

SÁNCHEZ-MONTIJANO, ELENA, JORDI VAQUER I FANÉS y ELINA VIILUP (eds.) (2012): *La política de visados para el siglo XXI. Más allá de la cola del visado*, Col. Interrogar la Actualidad, n° 32, Barcelona, Cidob.

El estudio de las políticas de visado es objetivo central de la publicación que venimos a reseñar, un tema delicado que suscita debate al entorno, principalmente, de cuestiones como la de quiénes deberían tener acceso a la Unión Europea y sobre cómo deberían gestionarse tales entradas. Por otro lado, trata de dar alcance a preguntas acerca de cómo mantener la seguridad y la estabilidad de los países miembros. El modo en que se da respuesta a estos interrogantes se expresa en las políticas de visados y por ellas, igualmente, vienen a revelarse tanto los prejuicios que guían a las instituciones competentes a tomar decisiones en tal sentido, como los miedos que afectan a la sociedad en su conjunto. Éstos temores se relacionan esencialmente, y con mayor énfasis en períodos de crisis económica, con la seguridad nacional, el gasto público, el acceso al trabajo y la diversidad cultural. El debate principal que la implementación de tales soluciones ocasiona, como lo es la normativa sobre visados, tiene relación con el control de los flujos migratorios y su tratamiento, dado que a menudo las normas y directrices propuestas para su gobierno producen colisiones con los derechos fundamentales. Es por ello de sumo interés el trabajo que aquí se comenta que trata de abordar, primeramente, aspectos generales de los visados para pasar después al estudio de las políticas de visados y sus consecuencias sobre diversos planos, como la expansión de los mercados europeos, y en variados escenarios como son América Latina y Caribe, el espacio euro mediterráneo y la Europa del Este. La variedad de cuestiones que en él se plantean ofrece al lector gran diversidad de perspectivas para el análisis de la materia al presentar tanto las experiencias de aquellas personas que quieren acceder al territorio de la Unión, como las prácticas desarrolladas por aquellos organismos interesados en controlar las fronteras para prevenir ingresos no deseados. Es el caso de España el que suscita mayor interés entre los autores, al tratarse de un país que ha experimentado una transformación notable durante los '80 y los '90 del s. XX, pasando de ser un país con escaso flujo de inmigración a convertirse en un destino apreciado por los nacionales más pobres de países tales como Marruecos, Ecuador o Rumanía, por lo menos hasta el desencadenamiento de la crisis económica en 2007. Tal mutación se expresa en el desarrollo de las políticas sobre visados con posterioridad al año 86 promovido por la entrada del país a la Comunidad Económica Europea y que tanto parecen haber afectado a los programas españoles dirigidos a la generación de influencia político-económica en, principalmente, los países de América Latina. Sin embargo, el caso español no es el único que se analiza en relación a las implicaciones que las políticas sobre visados tienen sobre los derechos fundamentales y la internacionalización económica, las consecuencias negativas que ocasionan las restrictivas directrices europeas sobre visados para el ciudadano medio ucraniano o el inconcluso proceso de liberalización de visados para los Balcanes Occidentales, constituyen asimismo asuntos de interés para la materia.

Abre el sumario de esta obra la aportación de Leticia Delgado Godoy cuya principal conclusión al análisis sobre la incorporación de los visados de larga duración a la política común de visados, o de otro modo, la emergencia de una política comunitaria de visados de larga duración, es que ésta no parece posible en atención al escasamente avanzado estado de integración supranacional y a la determinación de los estados miembros por mantener cierta soberanía sobre los la entrada de extranjeros con propósito de estancia prolongada. La propia idiosincrasia del instrumento del visado, siguiendo a la autora, cuya naturaleza es en gran medida preventiva, parece frenar el establecimiento de una política común en este sentido. Prevención relacionada con el modo en que se gestionan los flujos de carácter laboral, entre otros factores, por lo que su expedición se realiza en embajadas y consulados en los países desde los que éstos son solicitados. Estas restricciones a la movilidad de las personas, se argumenta, se vinculan con la defensa de los intereses nacionales, impedimento principal para la *comunitarización* de los visados de larga duración. La visión utilitarista que los gobiernos poseen sobre el extranjero como simple mano de obra viene de tal modo revelado a través de las políticas de visados, por lo que el visado podría interpretarse como un dispositivo presto al reclutamiento de trabajadores para los sectores económicos que los precisan, y que, como bien indica la profesora Delgado, va contra la lógica del proceso de globalización.

