

Martes, 11 de diciembre de 2018

P8_TA(2018)0494

Visados humanitarios

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2018, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre los visados humanitarios (2018/2271(INL))

(2020/C 388/02)

El Parlamento Europeo,

- Visto el artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
 - Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, sus artículos 4, 18 y 19,
 - Vistos la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo de 1967,
 - Visto el Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) ⁽¹⁾,
 - Vistos el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados de las Naciones Unidas, que siguió a la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, aprobada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016,
 - Vista la evaluación del valor añadido europeo sobre los visados humanitarios facilitada por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo,
 - Vistos los artículos 46 y 52 de su Reglamento interno,
 - Visto el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (A8-0423/2018),
- A. Considerando que, pese al gran número de anuncios y solicitudes de vías seguras y legales que ofrecen acceso al territorio europeo para las personas que buscan protección internacional, en la actualidad no existen a escala de la Unión una armonización de los procedimientos de entrada protegida ni un marco jurídico en materia de visados humanitarios, a saber, visados expedidos para alcanzar el territorio de los Estados miembros con vistas a solicitar protección internacional;
- B. Considerando que, según la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de marzo de 2017, en el asunto C-638/16 ⁽²⁾, *X y X y Estado belga*, los Estados miembros no están obligados, en virtud del Derecho de la Unión, a expedir visados humanitarios a las personas que deseen entrar en su territorio con la intención de pedir asilo, pero son libres de hacerlo sobre la base de su Derecho nacional; que esta sentencia interpreta el Derecho vigente de la Unión que puede ser modificado;
- C. Considerando que varios Estados miembros han tenido o tienen en la actualidad regímenes nacionales de expedición de visados humanitarios o permisos de residencia para garantizar procedimientos nacionales de entrada protegida a las personas que lo necesiten;
- D. Considerando que el número de personas admitidas por medio de procedimientos nacionales de entrada de protección humanitaria o mediante reasentamiento sigue siendo bajo en comparación con las necesidades generales, y muestra diferencias significativas entre Estados miembros; que el ámbito de aplicación de los procedimientos nacionales de entrada de protección humanitaria y reasentamiento tiene una definición limitada y, en el caso del reasentamiento, está estrictamente vinculada a criterios de vulnerabilidad y al registro como refugiado en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados;
- E. Considerando que, como resultado de ello, se calcula que el 90 % de las personas que se benefician de protección internacional llegaron a la Unión de forma irregular, lo que ha provocado su estigmatización antes de su llegada a las fronteras exteriores de los Estados miembros;

⁽¹⁾ DO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

⁽²⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2017, *X y X / Estado belga*, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173.

