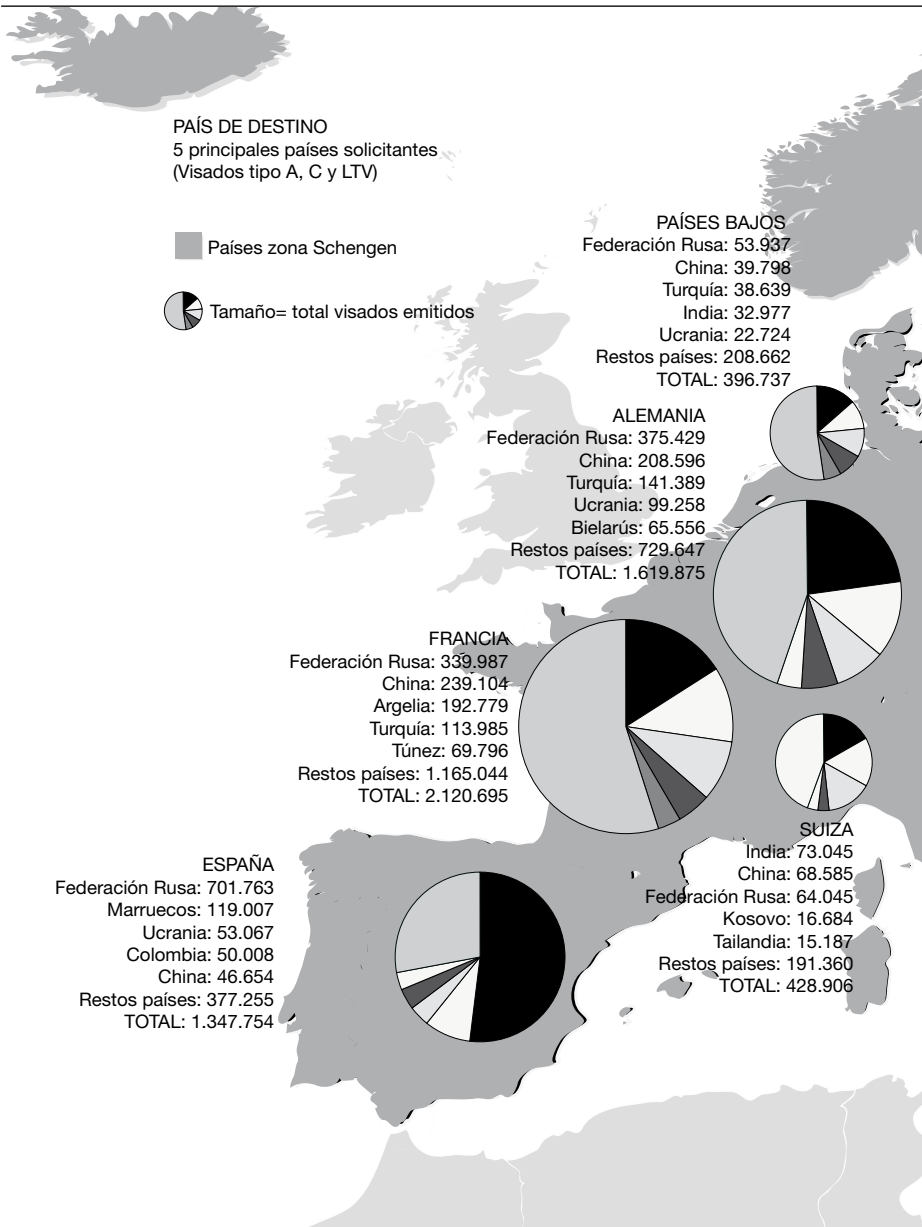
GRÁFICO 8  
*Consulados que emiten más visados de tipo C. 15 principales consulados (2011)*

En gris oscuro se representan los consulados de países Schengen que más visados de tipo C emiten, así como el país al que representan y la ciudad donde están ubicados. Dichos consulados se disponen sobre el círculo de fondo que representa el país en el que tienen su sede. Los consulados asentados en estos cuatro países emiten el 50% de visados tipo C para el espacio Schengen.



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

GRÁFICO 9  
*Visados Schengen emitidos, según país de destino y origen.  
Diez principales países emisores (2011)*



