

Qüestions

CIDOB



21

GENER
2013

POLÍTICA DE VISATS EUROPEA: Més enllà de Schengen

Elena Sánchez-Montijano, Investigadora Principal CIDOB,
entrevistat per Oleguer Sarsanedas

Tenim una crisi econòmica i política sense precedents: això és el que coincideixen a dir la majoria d'analistes, tant favorables com desfavorables al projecte europeu. Una crisi que no només ens afebleix democràticament, sinó que posa en perill els èxits més importants assolits fins ara per la UE – entre ells, notablement, la lliure circulació de persones sancionat pel Tractat de Schengen de 1985. És una crisi que es manifesta avui, a tota Europa, en la puixança dels discursos nacionalistes/populistes i en fets com el tancament de fronteres entre França i Itàlia (2011) per l'arribada d'immigrants del Nord d'Àfrica (guerra de Líbia) o l'amenaça del Regne Unit d'impedir l'entrada a ciutadans grecs. És una crisi que compromet l'evolució del procés d'integració europea i que ens impedeix per tant, finalment, reaccionar-hi amb l'adaptabilitat, la creativitat i l'agilitat (la intel·ligència, de fet) necessàries per a superar-la.

En aquest context, Elena Sánchez-Montijano (coeditora, amb Jordi Vaquer i Elina Viilup de *La política de visados para el siglo XXI* (CIDOB, Barcelona, 2012) insisteix en la importància estratègica, cap a dins i cap a fora, de la política de visats de la UE --atès que, com s'assenyala a la introducció del llibre, "Convertida Europa en l'epicentre de la crisi econòmica global, i camí d'una segona recessió, el pes econòmic i polític a escala planetària de les potències emergents d'Àsia i d'Amèrica Llatina altera les percepcions i les prioritats d'uns i altres. Si Europa vol mantenir la seva competitivitat i capacitat d'atracció d'inversors, estudiants, turistes i tot tipus de visitants, s'ha de repensar, novament, la manera com gestiona la seva entrada en territori europeu. El debat és, doncs, necessari i urgent."

Quina importància té la política de visats avui?

La política de visats és important per dues raons. La primera: és un dels camps (el dels visats de curta durada; els de llarga durada són competència dels estats membres) en els que més ha avançat la UE. Des de Schengen, l'avanç cap a una política comuna de visats ha estat continu i ens n'hem de felicitar, perquè aquest és un camp (controlar qui entra i qui surt) especialment sensible i una de les principals competències dels estats. No se'n parla gaire, d'això, és poc mediàtic --però cal dir-ho. La segona raó: controlar qui entra i qui surt no només fa que la

UE tingui una visió de conjunt d'ella mateixa, sinó que projecta aquesta imatge (som en comú) cap a l'exterior. Una política de visats comuna ens reforça cap a dins i cap a fora i, per tant, ens situa en millors condicions per a afrontar els reptes econòmics i democràtics que tenim plantejats.

Però un dels efectes més notables de la crisi no és, precisament, que creix la desconfiança entre els estats?

Sí, és un fet: l'actual desconfiança entre els estats-nació en un context de crisi no només priva d'avançar, sinó que fa retrocedir. Cal lluitar-hi, perquè per reforçar-nos internament ens cal reforçar-nos cap a l'exterior. No es pot separar Exteriors d'Interior, la tensió entre l'un i l'altre és contínua: Interior s'ocupa de qüestions de seguretat, mentre que la perspectiva d'Exteriors és que amb la política de visats es defineixen les relacions entre països –per exemple: si es permet l'entrada de ciutadans russos, es facilita la relació entre la UE i Rússia i, per tant, el turisme, la inversió, els intercanvis econòmics.

Sobretot en un context de crisi, la importància econòmica de la política de visats es fa més evident: el que hi ha en joc és l'entrada de capitals...