Martes, 11 de diciembre de 2018

- F. Considerando que las mujeres sin pareja que viajan solas o con menores, las mujeres que son cabeza de familia, las mujeres embarazadas y las lactantes, las personas con discapacidad, las adolescentes y las mujeres de edad avanzada se encuentran entre las personas especialmente vulnerables en las rutas migratorias hacia Europa y corren un riesgo considerablemente mayor de sufrir violencia de género, como la violación, o de otro tipo, y de ser el objetivo de traficantes y tratantes de personas con fines de explotación sexual y económica; que las mujeres y las niñas tienden a ser más vulnerables a todas las formas de explotación, incluidas la explotación laboral y la explotación sexual, en las rutas migratorias hacia la Unión y a menudo se ven obligadas a prostituirse para sobrevivir y poder continuar su viaje;
- G. Considerando que el coste humano de estas políticas se ha estimado en al menos 30 000 muertes en las fronteras de la Unión desde el año 2000; que es urgentemente necesario un marco jurídico de la Unión como medio para hacer frente al inaceptable número de muertes que se producen en el Mediterráneo y en las rutas migratorias que conducen a la Unión, combatir realmente el tráfico de personas y la exposición a la trata de personas, a la explotación laboral y a la violencia, gestionar de forma ordenada la llegada, recepción digna y tramitación justa de las solicitudes de asilo y optimizar el presupuesto de los Estados miembros y de la Unión para procedimientos de asilo, control de las fronteras y actividades de búsqueda y salvamento, así como para establecer prácticas coherentes en el acervo de la Unión en materia de asilo;
- H. Considerando que el Parlamento ha intentado incluir disposiciones en este sentido en sus enmiendas al Reglamento (CE) n.º 810/2009;
- I. Considerando que tanto el Consejo como la Comisión han rechazado dichas enmiendas, alegando, entre otras cosas, que tales disposiciones no deben incluirse en el Reglamento (CE) n.º 810/2009, dado que este sólo cubre los visados de corta duración;
- J. Considerando que el Parlamento se ha visto obligado, ante la falta de iniciativa de la Comisión, a elaborar la presente Resolución sobre los visados humanitarios;
- K. Considerando el intenso trabajo realizado, en ocasiones con la ayuda de expertos, para redactar las recomendaciones que se adjuntan a la presente Resolución;
1. Pide a la Comisión que presente, antes del 31 de marzo de 2019, sobre la base del artículo 77, apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), una propuesta de Reglamento por el que se establezca un visado humanitario europeo, siguiendo las recomendaciones que se recogen en el anexo;
 2. Considera que los Estados miembros deben tener la posibilidad de expedir visados humanitarios a las personas que buscan protección internacional, de manera que dichas personas puedan entrar en el territorio del Estado miembro que haya expedido el visado con el único objetivo de presentar una solicitud de protección internacional en ese Estado miembro;
 3. Considera que los visados humanitarios europeos deben complementar —y no sustituir— los procedimientos nacionales de entrada existentes para protección humanitaria, los procedimientos de reasentamiento y las solicitudes espontáneas con arreglo a la legislación internacional sobre refugiados, y que la decisión de expedir visados humanitarios europeos debe seguir constituyendo una competencia exclusiva de los Estados miembros;
 4. Considera que cualquier iniciativa sobre los visados humanitarios europeos debe entenderse sin perjuicio de otras iniciativas en materia de política de migración, incluidas las destinadas a abordar las causas profundas de la migración;
 5. Hace hincapié en la necesidad urgente de vías seguras y legales a la Unión, una de las cuales debe ser el visado humanitario europeo, lo cual es también especialmente importante desde el punto de vista de la igualdad de género, ya que las mujeres son particularmente vulnerables y están, por lo tanto, más expuestas a la violencia sexual y de género en las rutas y en los centros de acogida; hace hincapié en que su vulnerabilidad económica y otros tipos de dependencia colocan a menudo a las mujeres y las niñas de terceros países en una situación en la que les es aún más difícil que a los hombres solicitar asilo de manera segura;
 6. Considera que parte de las repercusiones financieras de la propuesta debe ser asumida por el presupuesto general de la Unión como manifestación concreta del principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad, también en el aspecto financiero, entre los Estados miembros, de conformidad con el artículo 80 del TFUE;

Martes, 11 de diciembre de 2018

7. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución y las recomendaciones que se recogen en el anexo a la Comisión y al Consejo, así como a los Parlamentos nacionales, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Servicio Europeo de Acción Exterior, a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial y a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Martes, 11 de diciembre de 2018

ANEXO A LA RESOLUCIÓN

RECOMENDACIONES DETALLADAS RESPECTO AL CONTENIDO DE LA PROPUESTA SOLICITADA

El Parlamento Europeo considera que el acto legislativo que se adopte deberá:

1. FORMA Y TÍTULO DEL INSTRUMENTO QUE SE ADOPTE

- ser un acto jurídico independiente que se adopte en forma de reglamento, titulado «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un visado humanitario europeo»;

2. BASE JURÍDICA

- tener como base jurídica el artículo 77, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE);

