



Propuesta de eliminación del requisito de visado de la Unión Europea para los ciudadanos ecuatorianos: escenarios y estrategias

*Ramiro Hidalgo Tandazo**

Los flujos migratorios entre América Latina y Europa han sido importantes a lo largo de los siglos. Históricamente, América Latina, incluido el Ecuador, ha sido un destino preferido para los migrantes europeos en sus momentos de dificultad, donde han sido recibidos cálidamente.

Desde la independencia de España en 1822 hasta mediados del siglo XX, el Ecuador fue siempre un destino escogido por los migrantes europeos, en particular españoles. Recién a finales del siglo XX, Europa se vuelve un destino significativo para la migración ecuatoriana.

Desde 2008 se observa una nueva tendencia. El número de inmigrantes ecuatorianos en Europa empieza a reducirse, pues muchos deciden retornar a su país de origen. Mientras, desde ese mismo año, el número de migrantes europeos radicados en el Ecuador se incrementa de manera acelerada.

En este artículo, examinaremos los flujos migratorios históricos entre Ecuador y Europa, y revisaremos las nuevas tendencias migratorias. En particular, se examinará el requisito de visado que exige la Unión Europea a los ciudadanos ecuatorianos, y se presentarán propuestas para conseguir su eliminación.

* Máster Negociador en Comercio Internacional, Universidad de Angers, Francia. Profesor invitado del Área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Miembro del Servicio Exterior del Ecuador; <ramirohidalgo@hotmail.com>.



Evolución de los flujos migratorios entre Ecuador y la Unión Europea

Ecuador, tierra de acogida de migrantes europeos (1822-1990)

Según lo indica Enrique Ayala Mora, los españoles que llegaron al Ecuador no lo hicieron solo en la conquista y los años inmediatos, sino también desde el siglo XVI hasta inicios del siglo XIX. Durante la época republicana el flujo migratorio se redujo y los españoles que se asentaron en el país se dedicaron al comercio y a ciertas manufacturas.¹ Ayala Mora menciona igualmente a muchos oficiales británicos que, luego de las guerras de la Independencia, formaron influyentes familias en nuestro país, así como otros migrantes europeos procedentes de Italia y Alemania que se asentaron principalmente en Guayaquil, donde llegaron a tener significativa presencia en la vida económica y política del país.²

Al igual que los demás países latinoamericanos, a principios del siglo XX, con el inicio de la Primera Guerra Mundial, el Ecuador acogió a un importante número de migrantes europeos de distintos orígenes. Durante la Segunda Guerra Mundial otro grupo de migrantes europeos llegó al país y fue acogido generosamente en esos años de dificultad. Hubo también religiosos dedicados a la educación e incluso, como consecuencia de la Guerra Civil Española (1936-1939), intelectuales y políticos republicanos que tuvieron influencia en la vida cultural. También a causa de las hambrunas y crisis económicas en algunos países europeos, los migrantes fueron acogidos por nuestro país.³

El Ecuador ha sido un refugio para los migrantes en los peores momentos para Europa, gracias a la cultura de acogida que les permitió integrarse de manera exitosa en la sociedad y pasar a formar parte de nuestra multiculturalidad.

1 Enrique Ayala Mora, *Ecuador, patria de todos: La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2002, p. 33.

2 *Ibid.*, p. 34.

3 Isabel Yépez del Castillo y Gioconda Herrera, edits., *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: Balances y desafíos*, Quito, FLACSO Ecuador, Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina, Universidad Católica de Lovaina, Universidad de Barcelona, 2007, p. 33.



Mientras, hasta finales de los años 80 los latinoamericanos en Europa, incluidos los ecuatorianos, en su mayoría eran intelectuales de izquierda exiliados de sus países, artesanos y músicos indígenas y unos cuantos estudiantes universitarios y artistas.⁴

Ola migratoria de Ecuador hacia Europa (1990-2007)

Hasta 1990 el número de ecuatorianos registrados en España era limitado a pocos migrantes. Según datos del Banco Mundial (BM) recogidos por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para ese año había 9.716 migrantes ecuatorianos.⁵

Hasta 1998 el Ecuador había mantenido un bajo flujo de emigración internacional que se dirigía por lo general a Estados Unidos. A partir de esa fecha la realidad migratoria del país cambia en forma radical,⁶ ya que en ese año comienza una crisis económica-financiera que se agrava en 1999 con la quiebra de varios bancos ecuatorianos, el congelamiento de los depósitos en el país, y un incremento abrumador del desempleo, que dio como resultado una salida masiva de ecuatorianos hacia el exterior.

Desde 1999 hasta agosto de 2006 el país tuvo un saldo migratorio negativo de alrededor de 900.000 personas.⁷ En ese período salió alrededor del 8% de su población total y el 20% de la población económicamente activa.⁸ El año 2000 presentó el pico más alto de la emigración, con 175.000 personas que viajaron y no volvieron; más de la mitad de estos migrantes escogió a Europa como destino, en especial a España y, en menor medida, a Italia.⁹

Como efecto del fin del ciclo evolutivo de la emigración, desde 2004 en adelante el número de nuevos migrantes ecuatorianos hacia la Unión Europea (UE) se redujo considerablemente.

