



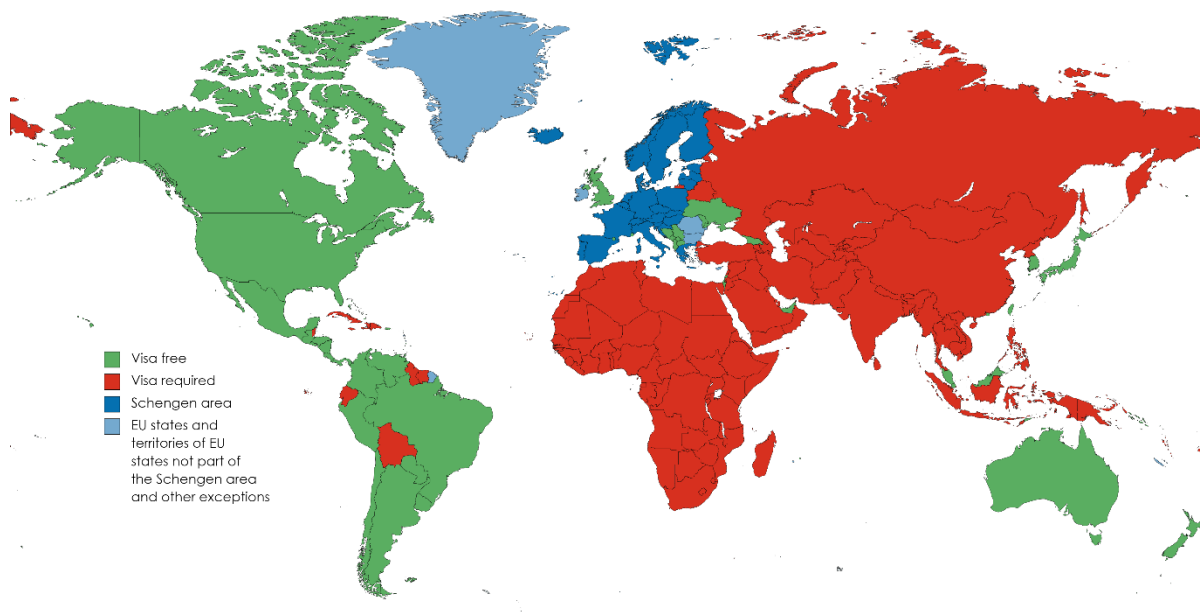
Bruselas, 30.5.2023
COM(2023) 297 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

sobre el seguimiento de los regímenes de exención de visado de la UE

1. INTRODUCCIÓN

La UE cuenta actualmente con un **régimen de exención de visado con 61 países**¹. En virtud del régimen, los nacionales de estos países pueden entrar en el espacio Schengen sin visado para estancias de corta duración de hasta 90 días en cualquier período de 180 días. La política de exención de visado de la UE se basa en el principio de reciprocidad en materia de visados. La exención de visado aporta beneficios clave a los ciudadanos de ambas partes, reforzando aún más las relaciones de la UE con sus socios.



De los 60 países no pertenecientes a la UE con un régimen de exención de visado, 25 países² tienen **acuerdos de exención de visado** con la UE y 8 obtuvieron la exención como resultado de la conclusión satisfactoria de un **diálogo sobre liberalización de visado** (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia, Georgia, Moldavia y Ucrania). Los demás países obtuvieron la exención de visado de conformidad con la primera armonización de las normas de la UE [Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo]³. Además, el 19 de abril

¹ Incluidas dos regiones administrativas especiales de China (Hong Kong y Macao) y una autoridad territorial no reconocida como Estado por al menos un Estado miembro de la UE (Taiwán) y, a más tardar, el 1 de enero de 2024, Kosovo*. En virtud del Anexo II del Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, 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 303 de 28.11.2018, p. 39).

² Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Brasil, Colombia, Dominica, Granada, Kiribati, Islas Marshall, Islas Salomón, Mauricio, Micronesia, Palaos, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Seychelles, Timor Oriental, Tonga, Trinidad y Tobago, Tuvalu, Emiratos Árabes Unidos y Vanuatu.

³ Andorra, Argentina, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Santa Sede, Honduras, Israel, Japón, Malasia, México, Mónaco, Nueva Zelanda, Nicaragua, Panamá, Paraguay, San Marino, Singapur, Estados Unidos, Corea del Sur, Uruguay y Venezuela. El Reino Unido fue incluido en 2019 tras su retirada de la Unión Europea [Reglamento (UE) 2019/592 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 2019, que modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 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, en lo que respecta a la retirada del Reino Unido de la Unión, DO L 103I de 12.4.2019, p. 1].

de 2023, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron conceder una exención de visado a Kosovo, tras la conclusión satisfactoria de un diálogo sobre liberalización de visados, que entrará en vigor a más tardar el 1 de enero de 2024⁴.