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

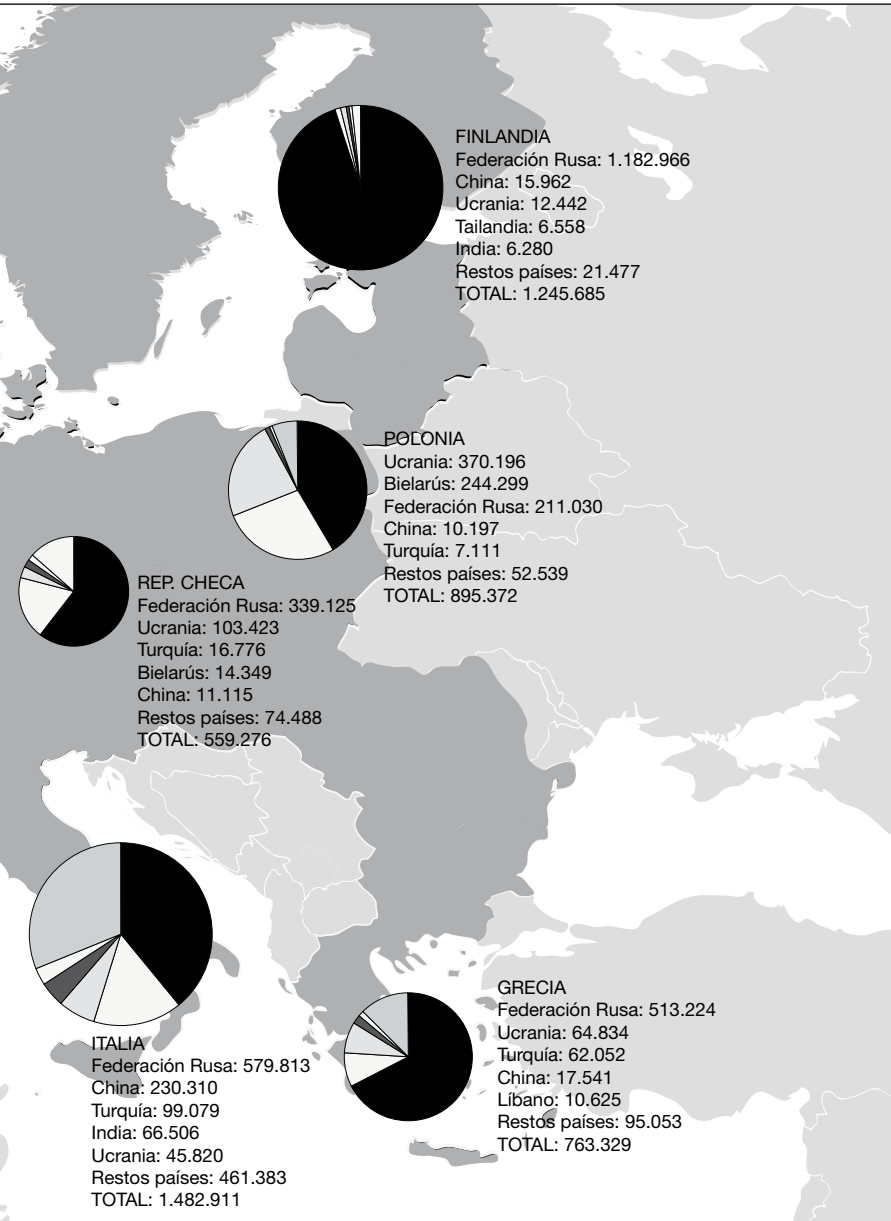