4 *Ibid.*, p. 9.

5 Rodolfo Córdova Alcáraz, *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y El Caribe (ALC) y entre ALC y la Unión Europea*, Bruselas, Organización Internacional para las Migraciones, 2012, p. 14, en <<http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/keydocs/ES/Rutas%20y%20dinamicas%20migratorias.pdf>>.

6 Isabel Yépez del Castillo y Gioconda Herrera, *Nuevas migraciones...*, p. 189.

7 *Ibid.*, p. 192.

8 *Ibid.*, p. 193.

9 *Ibid.*, p. 189.



Nuevas tendencias migratorias entre Ecuador y Europa (2008-2012)

Menor número de migrantes ecuatorianos en Europa

La tendencia de la migración hacia Europa ha cambiado en los últimos años debido, en buena parte, al mejoramiento de las condiciones de vida en el Ecuador, que según datos recientes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), es el país con mayor inversión social de la región con respecto al PIB, ocupa el tercer lugar en crecimiento económico en 2011, con un 7,78%, y es el segundo país de la región que más ha disminuido su tasa de pobreza.

El mejoramiento de las perspectivas de desarrollo, el incremento del desempleo en España e Italia –dos de los principales destinos de la emigración ecuatoriana– y la política migratoria restrictiva y punitiva de la UE, entre otras razones, han producido que un número creciente de ecuatorianos decida regresar a su país de origen en los últimos años.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), el número de extranjeros empadronados en España disminuyó en 2011 un 0,7%, especialmente entre los latinoamericanos, con una reducción de 130.000 personas. De este grupo, un flujo de 54.330 ecuatorianos la convirtió en la comunidad extranjera con mayor número de salidas ese año,¹⁰ lo que se repite en varios estados miembros de la Unión Europea.¹¹

El Gobierno ecuatoriano anticipó esta tendencia, por lo que desarrolló y tiene actualmente en marcha el “Plan Bienvenidos a Casa”, que ofrece una serie de ventajas e incentivos para que el proceso de retorno de los ecuatorianos ocurra en las mejores condiciones. Esas ventajas van desde la exención de aranceles para el traslado de menaje de casa, herramientas y equipos de trabajo, hasta subsidios para compra de vivienda, y apoyo de capital semilla para pequeños emprendimientos.

10 “Ecuadorianos, la comunidad extranjera que más ha dejado España”, en *El Comercio*, Quito, 19 de abril de 2012, <http://www.elcomercio.com/mundo/ecuatorianos-en-el-mundo/poblacion-extranjera-Espana-especialmente-latinoamericanos-Ecuador_0_685131481.html>.

11 Elisabetta Piqué, “También en Italia los inmigrantes deciden retornar a sus países”, en *El Comercio*, Quito, 3 de mayo de 2012, <http://www.elcomercio.com/mundo/Italia-inmigrantes-deciden-retornar-paises_0_693530838.html>.



Entre los resultados hasta junio de 2011, se cuentan 532 emprendimientos productivos de personas migrantes ecuatorianas financiados, 2 unidades económicas transnacionales de producción agropecuaria y producción textil en marcha, US \$ 5'652.733 entregados en ayudas del Fondo El Cucayo para creación de negocio, US \$ 15'155.193 invertidos por los migrantes como contraparte, 2.293 empleos directos generados por los emprendimientos productivos financiados, 750 perfiles de proyectos productivos de personas migrantes ecuatorianas elaborados.¹² Además, se ha puesto en marcha el Plan “Ecuador Saludable, Vuelvo por Ti”, que ha logrado hasta el momento el retorno de 131 médicos de distintas especialidades, dispersos en varios lugares del mundo, quienes regresaron al país entre marzo y noviembre de 2012.¹³

La tendencia de la migración hacia Europa ha cambiado en los últimos años debido, en buena parte, al mejoramiento de las condiciones de vida en el Ecuador, que, según datos recientes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), es el país con mayor inversión social de la región con respecto al PIB...

Asimismo, se busca establecer acuerdos bilaterales para asegurar la cobertura de seguridad social (invalidez, vejez y muerte) a la población ecuatoriana que vive en el exterior y que retornará al país. Existen acuerdos vigentes con Chile, Uruguay y España y se negociarán otros con algunos países miembros de la UE. El Acuerdo sobre Seguridad Social firmado con España en 2010 permite, por ejemplo, sumar los aportes realizados por los trabajadores en Ecuador y España, para que adquieran el derecho a las prestaciones económicas es-

tablecidas en la legislación de cada país. Entre los principales beneficios contemplados están: pensiones de vejez; pensiones de invalidez; auxilio de funerales; subsidios económicos por enfermedad, maternidad, incapacidad temporal; y pensiones por incapacidad permanente por accidente de trabajo o enfermedad profesional.

12 Alfonso Hinojosa Gordonava, *Análisis descriptivo de las instituciones responsables de la gestión de las políticas migratorias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2011, pp. 20-29.

