

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Orientaciones para una reanudación gradual y coordinada de la tramitación de visados

(2020/C 197 I/01)

I. INTRODUCCIÓN

Los nacionales de 105 países necesitan obtener visados para viajar al espacio UE+ ⁽¹⁾. Normalmente, las solicitudes de visado pueden presentarse en los consulados de los Estados miembros en casi todos los terceros países del mundo. Los 26 Estados miembros del espacio Schengen ⁽²⁾ aplican íntegramente la política de visados armonizada de la UE para estancias de corta duración, lo que, en circunstancias normales, da lugar a la expedición de quince millones de visados cada año.

Como parte del paquete de medidas adoptadas para contener la propagación de la pandemia de COVID-19, la mayor parte de los Estados miembros optó por suspender la tramitación de las solicitudes de visado para viajes no esenciales, en muchos casos por un período indefinido. Algunos Estados miembros decidieron dejar de aplicar los acuerdos de representación para la expedición de visados por cuenta de otros Estados miembros. Dado que determinadas categorías ⁽³⁾ de viajeros esenciales quedaron exentas de las restricciones de viaje de la UE, la Comisión invitó a los Estados miembros a mantener unos «servicios mínimos» para la tramitación de solicitudes de visado para dichas categorías de personas, incluso en los casos de representación ⁽⁴⁾. Los Estados miembros han garantizado dichos servicios en la medida de lo posible, pero, a menudo, las medidas locales de confinamiento han obstaculizado la continuidad de los servicios, haciendo que el acceso a los servicios de expedición de visados de los Estados miembros fuese difícil —cuando no imposible— en muchas partes del mundo. Como consecuencia de las restricciones de viaje mundiales, en mayo de 2020 los Estados miembros expedieron menos del 2 % del número de visados que expiden normalmente como promedio mensual.

Tan pronto como empiecen a levantarse gradualmente las restricciones de viaje en las fronteras exteriores de la UE, la reanudación de la tramitación de visados deberá producirse de forma simultánea. Los principios rectores de este proceso se fijan en la Comunicación de la Comisión sobre la tercera evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE ⁽⁵⁾.

Con la relajación de las restricciones en las fronteras exteriores, la reanudación progresiva de las conexiones de viajes internacionales y la relajación de las medidas de confinamiento en terceros países, los viajeros podrán de nuevo acceder a los servicios de tramitación de visados en terceros países. Para que este proceso dé los mejores resultados posibles, es de vital importancia que los Estados miembros reanuden las operaciones de forma coordinada y armonizada en cada uno de los terceros países, con transparencia total. Las disposiciones jurídicas generales para la política de visados armonizada, establecidas en el Código de visados, seguirán siendo de aplicación. Además, a nivel local, es necesario seguir armonizando los procedimientos e intercambiar continuamente mejores prácticas en lo relativo a protocolos de higiene y nuevos métodos de trabajo. Las consultas periódicas entre Estados miembros a través de la Cooperación Local Schengen, bajo la coordinación de las Delegaciones de la UE, desempeñarán un papel clave a este respecto.

⁽¹⁾ El «espacio UE+» lo forman todos los Estados miembros del espacio Schengen (incluidos Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía), así como los cuatro Estados asociados de Schengen. También incluye a Irlanda y al Reino Unido, si deciden sumarse.

⁽²⁾ Veintidós Estados miembros de la UE y cuatro Estados asociados de Schengen.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Véanse las Directrices de la Comisión de 18 de marzo de 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

En las fases iniciales, las medidas de confinamiento local incidirán en la capacidad de los proveedores de servicios externos y de las secciones de visados para recibir a los solicitantes y tramitar las solicitudes de visado. Sin embargo, si dichas medidas locales de confinamiento permanecen en vigor en determinados lugares, habrá también poca demanda de visados y viajes a la UE. Del mismo modo, no cabe excluir la posibilidad de que la reanudación de los viajes internacionales sea lenta; al mismo tiempo, la posible preocupación en torno a los viajes internacionales en el contexto de una pandemia global implicaría que el volumen total de solicitudes de visado podría incrementarse muy lentamente en los próximos meses. Con toda probabilidad, la demanda de visados continuará muy por debajo de los niveles normales hasta el final del año, incluso en aquellos terceros países en los que los volúmenes son tradicionalmente altos ⁽⁶⁾.