3. JUSTIFICACIÓN

- justificarse haciendo referencia a:
 - la laguna jurídica existente en la actualidad en el Derecho de la Unión que, aparte de los procedimientos de reasentamiento aplicables a los refugiados vulnerables, no prevé procedimientos específicos ni en el acervo sobre visados ni en el relativo a las fronteras o el asilo, para la admisión en el territorio de los Estados miembros de las personas que buscan protección, con una estimación de que el 90 % de las personas que posteriormente han sido reconocidas como refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria llegaron al territorio de los Estados miembros de forma irregular⁽¹⁾, a menudo siguiendo rutas en las que se juegan la vida;
 - el riesgo de fragmentación, ya que los Estados miembros establecen cada vez en mayor medida sus propios programas y procedimientos de admisión humanitaria, lo que va en contra del objetivo general establecido en el artículo 78, apartado 1, del TFUE de desarrollar una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal, y podría también, en vista de la existencia de diferentes regímenes, afectar a la aplicación uniforme de las disposiciones comunes relativas a la entrada en el territorio de los Estados miembros de nacionales de terceros países establecidas en los Reglamentos (CE) n.º 810/2009⁽²⁾ y (UE) 2016/399⁽³⁾ del Parlamento Europeo y del Consejo;
 - los elevados costes humanos, pero también en términos sociales, económicos y presupuestarios, asociados con el *statu quo*, para los nacionales de terceros países de que se trate (dinero cobrado por los pasadores de fronteras, riesgo de trata y explotación, riesgo de persecución, riesgo de muerte y malos tratos, etc.) y para los Estados miembros y la Unión (elevado presupuesto de búsqueda y salvamento, incluido para transporte privado, protección de las fronteras, cooperación con terceros países, procedimientos de asilo y posible retorno en caso de rechazo de las solicitudes de protección internacional, así como lucha contra la delincuencia organizada, la trata y el tráfico ilícito, etc.);
 - el valor añadido de la acción de la Unión, a la hora de garantizar el cumplimiento de los valores de la Unión, incluidos los derechos fundamentales, la confianza mutua entre los Estados miembros y la confianza en el sistema por parte de los solicitantes de asilo, la seguridad jurídica, la previsibilidad y la aplicación y ejecución uniforme de las normas, la obtención de economías de escala y la reducción de los costes anteriormente citados vinculados al *statu quo*;
 - recordar que la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁴⁾ y el Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁵⁾ solo se aplican en el territorio de los Estados miembros, mientras que, en la actualidad, existen insuficientes vías legales para que los solicitantes de asilo puedan alcanzar dicho territorio;

⁽¹⁾ HEIN / DONATO (CIR) 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe (Estudio de vías para una entrada protegida en Europa), p. 17.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

⁽⁴⁾ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013, p. 60).

⁽⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

Martes, 11 de diciembre de 2018

- recordar que, tras la presentación de una solicitud de asilo en un Estado miembro, se aplican las disposiciones del Sistema Europeo Común de Asilo de la Unión;
- destacar que la denegación de una solicitud de visado humanitario europeo no afecta en modo alguno al derecho a solicitar asilo en la Unión, ni impide que el solicitante sea incluido en otros regímenes de protección disponibles;

4. DISPOSICIONES GENERALES

- tener como objetivo el establecimiento de disposiciones sobre los procedimientos y las condiciones que permitan a los Estados miembros expedir un visado humanitario europeo a las personas que buscan protección internacional, de manera que dichas personas puedan entrar en el territorio del Estado miembro que haya expedido el visado con el único objetivo de presentar una solicitud de protección internacional en ese Estado miembro;
- incluir en su ámbito de aplicación a los nacionales de terceros países que deben estar en posesión de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo ⁽¹⁾, y cuando las alegaciones de estar expuestos a persecución o de correr el riesgo de sufrir persecución conforme a la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ sean manifiestamente fundadas, pero no sean todavía objeto de un proceso de reasentamiento, tal y como se define en los regímenes nacionales de reasentamiento o en el Reglamento propuesto por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ o la Directiva 2001/55/CE del Consejo ⁽⁴⁾;
- excluir de su ámbito de aplicación a los familiares que tengan derecho a reunirse con su familia en un Estado miembro, a su debido tiempo, con arreglo a otros actos legales de la Unión o de la legislación nacional;

5. PROCEDIMIENTOS DE EXPEDICIÓN DE VISADOS HUMANITARIOS

- disponer que las solicitudes de este tipo de visados se presenten directamente, por vía electrónica o por escrito, en cualquier consulado o embajada de los Estados miembros;
- establecer modalidades prácticas para dichas solicitudes de visado, entre otros, la cumplimentación de un impreso de solicitud, el suministro de información sobre la identidad del solicitante, incluidos los identificadores biométricos, y la descripción de los motivos, documentados en la medida de lo posible, por los que se teme persecución o daños graves;
- disponer que el solicitante del visado sea convocado a una entrevista, asistido por un traductor en caso necesario, que también podrá realizarse mediante medios de comunicación audiovisual a distancia que garanticen un nivel adecuado de seguridad, protección y confidencialidad;
- disponer que los documentos presentados sean evaluados, también por lo que respecta a su autenticidad, por una autoridad competente, independiente e imparcial con experiencia y conocimientos adecuados en materia de protección internacional;
- disponer que dichas solicitudes de visado se evalúen sobre la base de la declaración y la entrevista del solicitante y, en su caso, de la documentación justificativa, sin llevar a cabo un proceso completo de determinación de su estatuto;
- disponer que, antes de la expedición de dicho visado, todo solicitante sea sometido a un control de seguridad en las correspondientes bases de datos nacionales y de la Unión, para garantizar que no entrañe ningún riesgo para la seguridad;

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81 de 21.3.2001, p. 1).