I d'on poden venir els capitals? Dels països emergents. A Interior, però, els costa de veure la jugada --que si no deixem entrar un ciutadà xinès per a fer un negoci a tres bandes, se n'anirà als Estats Units. El cas de Brasil és sagnant: tractem els ciutadans del país que encapçala l'acrònim BRICS com a potencials immigrants. Brasil no necessita visat, però tanmateix els ciutadans brasilers han sofert els darrers anys un fort rebuig a les fronteres espanyoles. A la resta de països que sí que en necessiten (els que figuren en l'anomenada llista negra), obtenir un visat per la UE representa un cost en diners (60€) i en temps (no hi ha consolats a tot arreu i no tots els que hi ha expedeixen visats) totalment excessiu, donades les circumstàncies. Això dóna peu a pràctiques com el Visa-Shopping.

Visa-Shopping?

Consisteix a demanar visats simultanis (via Espanya i Alemanya, per exemple) i entrar a la UE per allà on primer s'obri la porta. De fet, en aquests moments ho estem fins i tot promocionant nosaltres. El codi comú de visats de la UE estableix unes condicions comunes per a entrar a un estat membre (bitllet d'anada i tornada, taxa de 60€, adreça d'estada, etc.), però cada estat pot afegir-hi el que vulgui, la qual cosa ho complica tot molt. Un exemple: un ciutadà bolivià vol venir a visitar la seva família a Espanya. Se li pot demanar que presenti una carta d'invitació del seu familiar, que la policia espanyola certifiqui que aquest familiar viu a l'adreça que figura a la carta d'invitació (per a la qual cosa se li pot demanar que porti una còpia del contracte de lloguer), etc. Tot això depèn d'Interior, que regula la intensitat dels requisits. Hi ha circumstàncies en què es relaxen, per exemple en ocasió de l'última visita del Papa a Madrid o de les fires internacionals de negocis. Cada estat membre utilitza el marge de flexibilitat de què disposa per als seus interessos propis. En resum: hem progressat molt en un camp que és troncal per a la sobirania dels estats, però els estats intenten sempre recuperar fil –especialment ara. I malgrat que sembla que tant la Comissió com el Parlament volen continuar avançant en aquest camp (el juny de 2013 haurien d'entrar en funcionament oficines diplomàtiques comunes amb capacitat d'expedir visats), l'actual política (conservadora) subjacent tendeix a consolidar l'Europa-fortalesa –amb algunes excepcions: Rússia (procés de facilitació de visats).

Però continua vigent el debat entre si cal o no una liberalització de visats?

Absolutament vigent. La facilitació o la liberalització de visats són els dos processos que poden habilitar-se per als països que figuren a la “llista negra” dels qui necessiten visat. Rússia o Ucraïna, per exemple, es beneficien actualment d’una facilitació de visats (taxes reduïdes, preferència per a persones de determinades professions, atenció per part de consolats de tercers països, etc.). El tracte amb els països dels Balcans occidentals, en canvi, és diferent: se’ls considera “membres associats” i no els cal visat. En aquests moments, Alemanya i els països nòrdics (que han rebut i reben encara molts refugiats dels Balcans) s’oposen a la liberalització (i, concretament, a la liberalització vigent amb els Balcans). Clarament, ara que tornen les pors dels estats a un augment de la immigració, ens disposem a parapetar-nos una altra vegada. Ara bé, cal recordar que la liberalització de visats comporta una sèrie de condicions molt dures per als beneficiaris: canvis en política interior i migratòria, reforma del sistema judicial, promoció de valors, drets i llibertats. Per tant, si se’ls ha concedit la liberalització, vol dir que han complert. No és gens fàcil tornar enrere. D’altra banda, una cosa són els Balcans i una altra, ben diferent, Rússia, que està estenent novament la seva influència a l’àrea exsoviètica (per exemple, oferint liberalització de visats a Ucraïna, mentre que la UE només els facilita) i que resumeix les seves relacions exteriors dient: si ens estimeu, us estimarem. És en aquest context que cal valorar les regles comunes, les oficines diplomàtiques comunes, el plantejament d’un visat Schengen i les polítiques d’externalització de paperassa (que permeten ampliar els punts d’atenció als ciutadans, però augmenten el cost) que s’estan duent a terme en aquests moments.

Amèrica Llatina, tan central pel que fa als interessos d’Espanya, no rep cap tracte especial a Europa?