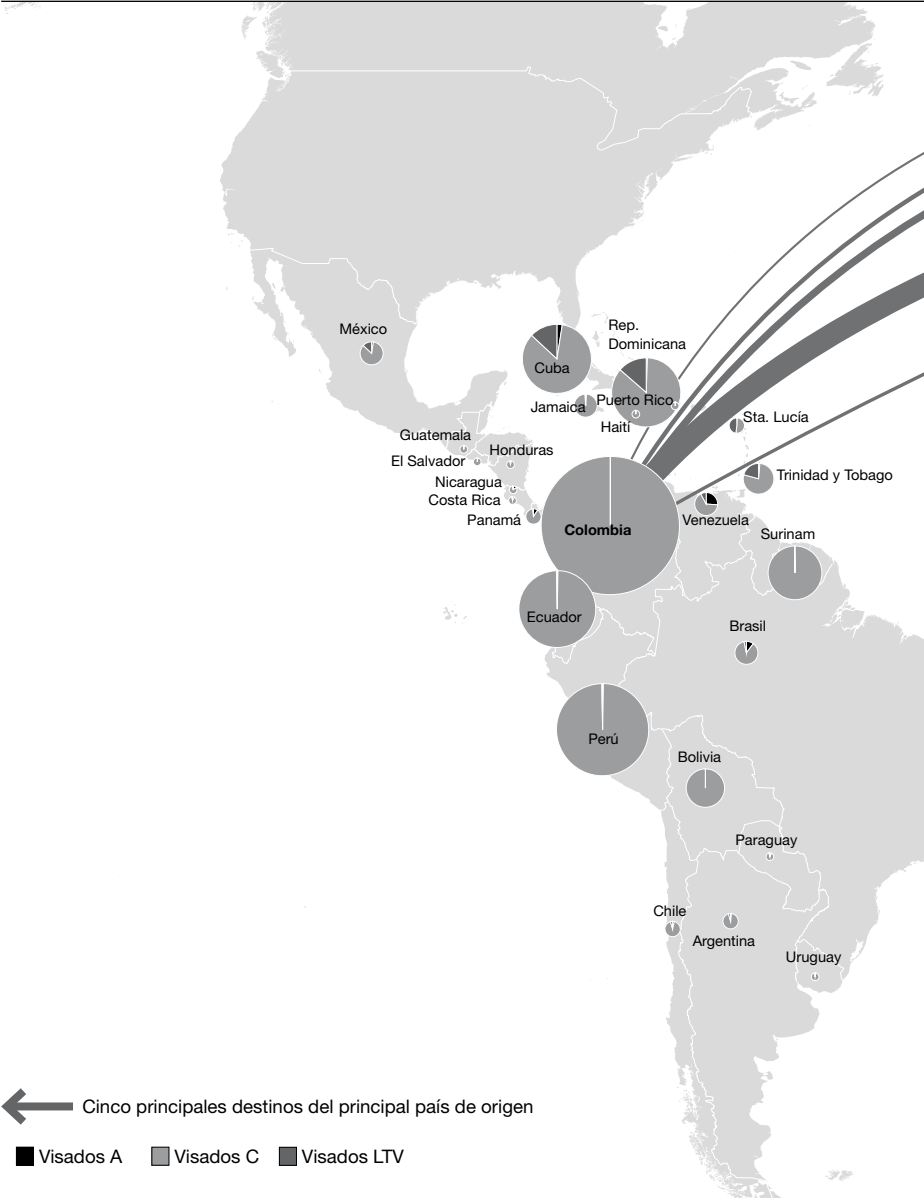
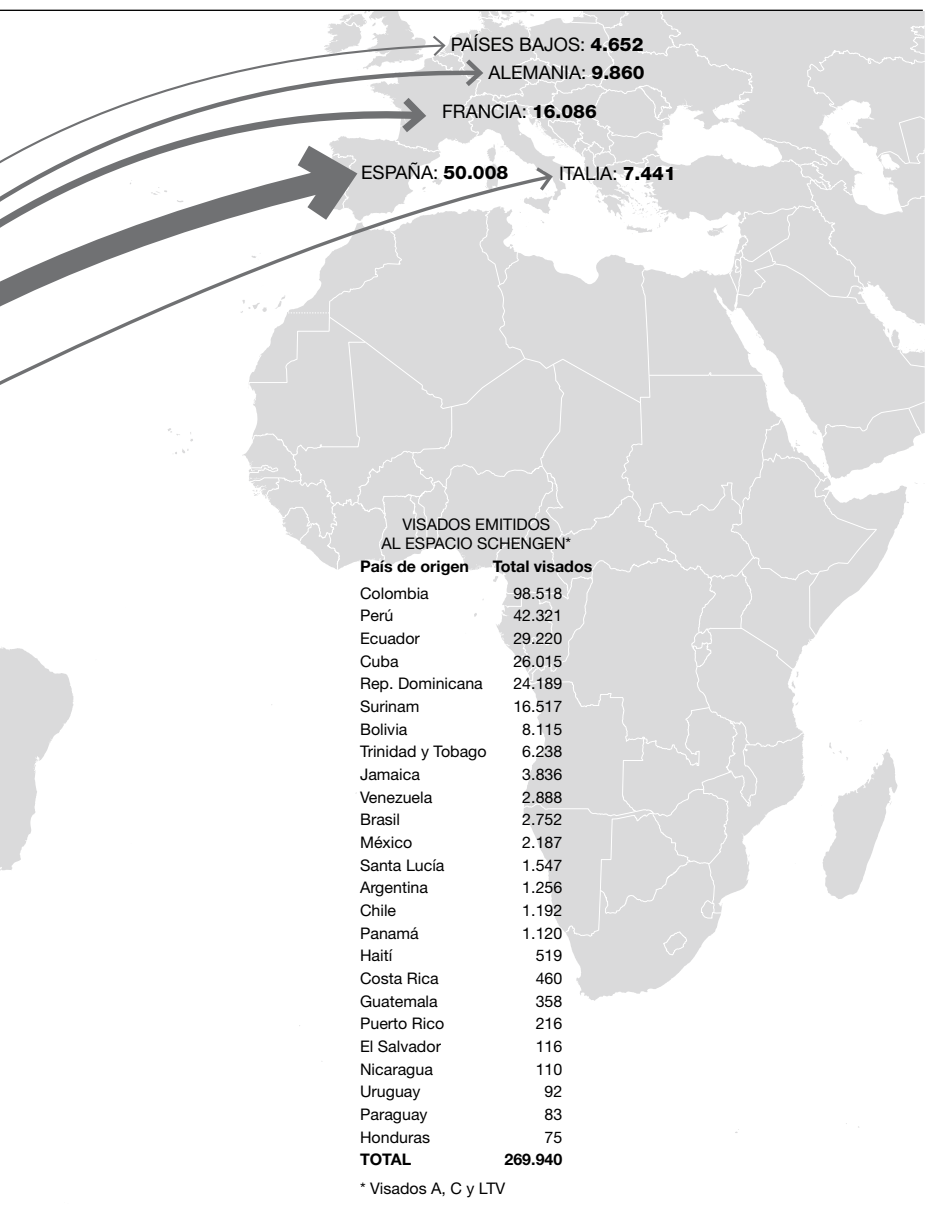