13 “Profesionales de la salud regresan a trabajar en Ecuador favorecidos por el plan “Ecuador Saludable, Vuelvo por Ti”, en diario *El Telégrafo*, Guayaquil, 27 de noviembre de 2012, en <<http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/profesionales-de-la-salud-regresan-a-trabajar-en-ecuador-favorecidos-por-el-plan-ecuador-saludable-vuelvo-por-ti.html>>.



Por otro lado, el número de nuevos migrantes ecuatorianos hacia Europa se ha reducido ostensiblemente. Los nuevos migrantes en su mayoría son: familiares de migrantes ecuatorianos que se encuentran en situación regular, y que llegan a la UE de manera regular por un proceso de reunificación familiar, estudiantes que buscan realizar estudios superiores en materias especializadas, profesionales contratados por instituciones o empresas españolas en origen, o representantes de empresas ecuatorianas en España.

Muchos de los migrantes que se encontraban en situación regular han perdido sus empleos, lo que ha provocado el retiro de sus permisos de residencia y, por lo tanto, el regreso a una condición de irregularidad, por lo que se les ha denominado “migrantes irregulares sobrevenidos”, situación que se repite con otros ciudadanos latinoamericanos.

Llegada de migrantes europeos al Ecuador

“Partir es morir un poco. Dejar atrás la familia de uno, los amigos de uno, el barrio de uno, la ciudad de uno... Decidirlo. Cargar la maleta. Cerrar las puertas de la casa de uno (si es que tiene) para abrir otra (si es que la consigue) de la que aún no se tiene llave. Decir basta y marchar voluntariamente y/o por necesidad”.¹⁴

Esta cita parecería referirse a los migrantes ecuatorianos en Europa, pero en realidad ha sido tomado de un artículo que trata de la nueva ola migratoria española.

El número de ciudadanos europeos que ha ingresado al Ecuador en los últimos años se ha incrementado notoriamente. Las cifras estadísticas advierten un incremento notable del número de migrantes europeos que se desplazan hacia América Latina, para quienes el Ecuador es un destino privilegiado.

A modo de ejemplo, según cifras del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), en 2010, 36.967 españoles tomaron la decisión de migrar, cuyo destino preferido fue la Unión Europea: Reino Unido (4.004), Francia (3.561) y Alemania (2.198), principalmente. Fuera de Europa, el lugar más frecuente fueron los Estados Unidos de América (EUA) (2.988 personas),

14 Lola Huete Machado, “Emigrantes otra vez”, en *El País*, Madrid, 11 de diciembre de 2011, en <http://elpais.com/diario/2011/12/11/eps/1323588415_850215.html>.



seguido de Argentina (1.995), Ecuador (1.890), Venezuela (1.798), Suiza (1.706) y Marruecos (1.113). Entre los países lejanos destacaron China (497) y Australia (488).¹⁵

En 2011 la migración española se incrementó en más de 35%. Los principales destinos fueron: Reino Unido (7.756); Francia (5.264) y Alemania (4.408). En América, los países que recibieron más españoles fueron EUA (5.041), Ecuador (4.182), Venezuela (3.033) y Argentina (2.931), Marruecos (1.557) y China (987).¹⁶

Según las estimaciones de la población que publica el INE, publicadas en el Huffington Post, en los nueve primeros meses del 2012 se fueron de España 420.150 personas, de ellas 365.238 eran extranjeras y 54.912 españolas, 37.539 personas más que en el mismo período de 2011. Los nacionales que han salido de España han aumentado un 21,6%, pasando de los 45.161 que se fueron entre enero y septiembre de 2011 a los 54.912 este año.¹⁷

Estas cifras se refieren a la migración española, pero, como lo cita la propia prensa europea e internacional, existen miles de migrantes de muchos otros Estados miembros de la UE que han escogido a América Latina como su destino.¹⁸ El Compendio Estadístico sobre la Migración CELAC-UE,¹⁹ elaborado en el marco del diálogo de estos dos bloques sobre migraciones, ha confirmado esta tendencia.

15 Charo Nogueira, “580.000 personas se van de España”, en *El País*, Madrid, 8 de octubre de 2011, <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/25/actualidad/1324845541_865466.html>.

16 Charo Nogueira, “La crisis acelera la emigración de españoles a Europa y América”, en *El País*, Madrid, 16 de abril de 2012, <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/16/actualidad/1334595551_993723.html>.

17 “Casi 55.000 españoles emigraron en los primeros nueve meses del año”, en *Huffington Post*, Madrid, 15 de octubre de 2012, <http://www.huffingtonpost.es/2012/10/15/casi-55000-espanoles-emigraron-en-los-primeros-nueve-meses-del-2012_n_1966375.html>.

18 Uki Goni, “Young Europeans flock to Argentina for job opportunities”, en *The Guardian*, Londres, 22 de diciembre de 2011, <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/22/young-europeans-emigrate-argentina-jobs>>; Tom Phillips, “Portuguese migrants seek a slice of Brazil’s economic boom”, en *The Guardian*, Londres, 22 de diciembre de 2011, en <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/22/portuguese-migrants-brazil-economic-boom>>; Richard Boudreaux y Paulo Prada, “Exodus of Workers From Continent Reverses Old Patterns”, en *The Wall Street Journal*, Nueva York, 14 de enero de 2012, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203550304577137174048327642>>.