En general, la exención de visado sigue **aportando importantes beneficios económicos, sociales y culturales** a los Estados miembros de la UE y a terceros países y es una herramienta importante para **promover el turismo y los negocios**. Según las estimaciones de la OCDE, el sector de los viajes y el turismo por sí solo representó alrededor del 7 % de las exportaciones mundiales en 2019 y contribuyó en torno al 4,4 % del PIB de los países de la OCDE⁵.

Al mismo tiempo, la política común de visados de la UE es parte integrante del acervo de Schengen y uno de sus objetivos fundamentales es **abordar los riesgos de seguridad y migración irregular para el espacio Schengen**.

No obstante, el seguimiento por parte de la Comisión de los regímenes de exención de visado de la UE, incluidos sus informes en el marco del mecanismo de suspensión de visados⁶, ha puesto de manifiesto que la exención de visado puede plantear importantes retos en materia de migración y seguridad.

Una **adaptación insuficiente de los visados** a la política de visados de la UE puede convertir un país exento de visado en un centro de tránsito para las entradas irregulares en la UE, en particular para los países de la vecindad inmediata de la UE. Los viajes sin visado también pueden dar lugar a un aumento de la **migración irregular** a través de la superación de las estancias por parte de viajeros exentos de la obligación de visado o de solicitudes de asilo presentadas en un número elevado por nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado con bajas tasas de reconocimiento (**solicitudes de asilo infundadas**).

* Esta denominación se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo.

⁴ Reglamento (UE) 2023/850 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1806 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 (Kosovo (La denominación «Kosovo» se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto y está en consonancia con la Resolución 1244/1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con la opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre la declaración de independencia de Kosovo)), DO L 110 de 25.4.2023, p. 1).

⁵ [Safe-and-seamless-travel-and-improved-traveller-experience-OECDReport-for-the-G20-TWG_merged.pdf](#)

⁶ El artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) 2018/1806 establece que la Comisión supervisará que los terceros países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado cuando viajan al territorio de Estados miembros como resultado de la conclusión positiva de un diálogo sobre liberalización de visados mantenido entre la Unión y dicho tercer país, siguen cumpliendo los requisitos específicos basados en el artículo 1 y empleados para evaluar la conveniencia de que se les conceda la liberalización de visados. A tal fin, desde 2017 la Comisión ha elaborado 5 informes en el marco del mecanismo de suspensión de visados, que abarcan a los países exentos de visado de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia) y de la Asociación Oriental (Georgia, Moldavia y Ucrania). Además, la Comisión supervisa periódicamente los regímenes de exención de visado con otros terceros países, en el contexto de la posibilidad de activar el mecanismo de suspensión por propia iniciativa, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Reglamento (UE) 2018/1806.

Además, los **regímenes de ciudadanía para inversores** gestionados por terceros países con acceso sin visado a la UE pueden dar lugar a riesgos o amenazas para la seguridad de la UE, incluidos riesgos relacionados con infiltración de la delincuencia organizada, blanqueo de capitales, evasión fiscal y corrupción⁷, y permitir el acceso sin visado a la UE a nacionales de terceros países que, de otro modo, estarían sujetos a la obligación de visado.

Además, la seguridad de la UE y de sus fronteras exteriores se ha visto profundamente afectada por los recientes acontecimientos geopolíticos, lo que demuestra que las acciones de determinados agentes extranjeros pueden suponer graves amenazas para los intereses de seguridad de la Unión. La UE debe estar bien preparada para reaccionar rápidamente ante una amplia gama de posibles riesgos para la seguridad en el futuro, incluidas las **amenazas híbridas**.

Para hacer frente a estos retos y prevenir estos riesgos de manera eficaz, deben reevaluarse y mejorarse las normas existentes incluidas en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2018/1806 («Reglamento sobre visados»), relativas al **seguimiento** del funcionamiento de los regímenes de exención de visado con terceros países y a la suspensión de las exenciones de visado en caso de aumento de la migración irregular o de riesgos para la seguridad (el «**mecanismo de suspensión de visados**»). Los criterios para activar el mecanismo deberán ser completos y claros, pero lo suficientemente flexibles para permitir su aplicación eficiente y rápida cuando sea necesario. Esto ayudaría a abordar la multitud de retos derivados de la exención de visado en un contexto geopolítico en constante evolución.

En los primeros meses de 2023, a iniciativa de la Presidencia sueca, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior debatió una posible revisión de estas normas y, en particular, del **mecanismo de suspensión de visados**, para lo que los Estados miembros expresaron un amplio apoyo. Esto se debió al aumento del número de cruces irregulares de fronteras a la UE detectados a través de la ruta de los Balcanes Occidentales, que se debió en parte a la falta de armonización de la política de visados por parte de los países vecinos (véase el punto 2a) y que impulsó una reflexión sobre la necesidad de revisar el mecanismo de suspensión de visados. En su carta al Consejo Europeo de 20 de marzo de 2023, la presidenta von der Leyen reconoció este debate y declaró que la Comisión reforzará su seguimiento de la armonización de la política de visados y presentará un informe exhaustivo que allanará el camino para una propuesta legislativa por la que se modifique el mecanismo de suspensión de visados.