La UE demana visats als ciutadans de determinats països d’Amèrica Llatina (Bolívia, Veneçuela, Perú...) per motius de control migratori i de seguretat, en bona mesura a petició d’Espanya. En això, la UE respon als interessos espanyols (a Alemanya no li preocupa gaire la immigració de Bolívia i, d’altra banda, els immigrants bolivians a Alemanya ténen un perfil molt diferent al dels que hi ha a Espanya) i Espanya sempre pot dir que és la UE la que imposa els criteris. A Amèrica Llatina, la qüestió del visat per entrar a la UE encén l’opinió pública: els governs, els mitjans i la societat civil clamen contra unes condicions, molt dures, que afecten a tanta gent (immigrants i familiars d’immigrants) que arriben a crear alarma social. Però el problema amb Amèrica Llatina no acaba aquí: a vegades, per a entrar a la UE, és més eficaç tenir visat que no tenir-lo.

En quin sentit?

Doncs que avui encara podem assistir a l’anomenat “rebuig a frontera”, o sigui l’arbitrarietat tradicional/històrica que es produeix a totes les fronteres: si el carrabiner de torn no ho veu clar, no s’entra. Per això, quan els països se senten prou forts per plantar cara a la UE (una Unió que avui es percep com a dèbil i dividida, en què alguns estats membres fins i tot tanquen fronteres), paguen amb la mateixa moneda –la qual cosa no deixa de ser una invitació a negociar. Fins i tot quan la reacció és la d’establir, com fa Brasil, una reciprocitat de requisits a frontera per als ciutadans de la UE, el resultat de tot plegat és que atès que són els carrabiners els qui decideixen qui entra i qui surt, es tallen fluxes sense tenir en compte el que són fets habituals en un món globalitzat: es barra el pas d’investigadors, estudiants i empresaris, es dificulten els intercanvis professionals, s’impedeixen negocis. Això sí: cal dir que la crisi ajuda que les parts implicades, tard o d’hora, se n’acabin adonant.

Els estats-nació (la seva cultura política i els seus interessos) són el gran impediment per avançar en el procés d'integració europea en general i en la política de visats en particular?

Sí, tot depèn de si els estats volen avançar o no –tot depèn de la por, és a dir de la seguretat. Però es vulgui o no, tot depèn també de fenòmens com la mobilitat consubstancial a la globalització (que no es pot aturar). La visió que tot el que vé de fora és dolent i negatiu, tan pròpia del context excloent en què es van crear els estats-nació (segles XVIII i XIX), simplement ja no és d'aquest món. Com sempre, tenim les dues opcions: ens podem mirar la mobilitat humana com un problema o bé com una oportunitat. En tot cas, és un fet que cal acceptar però saber gestionar: no es tracta d'obrir fronteres universalment, sinó de tenir una política de fronteres eficaç, que respecti els valors, els drets i les llibertats i que tingui presents les condicions de mercat (és a dir, les possibilitats reals de recepció).

I ho estem aconseguint, això?

Sí, però hem d'avançar més. I no reduir la política de visats a un simple canvi de cromos (equivocació que ja es va patir en el cas de la cooperació exterior), no baixar mai al nivell de mercadeig i tenir consciència que és una part important i sensible de la política exterior de la Unió. Fins fa cinc anys, tothom a la UE anava a l'uníson, perseguint un objectiu comú. Una política comuna de visats tenia tot el sentit: entrar físicament a la UE havia de passar per una finestra comuna. Però va arribar la crisi i avui ens trobem en un món que es planteja si cal més o menys Europa. Davant d'això, malgrat que la lògica és la de continuar avançant, és lícit demanar-se si té gaire sentit. Les dificultats ens han diferenciat els uns dels altres, hem deixat de tenir objectius comuns. Qui entra i qui surt és tan important per a la política econòmica, la política exterior i interior, les relacions bilaterals, etc. que és lícit demanar-se si té sentit plantejar una política de visats comuna en aquests moments –i si també té sentit, ara mateix, una política exterior o econòmica comunes.

Alguna proposta?

La meua proposta és agafar-ho en positiu: hem de continuar avançant, en tots els camps, perquè sinó no ens en sortirem mai, d'aquesta.