19 El Compendio Estadístico fue aprobado oficialmente durante la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC-UE sobre Migraciones, Santiago de Chile, 26 y 27 de enero de 2013.



El Ecuador es parte de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, y tiene en su Constitución preceptos amplios en favor de los migrantes. Los ejes de la política migratoria ecuatoriana son: derechos humanos; seguridad integral; inclusión, integración y desarrollo; coherencia y corresponsabilidad migratoria; integración social e interculturalidad; ejercicio responsable de ciudadanía, y comprometen al Estado ecuatoriano a cumplir sus compromisos en materia de protección de los derechos de todos los migrantes. De hecho, la migración de mano de obra europea calificada puede contribuir mucho al desarrollo del país.

Como norma de convivencia internacional, el Ecuador aspira a la reciprocidad de parte de la Unión Europea en el tratamiento que da a los migrantes ecuatorianos que actualmente se encuentran en territorio europeo.

La eliminación del requisito de visado de la Unión Europea para los ciudadanos ecuatorianos

Introducción del requisito de visado: causas y procedimiento seguido

El 15 de marzo de 2001, la UE aprobó el Reglamento (CE) No. 539/2001 del Consejo Europeo, por el que se establece 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.²⁰ El Ecuador fue incluido inicialmente en el anexo II de ese Reglamento, es decir entre los países exentos de visado; sin embargo, el 6 de marzo de 2003 se aprobó el Reglamento (CE) No. 453/2003 del Consejo, con el que se incluyó a Ecuador en el anexo I, es decir entre los países que requieren visado para ingresar a la Unión Europea.²¹

20 Unión Europea, “Reglamento del Consejo Europeo, 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”, (CE) No. 539, Luxemburgo, 2001, p. 1, en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:ES:HTML>>.

21 Unión Europea, “Reglamento del Consejo Europeo, por el que se modifica el Reglamento (CE) No. 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación”, (CE) No. 453, Luxemburgo, 2003, en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0453:ES:HTML>>.



En el Reglamento (CE) No. 453/2003 se indica que

tras el Consejo Europeo de Sevilla de los días 21 y 22 de junio de 2002, en el que los Estados Miembros de la UE se fijaron como prioridad absoluta la revisión, antes de finales del año 2002, del Reglamento (CE) No. 539/2001 (3), la Comisión procedió a la evaluación de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario que les había remitido a la luz de los criterios pertinentes para la revisión del Reglamento (CE) No. 539/2001, es decir, la inmigración clandestina, el orden público y la seguridad, las relaciones exteriores de la Unión Europea con los terceros países, así como la coherencia regional y la reciprocidad. De la evaluación ha resultado que Ecuador debe pasar del anexo II al anexo I del Reglamento (CE) No. 539/2001 por consideraciones de inmigración clandestina.²²

En otras palabras, el procedimiento utilizado para incluir al Ecuador entre los países que requieren visado para ingresar a la UE fue:

1. Una comunicación de la Comisión Europea dirigida a los Estados Miembros con un cuestionario con los siguientes criterios: la inmigración irregular; el orden público y la seguridad; las relaciones exteriores de la UE con los terceros países; y la coherencia regional y la reciprocidad;
2. La Comisión recibió las respuestas de los Estados miembros y presentó un informe al Consejo de la UE;
3. El Consejo de la UE examinó la propuesta de la Comisión Europea y tomó la decisión de incluir al Ecuador en la lista de países que requieren visado para ingresar a la UE.

Procedimiento y propuesta de estrategia para conseguir la eliminación del requisito de visado

La decisión de que se retire al Ecuador del anexo I del Reglamento (CE) No. 539/2001 está en manos de la Comisión Europea, del Consejo de la UE y del Parlamento Europeo, este último con competencia en la materia desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009.

Para conseguir el objetivo planteado será necesario realizar gestiones tanto con esas instituciones de la Unión Europea, en Bruselas, como en las capitales de los Estados miembros.

²² *Ibid.*, p. 10.



Adicionalmente, se requerirá elaborar un conjunto de argumentos que vayan al encuentro de los intereses específicos de la UE, y que formarán parte del cuestionario que envíe la Comisión Europea a los Estados Miembros de la UE, en los temas que se exponen a continuación.

Inmigración irregular: Las circunstancias que llevaron a la imposición del requisito de visado a los ciudadanos ecuatorianos han sido superadas. No existen riesgos para la UE de una llegada masiva de inmigrantes irregulares. Como ha sido demostrado, la tendencia es más bien a una reducción del número de migrantes ecuatorianos regulares e irregulares en su territorio.