GRÁFICO 10  
*Panoramas regionales, por tipo de visado y volumen (2011)*  
10.1. América Latina

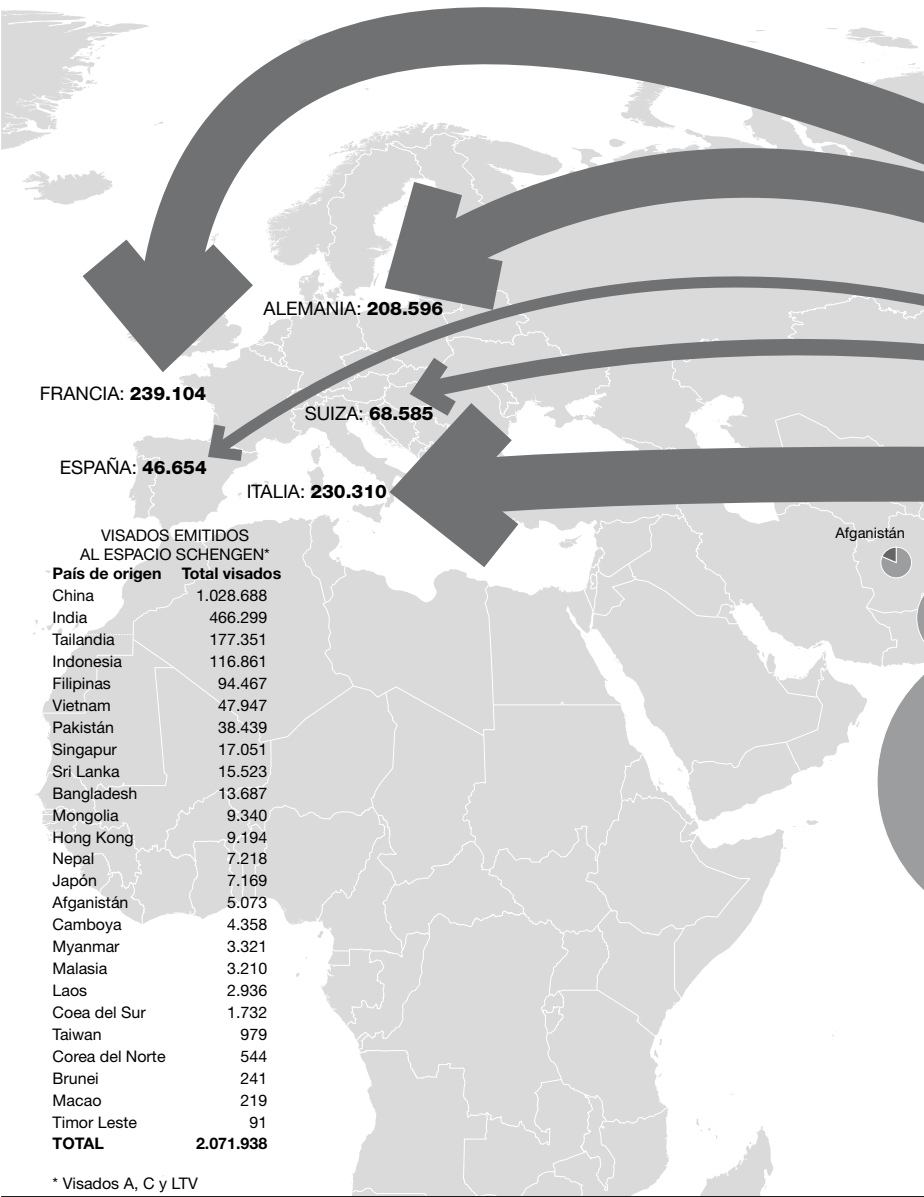


FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

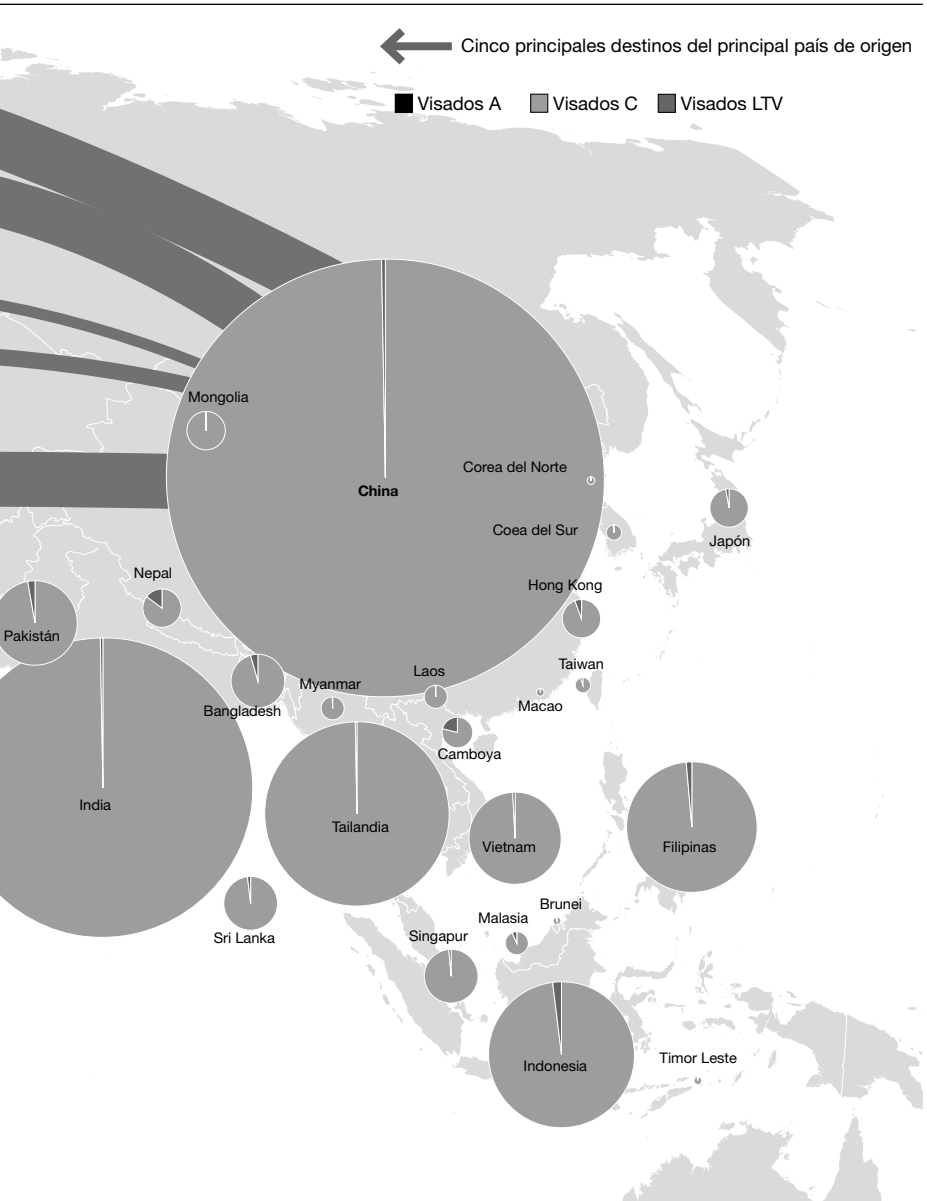


Nota: el tamaño de los gráficos circulares mantiene la proporción para los gráficos 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4, por lo que son comparables. Sin embargo, en el caso del grosor de las flechas, la escala no es comparativa.