La repercusión de la política de visados sobre las economías nacionales y sus respectivas relaciones con el exterior es el problema que se aborda en la aportación de Íñigo Macías-Aymar, Nicolás de Pedro y Francisco A. Pérez a esta obra. Para los autores la priorización de los objetivos de seguridad y control migratorio en la elaboración e implementación de las políticas de visados traen consecuencias nefastas para la consecución de acuerdos comerciales, suponiendo éstos un coste importante de oportunidad para la economía nacional. Según su análisis, el ambiente de competición en el que las economías se interrelacionan en un mundo globalizado debiera estimular la elaboración de procedimientos más ágiles que permitiesen extender visados de forma más rápida, incentivando así oportunidades de negocio e inversión económica. El sector turismo parece ser el más afectado por las políticas restrictivas de visados y son aquellas medidas, al parecer de los autores –como la implementada en Rusia de externalización de la recogida de documentación durante la solicitud de visados- las que han terminado actuando como factores de suavización de los protocolos previos a la extensión de un visado y de prevención de la denegación arbitraria de éstos. Por otro lado, estas estrategias habrían facilitado la entrada de nacionales de ese país y mejorado las expectativas de crecimiento del sector turismo, crucial para la economía española. De tal modo, los impedimentos a la extensión de visados, impuestos principalmente sobre países de menor renta media, parece que terminan obstaculizando la creación de lazos comerciales con potencias emergentes tales como China, India o Rusia. Bajo esta perspectiva de análisis, las políticas de visados –cuyo objetivo es la restricción del flujo migratorio y la lucha contra la inmigración irregular- no sólo atentan contra la movilidad de las personas, sino que además limitan la internalización de las economías.

Nicolás de Pedro, por su parte, somete a examen el factor *seguridad* y las implicaciones que éste produce en la elaboración de las políticas de visados. Para el autor el problema de la seguridad es fundamental para los Estados, por lo que las políticas de visados se encuentran unidas a este concepto. En efecto, es el enfoque territorial de riesgos y amenazas el que parece haber nutrido a las políticas de visados de los distintos países que componen la Unión Europea, siendo la gestión de los flujos migratorios, la prevención del flujo irregular, la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, los principales desarrollos de tales políticas de cada uno los Estados. A ellos compete la gestión de los visados, a pesar de la paulatina supresión de fronteras introeuropeas y la creación del espacio Schengen de seguridad unitaria. Para De Pedro sería conveniente, por ello, una mayor estandarización de los procedimientos de expedición y quizás la externalización de la recogida de documentación. Esto para agilizar los procedimientos de expedición, medida necesaria en un contexto de internacionalización de la economía española. En su artículo insiste, igualmente, en la idea, rescatada en los artículos ya comentados, de los riesgos de la creciente extensión del enfoque policial de estas políticas, tales como las potenciales discriminaciones étnicas, que ciertos viajeros pueden sufrir, o los problemas éticos derivados del uso de datos biométricos diseñados para la identificación de personas.