Orden público y seguridad: Hay que ser enfáticos en que los migrantes ecuatorianos no representan una amenaza para el orden público y la seguridad de la UE. Asimismo, el país tiene en marcha una fuerte política de control de sus fronteras exteriores, para lo cual se ha conseguido el apoyo de algunos Estados miembros de la UE, como es el caso de Bélgica, que ha proporcionado capacitación en esta área. Además, el retiro del requisito de visado no excluye la posibilidad de la UE de realizar los controles que considere pertinentes en sus fronteras.

Relaciones exteriores de la Unión Europea con los terceros países: El tema migratorio y los efectos económicos y sociales negativos que se originan en el requisito de visado han sido un irritante en las relaciones con el Ecuador. La eliminación de ese requisito permitiría mejorar las relaciones bilaterales y sería una señal positiva para el diálogo en el marco de la CELAC.

Coherencia regional y la reciprocidad: El Ecuador ha acogido históricamente a los migrantes europeos en los peores momentos para Europa, en la actualidad recibe un flujo creciente de migrantes de la UE. Adicionalmente, el bloque europeo se encuentra en proceso de retirar el requisito de visado a Colombia y Perú, dos países con un amplio número de migrantes en territorio europeo.²³

23 La Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos del Interior del Parlamento Europeo aprobó la propuesta de los eurodiputados españoles del Grupo S&D (social demócratas) y del Grupo del Partido Popular Europeo (conservadores) de incluir a Colombia y Perú en la lista de países exentos del requisito de visado, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bIM-PRESS%2b20131021IPR22707%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=ES>.



A esos argumentos se deberían incluir otros potenciales beneficios para la UE que se derivarán de la aceptación del pedido ecuatoriano, como el hecho de la existencia de una clase media en constante aumento, que muchas veces se desmotiva de visitar Europa, en calidad de turistas, debido a los largos y engorrosos trámites para obtener una visa. Adicionalmente, existe un potencial para incrementar el flujo comercial birregional, pues la eliminación del requisito de visado facilitará a los importadores y exportadores ecuatorianos establecer vínculos de negocios con empresarios europeos.

No se puede concebir la integración suramericana sin el elemento fundamental de la solidaridad entre los estados miembros. Uno de los aspectos en los que es necesario trabajar con una visión solidaria de la integración es la relación de la UNASUR frente a terceros, y formas de conseguir condiciones similares de movilidad humana para todos los países miembros de UNASUR.

Solidaridad regional: acción colectiva de UNASUR en materia de visados

El Art. 3, literal a, del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) establece como uno de sus objetivos específicos: “el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional”. El literal i incluye “la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”. El literal k añade como objetivo específico “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas”.

No se puede concebir la integración suramericana sin el elemento fundamental de la solidaridad entre los estados miembros. Uno de los aspectos en los que es necesario trabajar con una visión solidaria de la integración es la relación de la UNASUR frente a terceros, y formas de conseguir condiciones similares de movilidad humana para todos los países miembros de UNASUR.



Los países miembros de UNASUR que requieren visado para viajar al espacio Schengen son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, y Surinam, mientras los países incluidos en el anexo II de ese Reglamento son: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Es decir, los nacionales de la mitad de los países miembros de UNASUR requieren visado para cruzar las fronteras exteriores de la UE, y la otra mitad está exenta de ese requisito. Mientras, los nacionales de los Estados miembros de la UE tienen libre ingreso a los países miembros de UNASUR, con excepción de Guyana (exige visado a algunos Estados miembros de la UE) y Surinam (aplica total reciprocidad y solo exime de visado a los países con los que tiene un acuerdo de eliminación de visados).

En el Art.1, numeral 4, del citado Reglamento (CE) No. 539/2001, del Consejo de la UE, se estipula que si uno de los países cuyos nacionales están exentos de visado (Anexo II) introduce dicha obligación para los nacionales de un Estado miembro de la UE, aplicará el siguiente procedimiento:

a. En el plazo de 90 días tras el anuncio o la aplicación de esta instauración por el tercer país, el Estado miembro afectado lo notificará por escrito al Consejo y a la Comisión; esta notificación se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea, serie C. En la notificación figurará la fecha de aplicación de la medida y el tipo de documentos de viaje y de visados que se verán afectados.

Si el tercer país decide suspender la obligación de visado antes de la expiración de dicho plazo, la notificación se convierte en superflua:

b. La Comisión, inmediatamente después de la publicación de dicha notificación y previa consulta con el Estado miembro afectado, emprenderá acciones ante las autoridades del tercer país de que se trate a fin de lograr el restablecimiento de la exención de visado;

c. En el plazo de 90 días después de la publicación de dicha notificación, la Comisión, previa consulta con el Estado miembro afectado, informará al Consejo. El informe podrá ir acompañado de una propuesta que disponga el restablecimiento temporal de la obligación de visado para los nacionales del tercer país de que se trate. La Comisión podrá también presentar dicha propuesta tras las deliberaciones en el Consejo sobre dicho informe. El Consejo decidirá sobre esta propuesta, por mayoría cualificada, en el plazo de tres meses;