10.2. Asia (2011)

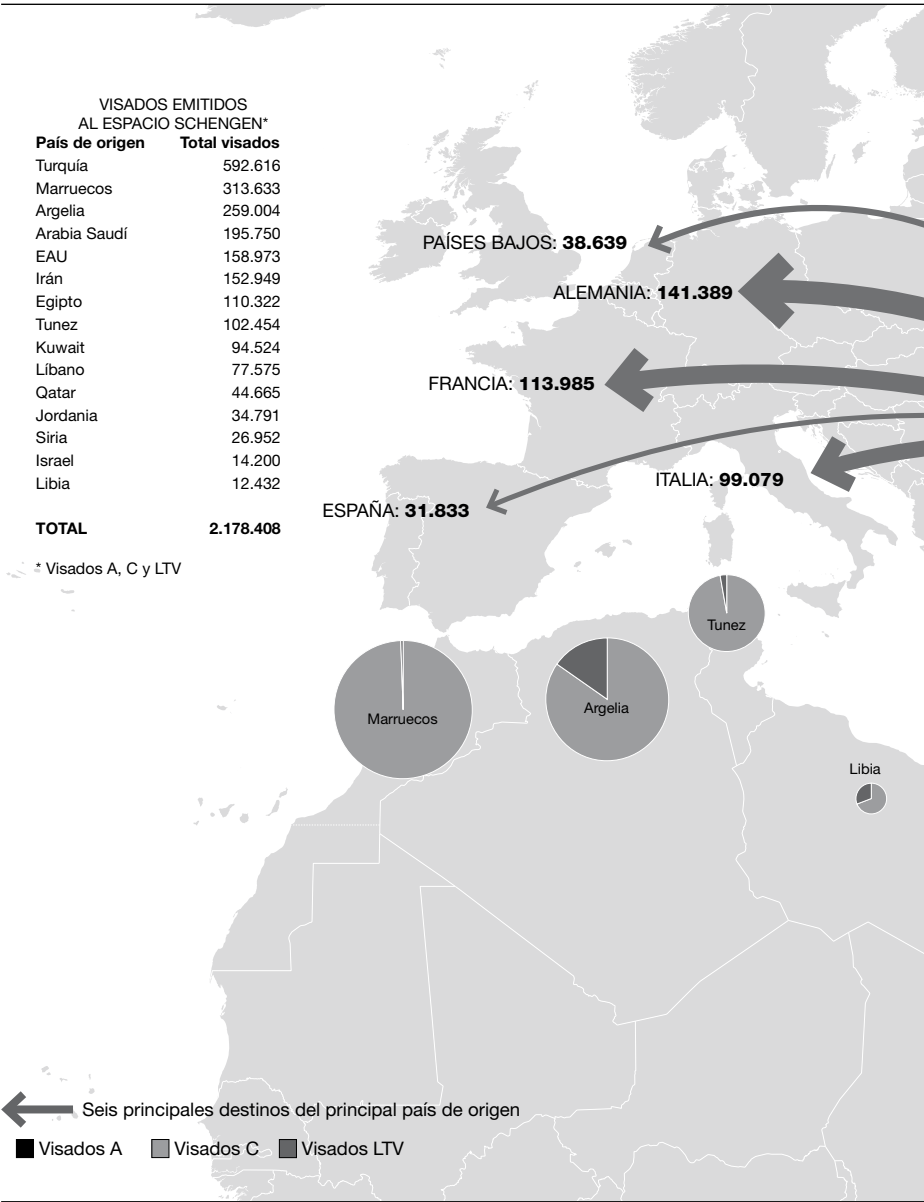


FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

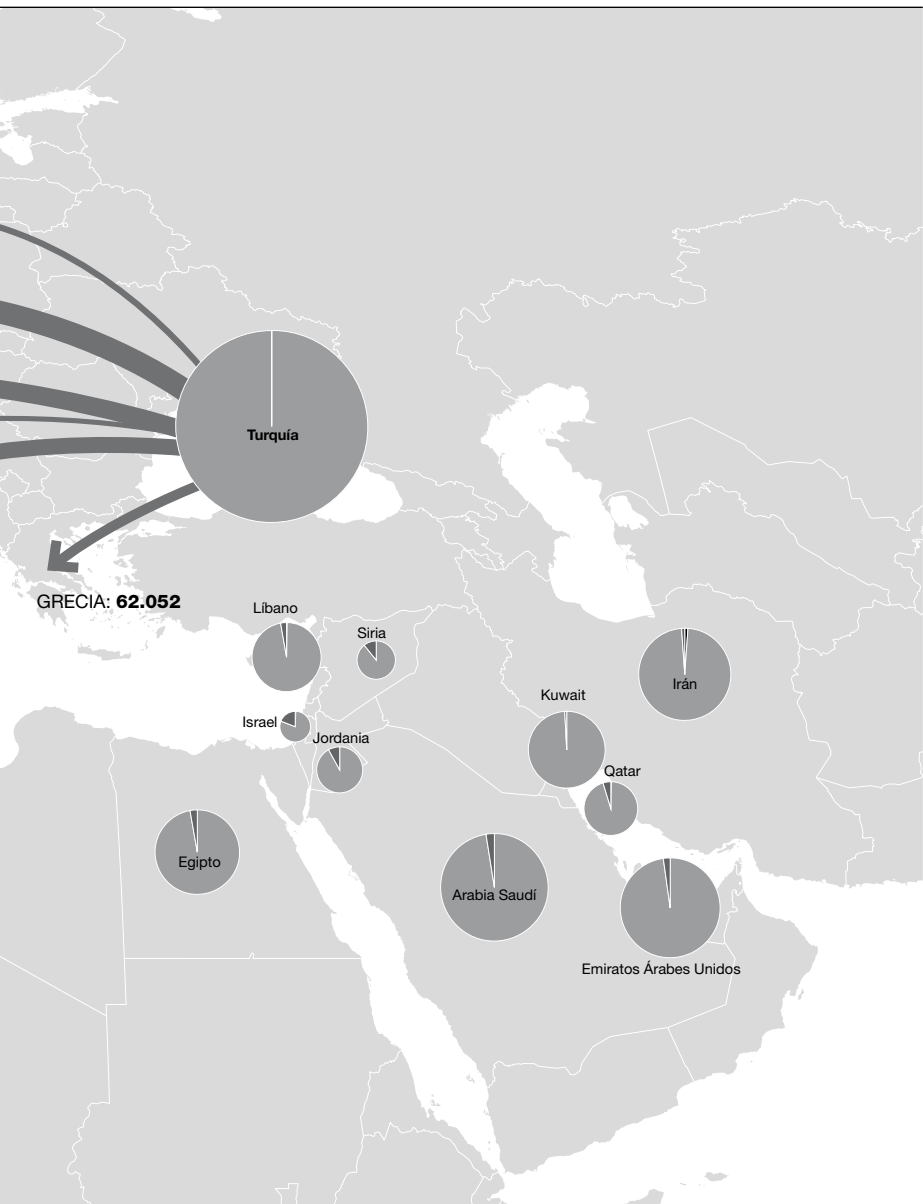


Nota: el tamaño de los gráficos circulares mantiene la proporción para los gráficos 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4, por lo que son comparables. Sin embargo, en el caso del grosor de las flechas, la escala no es comparativa.