Con vistas a presentar una propuesta legislativa en otoño de 2023, la Comisión tiene la intención de consultar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la identificación de los principales retos en los ámbitos de la migración irregular y la seguridad relacionados con el funcionamiento de los regímenes de exención de visado, sobre las principales deficiencias del actual mecanismo de suspensión de visados y sobre las posibles maneras de abordarlos, en particular mediante una **revisión del artículo 8 del Reglamento sobre visados**.

⁷ Véase también el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 23 de enero de 2019, Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea [COM(2019) 12 final].

2. RETOS DE LOS REGÍMENES DE EXENCIÓN DE VISADO

a. Armonización de la política de visados

En 2022, Frontex notificó 144 118 cruces irregulares de las fronteras exteriores de la UE en la ruta de los Balcanes Occidentales⁸, más del doble que en 2021. El aumento se debió en parte a nacionales de terceros países que llegaron sin visado a los Balcanes Occidentales y que viajaron a la UE⁹.

La entrada sin visado en los Balcanes Occidentales de nacionales de países sujetos a la obligación de visado para la UE tuvo un impacto en el aumento del número de llegadas irregulares a la UE en 2022. Esto aumentó la carga sobre los sistemas de asilo de algunos Estados miembros, en un momento de incremento total de las solicitudes de asilo.

En este contexto, la Comisión presentó el 5 de diciembre de 2022 un **Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales**, con la adaptación de la política de visados como uno de los pilares principales, y el 6 de diciembre la Comisión adoptó el quinto informe en el marco del mecanismo de suspensión de visados¹⁰, reiterando que la falta de armonización con la política de visados de la UE debería abordarse con carácter prioritario en todos los socios de los Balcanes Occidentales.

Aunque los diálogos sobre la liberalización de visados incluían garantizar una gestión eficaz de la migración y las fronteras como requisito clave, la armonización de la política de visados no se abordó específicamente. Desde entonces, ha surgido como un factor clave para el funcionamiento sostenible de estos regímenes de exención de visado.

Este mensaje se confirmó al más alto nivel político en las conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 2023¹¹, en las que se subrayaba que **la armonización de la política de visados por parte de los países vecinos reviste una importancia urgente y crucial para la gestión de la migración** así como para el buen funcionamiento general y la sostenibilidad de los regímenes de exención de visado, cuando proceda, y se pedía un mayor seguimiento de las políticas de visados de los países vecinos.

Armonización de la política de visados: el caso de Serbia

El aumento en 2022 del número de cruces irregulares de fronteras hacia la UE detectados a través de la ruta de los Balcanes Occidentales fue en parte consecuencia de la no adaptación de la política de visados de Serbia a la política de visados de la UE; en aquel momento, Serbia tenía acuerdos de exención de visado con 24 terceros países, cuyos nacionales estaban sujetos a la obligación de visado en la UE. Los ciudadanos de algunos de esos países, incluidos, en

⁸ La ruta de los Balcanes Occidentales se refiere a las llegadas irregulares a la UE a través Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia.

⁹ Se trata principalmente de llegadas de nacionales tunecinos, cubanos y burundeses a través de Serbia, nacionales indios a través de Serbia y Albania, y nacionales de terceros países residentes en los Emiratos Árabes Unidos a través de Albania y Montenegro, tal como se indica en el Plan de Acción de la UE para los Balcanes Occidentales https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf

¹⁰ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Quinto informe en el marco del mecanismo de suspensión de visados, COM(2022) 715 final/2.

¹¹ Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (9 de febrero de 2023) - Conclusiones, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf>

particular burundeses, cubanos, indios y tunecinos, llegaban a Serbia sin visado e intentaban entrar de forma irregular en la UE.

El problema dio lugar a contactos inmediatos y amplios entre la Comisión y las autoridades serbias.

Como resultado de esta cooperación y de los esfuerzos coordinados, entre octubre de 2022 y abril de 2023 Serbia reaccionó con prontitud y realizó avances sustanciales en la adaptación a la política de visados de la UE, poniendo fin a sus acuerdos de exención de visado con Burundi, Túnez, Guinea Bissau, India, Bolivia y Cuba¹², y se comprometió a adoptar un plan de adaptación a los visados para finales de 2023, incluido un calendario para la plena adaptación de la política de visados.