En mayo, la Comisión organizó dos consultas informales con expertos en visados de los Estados miembros con vistas a preparar la reanudación de las tramitaciones de visados. En estas reuniones, todos los Estados miembros estuvieron de acuerdo en que la reanudación de la tramitación de visados debía realizarse de forma totalmente simultánea al levantamiento de las restricciones en las fronteras exteriores y coordinarse entre los consulados de cada localidad.

Sobre la base de estas consultas, el objetivo de las presentes orientaciones es apoyar a los Estados miembros para que lleven a cabo este proceso de forma armonizada.

II. REANUDACIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE VISADOS

Una vez que se haya adoptado una decisión sobre el levantamiento de las restricciones de los viajes no esenciales a la UE, todos los Estados miembros deberán reanudar la tramitación de visados tan pronto como sea posible para los terceros países afectados. En todos los casos, deberán seguir manteniéndose los servicios mínimos en materia de visados para las personas consideradas como «viajeros esenciales» en cualquier lugar, incluso cuando las restricciones de viaje generales sigan en vigor con respecto a un tercer país determinado.

Mientras la capacidad de tramitación de solicitudes de visado siga siendo limitada, deberá darse prioridad a las solicitudes de viajeros esenciales y trabajadores clave. Si la capacidad consular en sus países de origen sigue siendo insuficiente, los Estados miembros deberán continuar concediendo visados a esta categoría de viajeros, en particular a la gente de mar, en las fronteras exteriores.

Sin embargo, una vez que los viajes no esenciales desde un tercer país sean posibles, los intentos de crear nuevas categorías de «viajeros prioritarios» parecen innecesarios y contraproducentes. Una mayor diferenciación en función de los motivos de viaje podría considerarse desproporcionada y discriminatoria, dado que no es posible vincularla a una amenaza para la salud pública durante la fase de solicitud del visado. Además, a falta de acuerdo sobre qué motivos de viaje han de considerarse prioritarios, el objetivo de la reanudación armonizada de la tramitación de visados se vería seriamente comprometido.

Siempre que sea posible, los Estados miembros deben comprometerse a reanudar las tramitaciones de forma simultánea en cada localidad, así como —cuando proceda— a volver a representar plenamente a otros Estados miembros en materia de visados. Del mismo modo, los Estados miembros han de continuar aplicando las normas generales del Código de visados al tramitar las solicitudes y conceder los visados. Esto también transmitirá un mensaje uniforme al público y prevendrá la búsqueda de visados de conveniencia u otros posibles abusos.

Habida cuenta de que, en promedio, el 90 % de las solicitudes de visado se presentan a través de proveedores de servicios externos, la reanudación de las tramitaciones exige necesariamente una estrecha colaboración entre los Estados miembros y estos operadores privados. Aunque corresponderá a los proveedores de servicios externos aplicar las medidas higiénicas apropiadas en consonancia con las prácticas locales, los Estados miembros deben supervisar de cerca todos los aspectos de la reanudación de la actividad de los proveedores de servicios.

Si bien la evaluación de las amenazas para la salud pública es un elemento del procedimiento de expedición de visados, la política de visados no es principalmente un instrumento de política sanitaria. No deben exigirse chequeos de salud en el momento de la solicitud del visado, que tiene lugar, como mínimo, quince días antes del viaje previsto, y hasta seis meses antes (nueve meses en el caso de la gente de mar).