10.3. Mediterráneo y Oriente Medio (2011)

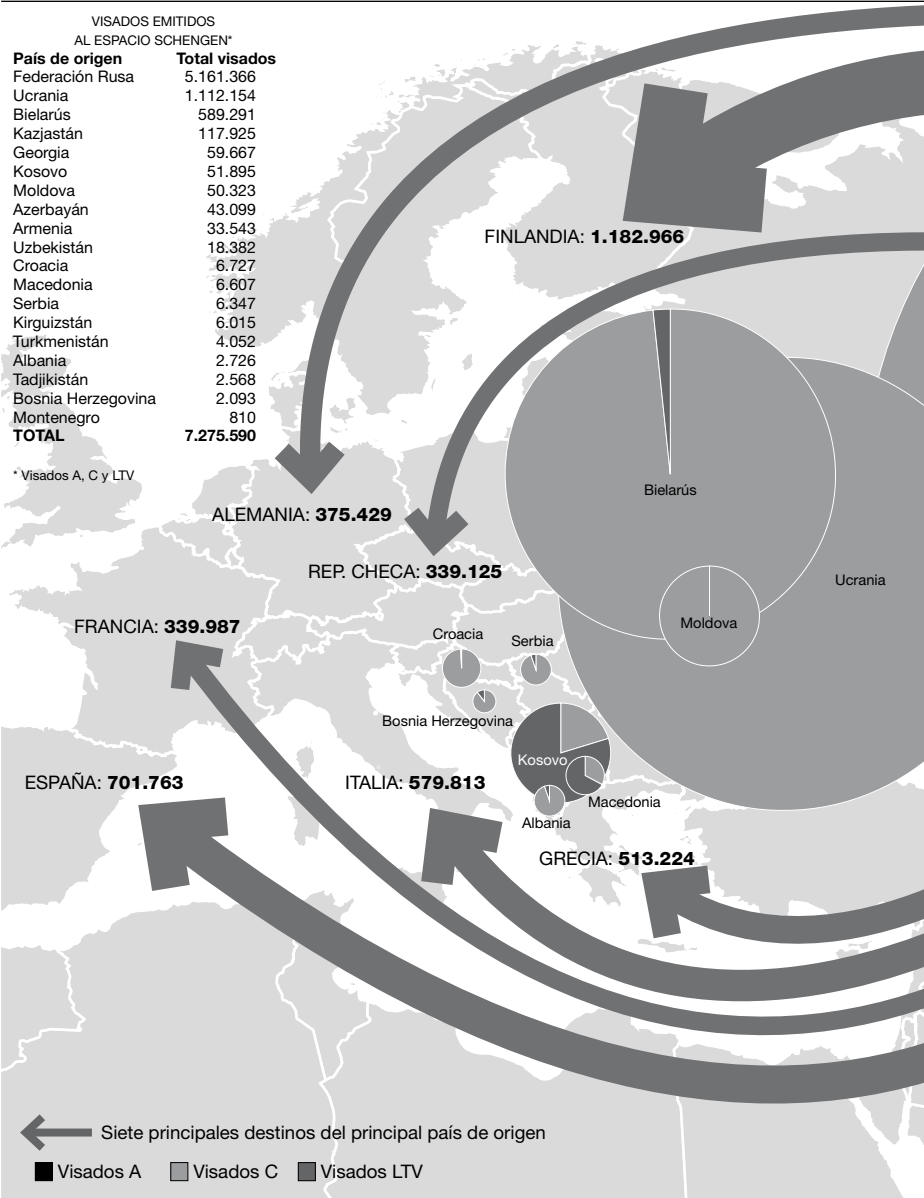


FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia



Nota: el tamaño de los gráficos circulares mantiene la proporción para los gráficos 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4, por lo que son comparables. Sin embargo, en el caso del grosor de las flechas, la escala no es comparativa.

10.4. Europa del Este, Balcanes y Cáucaso (2011)



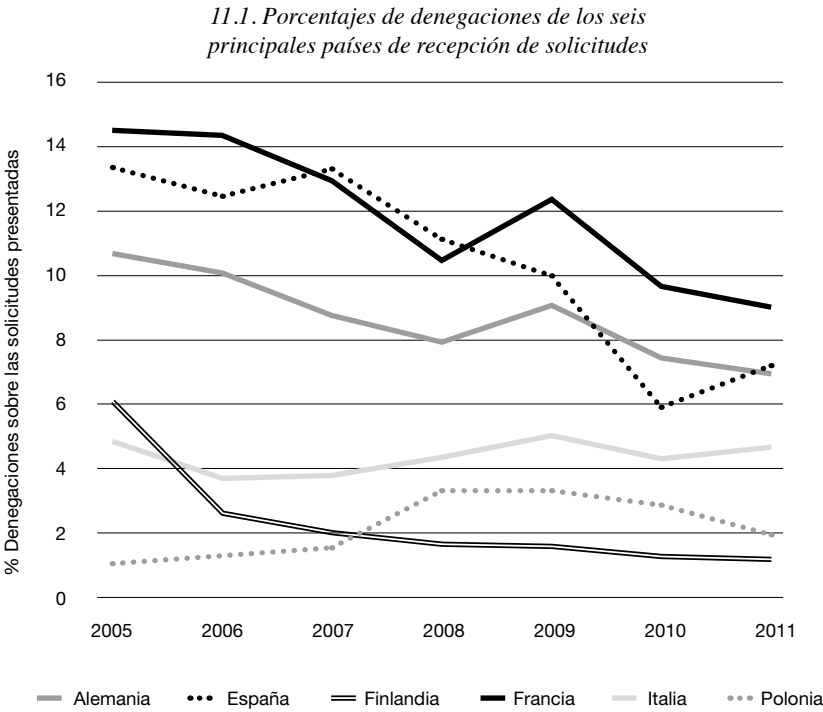
FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia



Nota: el tamaño de los gráficos circulares mantiene la proporción para los gráficos 10.1, 10.2, 10.3 y 10.4, por lo que son comparables. Sin embargo, en el caso del grosor de las flechas, la escala no es comparativa.