- d. La Comisión, si lo estima justificado, podrá presentar, sin informe previo, una propuesta dirigida al restablecimiento temporal de la obligación de visado para los nacionales del tercer país contemplada en la letra c). A esta propuesta se le aplicará el procedimiento previsto en la letra c). El Estado miembro de que se trate podrá indicar si desea que la Comisión se abstenga del restablecimiento temporal de dicha obligación de visado, sin informe previo;
- e. El procedimiento previsto en las letras c y d no afectará al derecho de la Comisión de presentar una propuesta de modificación del presente Reglamento con vistas a la transferencia del tercer país de que se trate al anexo I. Siempre que se adopte una medida temporal como las contempladas en las letras c y d, la propuesta de modificación del presente Reglamento será presentada por la Comisión a más tardar nueve meses después de la entrada en vigor de la medida temporal. En dicha propuesta también se incluirán disposiciones relativas a la suspensión de las medidas temporales que puedan haberse adoptado con arreglo a los procedimientos contemplados en las letras c y d. Entre tanto, la Comisión continuará desplegando sus esfuerzos para lograr que las autoridades del tercer país de que se trate restablezcan la exención de visado para los nacionales del Estado miembro en cuestión;
- f. Cuando el tercer país de que se trate suprima la obligación de visado, el Estado miembro notificará inmediatamente esta supresión al Consejo y a la Comisión. La notificación se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea, serie C. Cualquier medida temporal, decidida al respecto de conformidad con la letra d, caducará a los siete días de su publicación en el Diario Oficial. En caso de que el tercer país haya introducido la obligación de visado para los nacionales de dos o más Estados miembros, la medida temporal solo caducará después de la última publicación.

Mientras no exista reciprocidad en la exención de visado por parte de cualquiera de los terceros países enumerados en el anexo II en relación con cualquiera de los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea informará al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE, antes del 1 de julio de cada año par, sobre la situación de falta de reciprocidad y, en su caso, presentará las propuestas adecuadas.



Sobre la base de la normativa europea señalada, la UNASUR podría establecer un mecanismo similar que ponga en práctica la solidaridad de todos sus países miembros y se lleve a cabo una acción colectiva frente a terceros. En resumen, el objetivo es que a través de este mecanismo los países acuerden establecer, de manera conjunta y solidaria, un trato recíproco a terceros países o grupos de países que impongan el requisito de visado a uno de los países miembros de UNASUR.

Posibles respuestas de la UE al pedido ecuatoriano

Existen antecedentes que permiten conocer eventuales respuestas que la UE podría dar al pedido ecuatoriano. Existen cuatro escenarios principales: a. Negativa total; b. Facilitación de visados; c. Aceptación condicionada; d. Aceptación plena.

Negativa total: La UE podría considerar que no existe posibilidad alguna de eliminar el requisito de visados a los ciudadanos ecuatorianos. Para ello podría argumentar que el Ecuador constituye todavía una “amenaza migratoria” para ese bloque regional, o que no ha firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) con la UE como sí lo han hecho Colombia y Perú. En el primer caso, carecería de coherencia que se elimine el requisito de visado a Colombia y Perú, y no se lo haga a Ecuador, que, como se ha señalado anteriormente, no representa una amenaza migratoria para la UE. En el segundo caso, sería muy grave que la UE restrinja el ámbito de su política exterior únicamente al libre comercio. Sería deleznable el criterio de facilitar la movilidad de los ciudadanos de países que han firmado TLC y frenar la movilidad de los ciudadanos de aquellos países que no desean ese tipo de relacionamiento comercial.

En caso de una negativa por parte de la UE, el Ecuador debería plantearse seriamente algunas opciones: a. la posibilidad de imponer el requisito de visado a los ciudadanos europeos, sobre la base de la reciprocidad, que es una herramienta que se ha mostrado eficaz cuando ha sido aplicada por países como Brasil a la UE;²⁴ b. establecer una tasa de reciprocidad, que aplican varios países como Argentina, Bolivia y Chile a los países que

24 “Brasil endurece reglas para entrada de españoles”, en *Noticias Terra*, 2 de abril de 2012, en http://noticias.terra.com/america-latina/brasil/brasil-endurece-reglas-para-entrada-de-espanoles_32de5b1a46376310VgnVCM500009cceeb0aRCRD.html.



exigen visados a sus nacionales. El valor a pagar sería exactamente el que aplican esos países a sus nacionales; c. exigir a los ciudadanos europeos, a su ingreso al Ecuador, al menos los mismos requisitos que exige la UE a los ciudadanos ecuatorianos: carta de invitación o reserva de hotel, pruebas de tener recursos suficientes para su estadía, boleto de avión de regreso con fecha confirmada, entre otros.

El principio de reciprocidad está considerado en el Plan Nacional de Desarrollo Humano de las Migraciones como uno de los principios éticos orientadores. Textualmente dice: “Las relaciones con los otros Estados se construyen con base al acatamiento a la legislación internacional, bajo el principio de reciprocidad”.