El tema que abordan Roderick Parkes y Elina Viilup en su artículo tiene relación con la política de liberalización de los visados, entendida ésta como la exención de visados de corta duración. Plantean en el texto la pregunta acerca del carácter de tal política, esto es, si su objetivo es la imposición de condiciones a otros países que desean relacionarse comercial o diplomáticamente con la UE según sus intereses –principalmente a través de acuerdos de readmisión de inmigrantes en situación-, o bien la generación de asociaciones a través de las cuales se logren objetivos comunes y ganancias compartidas. Luego de un realizado un exhaustivo análisis sobre el visado como un instrumento de asociación o de condicionalidad, los autores terminan concluyendo que la liberalización del visado no se usa como herramienta para la creación de *asociaciones abiertas* sino como un *método clásico de crear incentivos para que otros países alteren su comportamiento*. A pesar de las intenciones declaradas de establecer asociaciones con países de tránsito y de origen, en documentos oficiales de la UE, no parece, a juzgar por la política migratoria de la Unión, ser esta la respuesta real. El modo en que se establece el marco de desarrollo de los programas de migración circular temporal así lo pondría de manifiesto al subcontratar los diversos gobiernos de la UE con agencias privadas –sean contratantes de mano de obra, empresas de transporte u ONG’s- el control de la migración irregular.

Las conclusiones de un estudio de campo 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 desde 2006 hasta la entrada en vigor del Código Europeo de Visados el 5 de abril de 2011, son las que se presentan en el texto de María Luisa Sánchez Barrueco. De su análisis se desprende que los procedimientos y resoluciones ligados a la concesión de visados reflejan que todo lo relacionado con el ámbito migratorio posee el signo de la desconfianza respecto al

extranjero, del secretismo –como modo habitual de funcionamiento de las administraciones involucradas en el desarrollo de la política de visados- y la excepcionalidad –pues en el ámbito de la migración se aplican derogaciones de principios generales de Derecho Administrativo bajo la justificación de la seguridad nacional. El acto de concesión o denegación de un visado es manifestación, comenta la autora, de la soberanía nacional y es por ello que éste es interpretado como un acto discrecional. No obstante ha sido esta discrecionalidad la condición de posibilidad para que los Estados actúen con arbitrariedad, generando inseguridad jurídica e indefensión para el ciudadano extranjero solicitante de visado. En atención a su análisis sobre las diversas fuentes de indefensión, María Luisa Sánchez Barrueco apunta que, entre otros factores, es la falta de motivación suficiente en la denegación de la visa o la constante ambigüedad en la motivación, lo que produce tal indefensión que, además, carece de tutela jurisdiccional.

Anna Ayuso y Elena Sánchez-Montijano por su parte realizan un análisis de la evolución de los flujos migratorios y las políticas migratorias entre América Latina y Caribe (ALC) y España. Según su apreciación los deseos de controlar el flujo migratorio y de asegurar la seguridad interior han sido los principales factores que han generado un progresivo incremento de exigencias para entrar en la Unión Europea. Éstas se han traducido en un aumento de las denegaciones de visado comportando un impacto considerable en los países de ALC. La normativa europea en materia de visado de corta duración, así como otras directivas que afectan al ingreso de estudiantes o investigadores, y la política migratoria española, han terminado incidiendo en el rumbo e intensidad de los flujos migratorios. En particular, parece haber sido la incorporación del visado de corta duración la que ha conseguido detener los crecientes flujos migratorios, principalmente de Ecuador, Colombia o Bolivia. No obstante, como apuntan las autoras, los factores que determinan los flujos son múltiples. España, siguiendo con su análisis, aplica más restrictivamente los requisitos comunes de entrada lo que ha provocado, de un lado, el rechazo social hacia las políticas comunes sobre visados por parte de los países de América Latina –quedando así deteriorada la imagen de Europa-, y de otro limitando la entrada de migrantes cualificados. Las autoras, en consecuencia, aconsejan responder de forma compartida a los dilemas suscitados a propósito de los movimientos migratorios, comprender estos fenómenos como parte de las relaciones de interdependencia de los países y regiones, y generar instancias de mayor diálogo horizontal que permitan generar respuestas de consenso al problema de los flujos y su control.