GRÁFICO 11

*Evolución de las denegaciones de visados de larga y corta duración, según país Schengen de destino (2005-2011)*



Desde una perspectiva de seguridad, el visado es un instrumento fundamental para el control estatal de los flujos migratorios y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo que, a pesar de regirse por un marco legal comunitario, aún se gestiona con la estructura de los estados. Así, el solicitante pasa por dos principales controles antes de poder acceder a la libertad de movimiento: la solicitud (en origen) y el acceso (en frontera). En este caso, la denegación se vincula a la primera, cuando la sede diplomática verifica la identidad del solicitante y la legitimidad de los motivos e intenciones del viaje. En el caso que las autoridades decidan denegar el visado deben exponer el motivo de la denegación. Los casos más comunes son la falta de medios económicos y de garantías para el retorno del solicitante. No obstante, hay que indicar que la denegación de un Estado no tiene por qué significar la denegación por parte de otro, lo que ha dado lugar al denominado fenómeno *visa shopping*. Los cambios legislativos producidos en los últimos años en el marco de la Unión tratan de poner fin a este y a otros problemas relacionados con el acceso a Schengen a través de nuevas herramientas de coordinación. Los gráficos adjuntos nos muestran que la tendencia general ha sido hacia la disminución en términos relativos de las denegaciones de visados.

*11.2. Evolución del porcentaje de denegaciones sobre el total de solicitudes a países Schengen (2005-2011)*

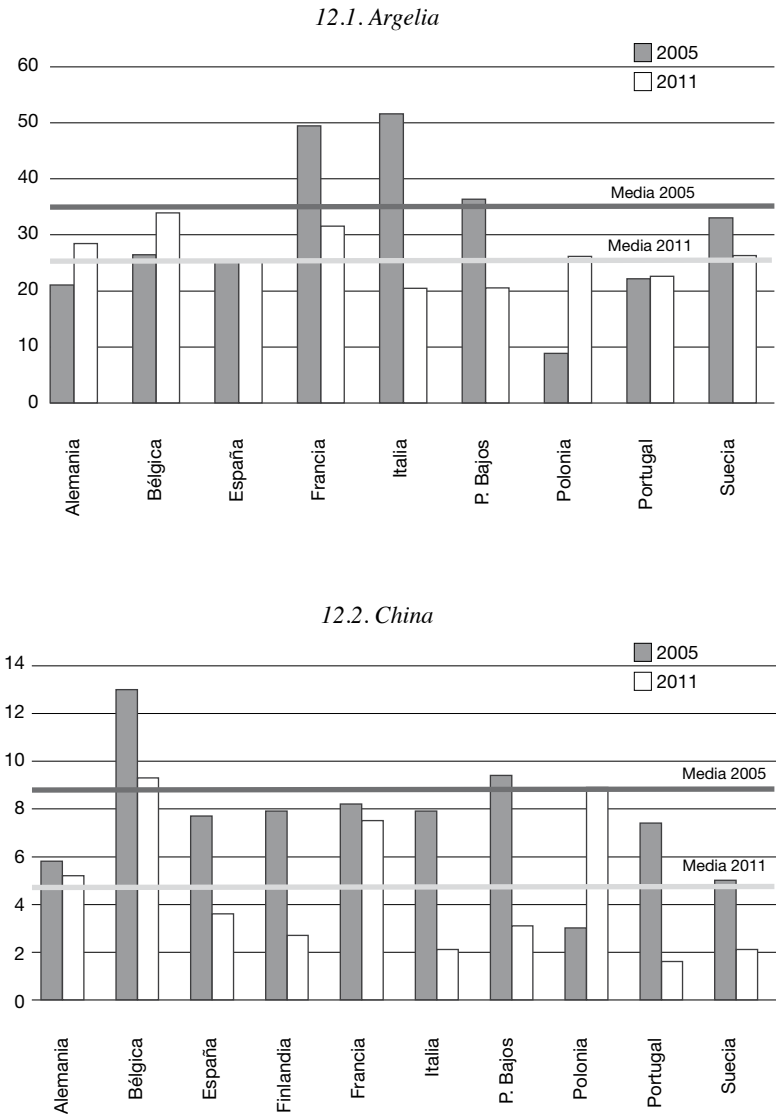
|              | Porcentaje | 0-2                                                                               | 2-4                                                                               | 4-6                                                                               | 6-8                                                                               | 8-10                                                                              | 10-12                                                                             | 12-14                                                                             | 14-16                                                                             | 16-18                                                                             | 18 o más                                                                          |
|--------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|              |            |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|              | 2005       | 2006                                                                              | 2007                                                                              | 2008                                                                              | 2009                                                                              | 2010                                                                              | 2011                                                                              |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Francia      | 14,48%     | 14,32%                                                                            | 12,93%                                                                            | 10,46%                                                                            | 12,35%                                                                            | 9,66%                                                                             | 9,01%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Alemania     | 10,67%     | 10,05%                                                                            | 8,74%                                                                             | 7,93%                                                                             | 9,06%                                                                             | 7,43%                                                                             | 6,95%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Italia       | 4,84%      | 3,69%                                                                             | 3,79%                                                                             | 4,33%                                                                             | 5,02%                                                                             | 4,30%                                                                             | 4,65%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| España       | 13,34%     | 12,43%                                                                            | 13,29%                                                                            | 11,11%                                                                            | 9,97%                                                                             | 5,90%                                                                             | 7,19%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Finlandia    | 6,06%      | 2,60%                                                                             | 2,01%                                                                             | 1,66%                                                                             | 1,58%                                                                             | 1,26%                                                                             | 1,19%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Polonia*     | 1,04%      | 1,30%                                                                             | 1,54%                                                                             | 3,29%                                                                             | 3,29%                                                                             | 2,85%                                                                             | 1,93%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Grecia       | s.d.       | 7,12%                                                                             | 5,95%                                                                             | 4,58%                                                                             | 4,68%                                                                             | 3,05%                                                                             | 1,59%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Rep. Checa*  | 2,27%      | 2,51%                                                                             | 2,99%                                                                             | 3,42%                                                                             | 3,74%                                                                             | 4,98%                                                                             | 4,21%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Suiza        | s.d.       | s.d.                                                                              | s.d.                                                                              | s.d.                                                                              | 8,70%                                                                             | 3,46%                                                                             | 4,98%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Países Bajos | 8,50%      | 11,75%                                                                            | 11,82%                                                                            | 9,72%                                                                             | 7,37%                                                                             | 6,39%                                                                             | 7,39%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Austria      | 4,40%      | s.d.                                                                              | s.d.                                                                              | s.d.                                                                              | 5,23%                                                                             | 4,37%                                                                             | 4,59%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Lituania*    | 0,27%      | 0,43%                                                                             | 0,65%                                                                             | 1,65%                                                                             | 1,77%                                                                             | 1,26%                                                                             | 1,05%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Hungría*     | 0,94%      | 1,20%                                                                             | 1,81%                                                                             | 21,67%                                                                            | 4,14%                                                                             | 3,72%                                                                             | 3,60%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Bélgica      | 19,04%     | 18,72%                                                                            | 16,53%                                                                            | 16,92%                                                                            | 17,38%                                                                            | 18,55%                                                                            | 17,03%                                                                            |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Suecia       | 9,69%      | 9,16%                                                                             | 8,56%                                                                             | 7,91%                                                                             | 7,62%                                                                             | 7,74%                                                                             | 7,74%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Letonia*     | 3,17%      | 3,10%                                                                             | 2,93%                                                                             | 5,38%                                                                             | 3,48%                                                                             | 2,66%                                                                             | 4,29%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Portugal     | 8,15%      | 7,97%                                                                             | 4,44%                                                                             | 4,45%                                                                             | 6,87%                                                                             | 7,17%                                                                             | 11,38%                                                                            |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Noruega      | s.d.       | s.d.                                                                              | 9,09%                                                                             | 7,37%                                                                             | 0,75%                                                                             | 9,07%                                                                             | 8,32%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Estonia*     | 2,32%      | 1,62%                                                                             | 2,33%                                                                             | 2,24%                                                                             | 2,49%                                                                             | 3,22%                                                                             | 1,76%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Dinamarca    | 7,53%      | 6,44%                                                                             | 5,29%                                                                             | 6,07%                                                                             | 5,40%                                                                             | 8,18%                                                                             | 4,28%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Eslovaquia*  | 1,28%      | 7,83%                                                                             | 2,59%                                                                             | 3,71%                                                                             | 3,78%                                                                             | 3,30%                                                                             | 1,65%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Eslovenia*   | 4,36%      | 5,31%                                                                             | 4,07%                                                                             | 4,70%                                                                             | 4,19%                                                                             | 3,45%                                                                             | 4,06%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Malta*       | s.d.       | 7,09%                                                                             | 5,52%                                                                             | 6,57%                                                                             | 9,31%                                                                             | 8,03%                                                                             | 8,12%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Luxemburgo   | 5,80%      | 4,83%                                                                             | 6,78%                                                                             | 4,15%                                                                             | 2,38%                                                                             | 3,27%                                                                             | 2,45%                                                                             |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| Islandia     | s.d.       | s.d.                                                                              | 2,19%                                                                             | 17,74%                                                                            | 4,18%                                                                             | 2,31%                                                                             | 13,05%                                                                            |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |

\*Países No-Schengen de 2005-2007

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

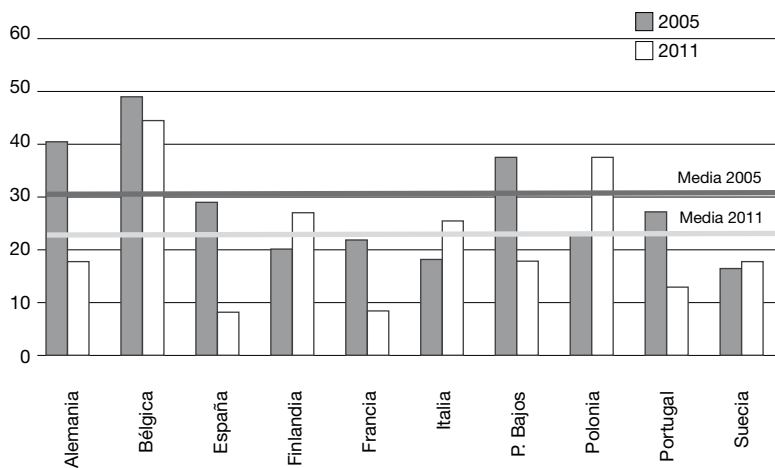
GRÁFICO 12

*Evolución de las denegaciones de visados de corta duración,  
según país de procedencia (%). Visados A, B y C (2005 y 2011)*

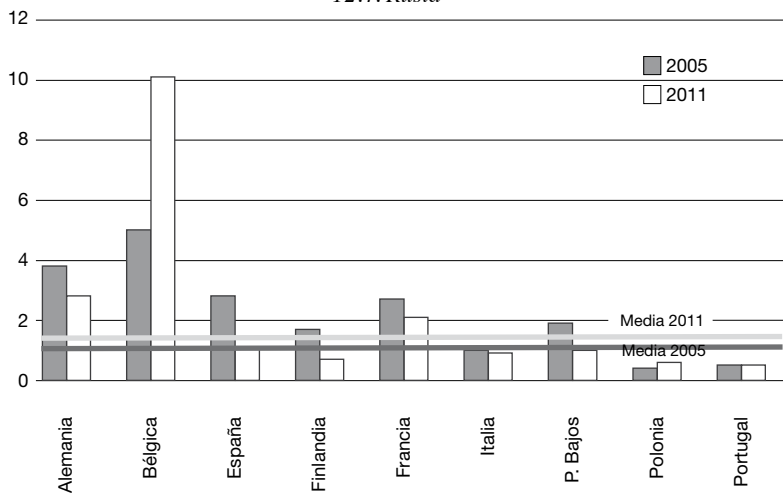


NOTA: Porcentaje de denegaciones sobre solicitudes de visados tipo A, B y C.  
FUENTE: EU Visa Database, Council of the European Union. Eurostat, 2011. Elaboración propia

12.3. Marruecos



12.4. Rusia



NOTA: Porcentaje de denegaciones sobre solicitudes de visados tipo A,B y C.

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