⁽²⁾ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337 de 20.12.2011, p. 9).

⁽³⁾ 2016/0225(COD).

⁽⁴⁾ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

Martes, 11 de diciembre de 2018

- prever que se dé respuesta a dichas solicitudes de visado en un plazo de quince días naturales a partir de la fecha de presentación de la solicitud;
- establecer que la decisión sobre la solicitud se comunique al solicitante de forma individualizada, por escrito y motivada;
- disponer que los nacionales de terceros países a quienes se les deniegue este tipo de visado tengan la posibilidad de recurrir, tal como se prevé actualmente en caso de denegación de un visado de corta duración o de denegación de entrada en la frontera;

6. EXPEDICIÓN DE UN VISADO HUMANITARIO

- disponer que estos visados sean expedidos usando una etiqueta adhesiva común y se incluyan en el Sistema de Información de Visados;
- disponer que, una vez que se expida un visado humanitario, este permita a su titular entrar en el territorio del Estado miembro que lo haya expedido con el único objetivo de presentar una solicitud de protección internacional en dicho Estado miembro;

7. GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ORGANIZACIÓN

- disponer que las solicitudes de este tipo de visados sean evaluadas por personal que tenga la formación adecuada;
- disponer que dicho personal pueda desarrollar su labor en embajadas o consulados o en los Estados miembros, en cuyo caso las solicitudes se transmitirán por vía electrónica y las entrevistas se realizarán a distancia;
- disponer que determinados aspectos del proceso, que no impliquen una preselección, evaluación o decisión de ningún tipo, puedan ser gestionados por proveedores de servicios externos, como el suministro de información, la gestión de las convocatorias para las entrevistas o la recogida de identificadores biométricos;
- disponer que se adopten las medidas necesarias para garantizar la protección y seguridad de los datos y la confidencialidad de las comunicaciones;
- disponer que los Estados miembros cooperen entre sí, con las agencias de la Unión, las organizaciones internacionales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y otras partes interesadas pertinentes en aras de una aplicación armonizada;
- prever una amplia difusión de la información sobre los procedimientos y las condiciones de expedición de este tipo de visados, así como sobre los procedimientos y las condiciones de obtención de protección internacional en el territorio de los Estados miembros, en particular en los sitios web de las embajadas y consulados de los Estados miembros y a través del Servicio Europeo de Acción Exterior;

8. DISPOSICIONES FINALES

- prever que los Estados miembros reciban apoyo financiero significativo procedente del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras para su aplicación;
- prever que un Estado miembro que expida dicho visado humanitario tenga acceso a la misma compensación del Fondo de Asilo, Migración e Integración que cuando un Estado recibe a un refugiado en el marco europeo de reasentamiento;

9. MODIFICACIÓN DE OTROS ACTOS JURÍDICOS

- disponer la modificación de los actos siguientes:
- Reglamento (CE) n.º 810/2009, para aclarar que las disposiciones del Reglamento por el que se crea un visado humanitario europeo se aplican a las personas que tratan de obtener protección internacional;

Martes, 11 de diciembre de 2018

- Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, para prever la introducción en el Sistema de Información de Visados de las solicitudes de visados humanitarios europeos;
 - Reglamento (UE) 2016/399, para adaptar las condiciones de entrada de las personas que han obtenido un visado humanitario europeo;
 - Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, para proporcionar financiación a los Estados miembros para la aplicación del Reglamento por el que se crea un visado humanitario europeo;
 - artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes ⁽²⁾ y la Directiva 2001/51/CE ⁽³⁾ del Consejo, con el fin de eximir a los transportistas que trasladen a nacionales de terceros países de toda responsabilidad, obligación y sanciones cuando los nacionales de terceros países afectados declaren su intención de solicitar protección internacional o humanitaria en el territorio de los Estados miembros.
-

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n.º 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS) (DO L 218 de 13.8.2008, p. 60).

⁽²⁾ DO L 239 de 22.9.2000, p. 19.

⁽³⁾ Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 (DO L 187 de 10.7.2001, p. 45).