Eduard Soler i Lecha y Alvise Vianello por su parte exponen en su trabajo el cambio que sobre la representación cultural del Mediterráneo se ha ido provocando en las últimas décadas del siglo XX –entre otros factores merced las asimetrías económicas entre los países que componen la cuenca mediterránea y los problemas de terrorismo internacional-, pasando de una percepción del espacio marítimo como un punto de encuentro entre culturas hermanas a otra ligada con la idea de frontera. A pesar de las iniciativas de diálogo, cooperación o acuerdos comerciales los ciudadanos de los países del sur de la cuenca del Mediterráneo encuentran cada vez más trabas a la movilidad. La promoción de la movilidad entre la EU y los países de

África del Norte y el Oriente Medio parece ser todavía hoy un objetivo a lograrse. Según los autores varios son los elementos que obstaculizan un mayor intercambio entre los ciudadanos a ambas orillas del Mediterráneo. La falta de interés en la búsqueda de mecanismos de facilitación de visados y la poca intención por parte de la UE por ensayar dispositivos de flexibilización y/o liberalización de visados con los países árabes, actuarían como frenos a la movilidad. En efecto, y a diferencia del caso de los Balcanes, con estos países no se han elaborado proyectos en este sentido, lo que ha ayudado a reforzar un discurso que asocia a Europa con la idea de fortaleza y a los países del sur de la cuenca mediterránea con el terrorismo y la inmigración incontrolada. Por otro lado, el uso de la cuestión migratoria como arma electoral, que supone un freno al cambio de orientación de las políticas europeas y los fenómenos del visashopping entre otros, estaría potenciando la creación de trabas al flujo migratorio.

Los dos últimos capítulos que componen este trabajo tratan los aspectos específicos de la progresiva implementación de los proyectos de liberalización de visados en los Balcanes Occidentales y en Ucrania. Para el primero de los casos es Florian Trauner el encargado de valorar las implicaciones que tales proyectos tienen sobre el devenir político de los países que componen los, así llamados, Balcanes Occidentales (Croacia, Albania, Macedonia, Serbia, Kosovo, Montenegro y Bosnia-Herzegovina). Según su apreciación, los programas de liberalización de visados son expresión del poder sancionatorio de la UE, pues suponen un incentivo *particularmente potente* para pedir a un país tercero profundas reformas en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior. Por otro lado, su implementación supone un conflicto interno dentro de la UE difícil de integrar, en el que se opone seguridad interna y el fomento de relaciones de buena vecindad. Ha sido tarea de los ministros de Exteriores de los Estados Miembros la de convencer a sus homólogos de Interior que la implementación de proyectos de liberalización de visados no comprometería la seguridad interior. Por otro lado el aumento de las solicitudes de asilo infundadas, principalmente de ciudadanos roma o de etnia albanesa procedentes de Macedonia y Serbia, ha interferido en el proceso mismo de liberalización, ralentizándolo e incluso amenazando con su suspensión. Por su parte, Valeriya Shamray, concluye, luego de realizada una investigación sobre los avances de la UE para la futura liberalización de visados en Ucrania, que ésta debiera demostrar credibilidad en sus relaciones con Ucrania, impulsar sus revisiones recogidas en la Política Europea de Vecindad y crear incentivos para que el país continúe su plan de reformas acordadas a través del Plan de Acción sobre la liberalización de Visados. A su entender el proceso de solicitud de visado, enrevesado, costoso e impredecible, es imposible de seguir por la mayor parte de la población ucraniana lo que genera un gran sentimiento de exclusión y escepticismo hacia la UE.

La importancia de esta publicación estriba en la necesaria evaluación de la política común de visados y los efectos de ésta en los países terceros. Los textos que se presentan abren el debate sobre las relaciones entre la EU y los Estados que pretenden ser favorecidos en última instancia por la exención del visado. Un acercamiento con estos países parece inexcusable si bien los avances deben darse dentro del

marco fundamental de respeto a los valores de paz, justicia, derecho y democracia, siguiendo a Javier Solana, quien prologa este trabajo. Deviene, además, avalada esta obra por los autores que colaboran en la misma y por los académicos que han trabajado en su edición.

Olga Achón Rodríguez
Universidad de Barcelona
olga_achon@yahoo.es