Facilitación de visados: La UE podría mantener los visados pero aceptar una facilitación de los mismos, sujeto a condiciones severas, que incluirían la firma de acuerdo de readmisión, la introducción de pasaportes biométricos. Así lo han hecho con países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia, Rusia, y Ucrania.²⁵ En los acuerdos de readmisión los países se comprometen a emitir un documento de viaje a sus propios nacionales, a nacionales de terceros países y a apátridas, independientemente de la voluntad del migrante. Esta opción no sería aceptable para el Ecuador en virtud de sus obligaciones constitucionales.

Aceptación condicionada: La UE podría aceptar eliminar el requisito de visado al Ecuador pero sujeto a condiciones como la introducción de pasaportes biométricos, controles rigurosos en la salida de migrantes, y compromisos de readmisión de nacionales de terceros países y apátridas que hayan salido del Ecuador. Esta opción podría ser evaluada por el Ecuador, pues no se podría exigir a la UE que acepte a inmigrantes de terceros países que hayan salido a través de nuestras fronteras. No existen antecedentes con disposiciones como la señalada, pero podría evaluarse esta posibilidad.

Aceptación plena: Esta debería ser nuestra máxima aspiración, y existen antecedentes al respecto. La UE aprobó recientemente dos acuerdos con

25 La referencia de los acuerdos suscritos por la Unión Europea con Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia, Rusia y Ucrania se encuentra en la bibliografía.



Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración. El primero es para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio u oficiales,²⁶ y el segundo es para pasaportes ordinarios, publicado el 21 de septiembre de 2012 en el Diario Oficial de la UE L 255/4. En ambos acuerdos no existen más condiciones que respetar las leyes de los países receptores para entrada y estancia de corta duración.

Conclusiones finales

La evolución de los flujos migratorios entre Ecuador y la Unión Europea muestra que tradicionalmente han sido los ciudadanos europeos los que han migrado hacia América Latina, motivados por distintas circunstancias que van desde hambrunas, guerras o crisis económicas. El Ecuador ha acogido siempre de manera positiva a los migrantes europeos.

El único período en el que ha existido un importante flujo migratorio de ecuatorianos hacia Europa es desde 1998 hasta 2003. Al inicio, la acogida a los migrantes latinoamericanos fue positiva, pero en los últimos años la política migratoria europea se ha tornado exageradamente restrictiva y punitiva.

La migración ecuatoriana hacia Europa se ha reducido de manera progresiva y actualmente el saldo de migrantes de Ecuador hacia la UE es positivo, es decir, es mayor el número de ecuatorianos que retornan al país de los que salen; por lo tanto, las circunstancias que obligaron a la imposición del requisito de visado han sido superadas. El Ecuador no es una amenaza migratoria para la UE.

Esta dinámica de la migración es similar en muchos otros países de América Latina con la Unión Europea, los flujos migratorios entre los dos bloques se encuentran nuevamente en evolución, y es necesario que la política migratoria europea se adapte a este nuevo escenario. El nuevo “Enfoque Global sobre las Migraciones”, que se encuentra diseñando la UE, debería reflejar esta nueva realidad.

26 Unión Europea, “Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio u oficiales”, Diario Oficial UE L 66/2, Luxemburgo, 12 de marzo de 2011, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:066:0002:0006:ES:PDF>.



El Estado ecuatoriano debería establecer la exención del requisito de visado de la Unión Europea para sus ciudadanos como un objetivo nacional, prioritario, concreto y central en su relación bilateral, para lo cual debe emprender las consecuentes gestiones y negociaciones, y estar dispuesto a aplicar medidas de reciprocidad en caso necesario.

Si la UE decide eliminar el requisito de visado a los ciudadanos de Colombia y Perú, lo lógico sería que haga lo propio con Ecuador. Cualquier actuación en contrario debería ser rechazada con firmeza, más aún si el argumento esgrimido fuese la ausencia de un TLC del Ecuador con la UE.

Todas las misiones diplomáticas acreditadas ante los Estados miembros de la UE deberían estar informadas de este interés prioritario del Ecuador, a fin de que el mismo forme parte permanente de la agenda bilateral con cada uno de esos países. Es preciso trabajar en un mecanismo de reciprocidad solidaria y de acción colectiva de los países de la UNASUR en materia de visados, similar al que tiene actualmente la UE.

La aplicación del requisito de visado por parte de la UE es un grave irritante en sus relaciones con los países latinoamericanos sometidos a ese requisito, lo cual afecta las posibilidades de avanzar en la asociación estratégica birregional.

Bibliografía

- Ayala Mora, Enrique, *Ecuador, patria de todos: La nación ecuatoriana, unidad en la diversidad*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2002.
- Córdova Alcaraz, Rodolfo, *Rutas y dinámicas migratorias entre los países de América Latina y El Caribe (ALC) y entre ALC y la Unión Europea*, Organización Internacional para las Migraciones, 2012, en <http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/ke-ydocs/ES/Rutas%20y%20dinamicas%20migratorias.pdf>.
- Herrera, Gioconda, María Cristina Carrillo y Alicia Torres, eds., *La Migración ecuatoriana: Transnacionalismo, redes e identidades*, Quito, FLACSO-Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, 2005.
- Hinojosa Gordonava, Alfonso, *Análisis descriptivo de las instituciones responsables de la gestión de las políticas migratorias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*, Madrid, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2011.
- Yépez del Castillo, Isabel y Gioconda Herrera, eds., *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa: Balances y desafíos*, Quito, FLACSO Ecuador, Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina, Universidad Católica de Lovaina y Universidad de Barcelona, 2007.