1. Preparación y puesta en práctica de una reanudación armonizada de las tramitaciones

Se anima a los Estados miembros a comenzar de inmediato los preparativos para el desarrollo de nuevos protocolos de acceso para la recepción de los solicitantes y las solicitudes, con respecto tanto a los proveedores de servicios externos como a los consulados. Entre estas medidas, podrían figurar:

- El establecimiento de protocolos de medidas higiénicas:
 - para el personal: distancia física, trabajo por turnos, equipo de protección (guantes, mascarillas, mamparas de plexiglás en los mostradores, etc.);
 - para los solicitantes: respeto de la distancia física, uso obligatorio de mascarillas, instalación de dispensadores de desinfectante, etc.

⁽⁶⁾ Como es el caso de Rusia, China o la India.

- La obligación de cita previa para acceder a las instalaciones.
- La limitación de la interacción física en la medida de lo posible:
 - promover la utilización de métodos de presentación de solicitudes que no impliquen contacto personal: por ejemplo, el depósito de documentos o la presentación de formularios y justificantes en línea;
 - el respeto estricto de la norma según la cual las huellas digitales de los solicitantes solo deben tomarse una vez cada 59 meses (las comprobaciones sistemáticas de si los datos biométricos del solicitante se encuentran ya en el Sistema de Información de Visados reducirían considerablemente la necesidad de presencia física);
 - permitir el pago de las tasas a través de sistemas sin contacto como el pago en línea o el pago a distancia.

2. Trámite de solicitudes

La aplicación de la política común de visados debe seguir siendo uniforme. En la actual situación, apartarse de las normas generales puede tener consecuencias negativas. Por ejemplo, las restricciones de la validez territorial o de la duración de la validez de un visado limitarán la capacidad de los titulares de los visados de adaptarse a los cambios repentinos en las restricciones de viaje. La limitación sistemática de la validez territorial de los visados podría perjudicar a los Estados miembros que no cuentan con centros de distribución del tráfico aéreo en su territorio y a los viajeros frecuentes. Además, con ello se correría el riesgo de crear nuevos problemas de congestión del transporte en el futuro, ya que los viajeros esenciales (por ejemplo, los conductores de camiones o de trenes o las tripulaciones de buques y aeronaves) no podrían desplazarse libremente. Por otro lado, esto podría suponer una presión renovada sobre las limitadas capacidades de expedición de visados de los Estados miembros en los primeros momentos de la reanudación de las tramitaciones.

Al reanudar las tramitaciones, los Estados miembros deben observar los principios siguientes:

a) *Aplicación del Código de visados:*

Las disposiciones generales del Código de visados siguen siendo de aplicación. En particular:

- Los visados uniformes (válidos para la totalidad del espacio Schengen) deben concederse con arreglo a las disposiciones generales. No existe base jurídica para expedir sistemáticamente visados con una validez territorial limitada.
- Los Estados miembros deben abstenerse de restringir la duración de la validez de los visados, ya que este no es un instrumento eficaz para prevenir la propagación de la COVID-19. Además, estar en posesión de un visado no confiere al titular un derecho absoluto de cruzar las fronteras exteriores, puesto que las condiciones de entrada del Código de Fronteras Schengen serán objeto de una nueva verificación en el momento del viaje.
- Los visados para entradas múltiples se concederán con arreglo a las normas generales. Los visados con largos períodos de validez reducirán la carga de trabajo de los consulados de los Estados miembros, especialmente cuando se reanuden las tramitaciones con un personal reducido, dado que los viajeros frecuentes necesitarán solicitar nuevos visados con menor frecuencia.

b) *Información al público:*

- Los Estados miembros (y los proveedores de servicios externos) deben proporcionar información oportuna sobre las nuevas medidas higiénicas y los protocolos de acceso para la recepción de solicitantes y solicitudes.
- Los titulares de visados deben ser informados individualmente (se distribuirán fichas informativas cuando se devuelvan los pasaportes) de que ser titular de un visado uniforme no exime al viajero de cumplir las restricciones de viaje adicionales que puedan estar en vigor en la UE y que son de aplicación con independencia de la nacionalidad de la persona, como, por ejemplo, los requisitos en materia de cuarentena.