- Yépez Lasso, Fernando y Ramiro Hidalgo, “La condición de irregularidad como principal elemento de vulnerabilidad de los migrantes latinoamericanos en la UE”, ponencia presentada en la III Reunión del Diálogo ALC-UE sobre Migraciones, relativa a “Familias, migración y grupos vulnerables”, Madrid, 15-16 de marzo de 2010.
- , “Flujos migratorios entre Ecuador y la Unión Europea: historia, nuevas tendencias y conclusiones”, ponencia presentada en la VI Reunión del Diálogo Estructurado CELAC-UE sobre Migraciones, Bruselas, 24 de mayo de 2012.

Artículos de prensa

- Boudreaux, Richard y Paulo Prada, “Exodus of Workers From Continent Reverses Old Patterns”, en *The Wall Street Journal*, Nueva York, 14 de enero de 2012, en <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052970203550304577137174048327642>>.
- “Casi 55.000 españoles emigraron en los primeros nueve meses del año”, en *Huffington Post*, Madrid, 15 de octubre de 2012, <http://www.huffingtonpost.es/2012/10/15/casi-55000-espanoles-emigraron-en-los-primeros-nueve-meses-del-2012_n_1966375.html>.
- “Ecuatorianos, la comunidad extranjera que más ha dejado España”, en *El Comercio*, Quito, 19 de abril de 2012, <http://www.elcomercio.com/mundo/ecuatorianos-en-el-mundo/poblacion-extranjera-Espana-especialmente-latinoamericanos-Ecuador_0_685131481.html>.
- Goni, Uki, “Young Europeans flock to Argentina for job opportunities”, en *The Guardian*, Londres, 22 de diciembre de 2011, en <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/22/young-europeans-emigrate-argentina-jobs>>.
- Huete Machado, Lola, “Emigrantes otra vez”, en *El País*, Madrid, 11 de diciembre de 2011, en <http://elpais.com/diario/2011/12/11/eps/1323588415_850215.html>.
- Nogueira, Charo, “580.000 personas se van de España”, en *El País*, Madrid, 8 de octubre de 2011, en <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/25/actualidad/1324845541_865466.html>.
- “La salida de españoles se dispara un 36,6% este año por la crisis”, en *El País*, Madrid, 25 de diciembre de 2011, en <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/25/actualidad/1324845541_865466.html>.
- “La crisis acelera la emigración de españoles a Europa y América”, en *El País*, Madrid, 16 de abril de 2012, en <http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/16/actualidad/1334595551_993723.html>.
- Noticias Terra, “Brasil endurece reglas para entrada de españoles”, en *TERRA*, Madrid, 2 de abril de 2012, en <<http://noticias.terra.com/america-latina/brasil/brasil-endurece-reglas-para-entrada-de-espanoles,32de5b1a46376310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>>.
- Phillips, Tom, “Portuguese migrants seek a slice of Brazil’s economic boom”, en *The Guardian*, Londres, 22 de diciembre de 2011, en <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/22/portuguese-migrants-brazil-economic-boom>>.
- Piqué, Elisabetta, “También en Italia los inmigrantes deciden retornar a sus países”, en *El Comercio*, Quito, 3 de mayo de 2012, <http://www.elcomercio.com/mundo/Italia-inmigrantes-deciden-retornar-paises_0_693530838.html>.



“Profesionales de la salud regresan a trabajar en Ecuador favorecidos por el plan “Ecuador Saludable, Vuelvo por Ti”, en diario *El Telégrafo*, Guayaquil, 27 de noviembre de 2012, en <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/profesionales-de-la-salud-regresan-a-trabajar-en-ecuador-favorecidos-por-el-plan-ecuador-saludable-vuelvo-por-ti.html>.

Documentos oficiales

Unión Europea, “Acuerdos de simplificación de la expedición de visados con los países de los Balcanes occidentales”, Bruselas, 2007, en http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/114578_es.htm.

——— “Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración”, Bruselas, 2007, en http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/114558_es.htm.

——— “Migración: planteamiento global en relación con las regiones situadas al este y el sudeste de la UE”, Bruselas, 2007, en http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114565_es.htm.

——— “Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio u oficiales”, Diario Oficial UE L 66/2, Luxemburgo, 12 de marzo de 2011, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:066:0002:0006:ES:PDF>.

——— “Reglamento del Consejo Europeo 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”, (CE) No. 539, Luxemburgo, 2001, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0539:ES:HTML>.

——— “Reglamento del Consejo Europeo, de 6 de marzo de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) No. 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación”, (CE) No. 453, Luxemburgo, 2003, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0453:ES:HTML>.

Fecha de recepción: 23 de octubre de 2013.

Fecha de aprobación: 17 de diciembre de 2013.