c) *Acuerdos de representación:*

- La aplicación de los acuerdos de representación existentes deberá reanudarse a fin de permitir que los solicitantes presenten sus solicitudes en sus países de residencia, incluidos los visados para Estados miembros que no estén ni presentes ni representados en una localidad.
- En caso de problemas temporales de capacidad en determinados consulados, los Estados miembros deberán celebrar sin demora acuerdos de representación *ad hoc* por motivos de solidaridad. Será particularmente importante garantizar que los trabajadores clave del sector del transporte, tales como los conductores de camiones y de trenes y las tripulaciones de buques y aeronaves, estén en condiciones de presentar solicitudes.

d) *Coordinación e intercambio de información a nivel local:*

En muchos terceros países, se avisó de la aplicación de medidas de aislamiento y confinamiento con muy poca antelación. Esto dio lugar al cierre inmediato de los consulados y de los proveedores de servicios externos, así como a la repatriación del personal expatriado. En estos casos, se dispuso a menudo de poco tiempo para informar debidamente a otros Estados miembros. En cambio, de cara a la reanudación de las operaciones, los Estados miembros deben esforzarse por lograr una coordinación y un flujo de información óptimos, e intercambiar mejores prácticas sobre métodos de trabajo adaptados, incluidos los de los proveedores de servicios externos con los que cooperan. La coordinación y la información mutua son también esenciales en el caso de que sea necesario reinstaurar determinadas restricciones de viaje en el futuro.

3. El papel de la Cooperación Local Schengen

La Cooperación Local Schengen desempeña un papel crucial a la hora de garantizar la aplicación armonizada de la política común de visados en todo momento. En recientes consultas, los Estados miembros han hecho hincapié repetidamente en la función clave de la Cooperación Local Schengen, coordinada por las Delegaciones de la UE, para la puesta en común de conocimientos sobre las situaciones locales (como, por ejemplo, la situación epidemiológica o las medidas locales de confinamiento y cuarentena) y a la hora de garantizar la armonización de las prácticas y la información al público. La Comisión recuerda que la responsabilidad de una Cooperación Local Schengen que funcione correctamente corresponde, de forma compartida, a los Estados miembros y las Delegaciones de la UE. Las autoridades centrales de los Estados miembros deben conceder a sus consulados la flexibilidad necesaria para adaptarse al planteamiento acordado en el marco de la Cooperación Local Schengen para la reanudación armonizada de las tramitaciones.

III. CONCLUSIÓN

La reanudación coordinada de la tramitación de visados en todo el mundo de forma gradual es un reto al que los Estados miembros pueden dar respuesta con eficacia actuando juntos y de manera coordinada. Para la cohesión del espacio Schengen y el funcionamiento de la política común de visados, es de vital importancia evitar las acciones unilaterales y que la Cooperación Local Schengen cumpla plenamente su función coordinadora. La Comisión está preparada para apoyar a los Estados miembros en este empeño, que permitirá —si se gestiona adecuadamente— reanudar sin complicaciones los viajes, los negocios, el turismo y los contactos interpersonales internacionales esenciales para nuestro modo de vida europeo, controlando al mismo tiempo los riesgos para la salud en toda la medida de lo posible.

No cabe descartar que se produzca una segunda oleada de la pandemia de COVID-19 u otra emergencia sanitaria global que haga necesaria la reimposición de restricciones de viaje en el futuro. A corto plazo, la aplicación de las normas generales de expedición de visados para entradas múltiples de larga validez a todos los solicitantes que cumplan los requisitos y, en particular, a los trabajadores clave del sector del transporte como los **conductores de camiones y trenes** y las **tripulaciones de buques y aeronaves**, servirá también como medida de contingencia. Esto contribuirá a evitar la repetición de los cuellos de botella administrativos que han afectado a muchos viajeros esenciales durante las últimas semanas. El objetivo debe ser lograr que la política común de visados sea más resiliente frente a las perturbaciones a gran escala, como las experimentadas en estos últimos meses.