Todos los socios de los Balcanes Occidentales han respetado hasta ahora sus compromisos de conformarse a la política de visados. La Comisión acoge con satisfacción la decisión de **Serbia** de restablecer los requisitos de visado mencionados anteriormente; y la decisión de **Montenegro** de restablecer un régimen de visados con Cuba y restablecer el régimen de visados para los nacionales de terceros países que residen legalmente en los Emiratos Árabes Unidos (en enero y abril de 2023, respectivamente). La Comisión también acoge con satisfacción la decisión adoptada por **Albania** de no renovar la exención de visado estacional para los nacionales de Egipto, la India y Rusia, así como la decisión de **Macedonia del Norte** de reintroducir la obligación de visado para los nacionales de Botsuana, Cuba y Azerbaiyán.

Estas decisiones son **pasos importantes y bienvenidos hacia el objetivo de prevenir las llegadas irregulares a la UE** a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales, aunque siguen existiendo importantes retos.

La Comisión espera que todos los países vecinos de la UE exentos de visado prosigan sus esfuerzos para **seguir armonizando¹³ sus políticas de visados con la política de visados de la UE**, en particular cuando se trate de terceros países con patrones de alta presión migratoria o riesgos para la seguridad de la UE. La Comisión **reforzará su seguimiento y presentación de informes** sobre la adaptación de la política de visados (véase la sección 3) y considerará, sobre la base de las próximas consultas, añadir la **falta de armonización de la política de visados como motivo explícito de suspensión** en el artículo 8 del Reglamento sobre visados.

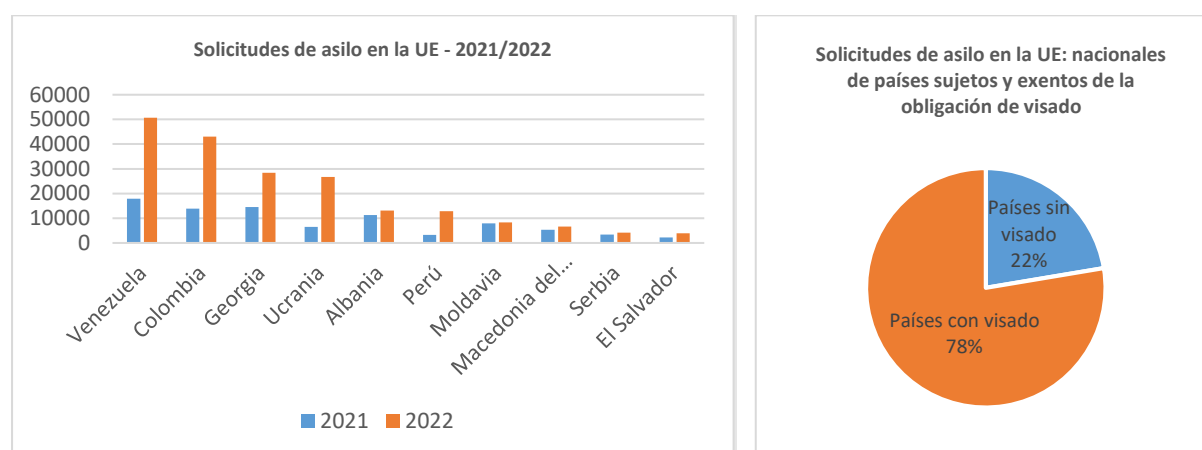
b. Solicitudes de asilo presentadas por nacionales de países exentos de la obligación de visado

¹² El 21 de octubre, Serbia anunció la terminación de los acuerdos de exención de visado con Burundi y Túnez, restableciendo la obligación de visado el 22 de noviembre de 2022. A continuación se puso fin al acuerdo de exención de visado con Guinea Bissau el 1 de diciembre y se restableció la obligación de visado 5 días después. El 6 de diciembre de 2022, la Comisión adoptó el quinto Informe sobre el Mecanismo de Suspensión de Visados, en el que reiteraba la solicitud de Serbia de adaptar su política de visados a la lista de terceros países sujetos a la obligación de visado, con carácter prioritario. Tras la publicación del informe, 3 días más tarde, el 9 de diciembre, Serbia anunció la terminación del acuerdo de exención de visado con la India, con efecto a partir del 1 de enero de 2023. El 27 de diciembre, también finalizaron los acuerdos de exención de visado con Bolivia y Cuba, que entraron en vigor el 10 de febrero y el 13 de abril de 2023, respectivamente.

¹³ Los países candidatos tendrán que garantizar la plena adaptación al acervo de la UE, incluida la política de visados, en el marco del proceso de adhesión.

Los beneficios de la exención de visado también conllevan responsabilidades y el compromiso de terceros países para garantizar la sostenibilidad de la exención de visado. Las solicitudes de asilo infundadas contribuyen a la creación de cuellos de botella en los sistemas de asilo de los Estados miembros y pueden afectar al proceso de asilo de los nacionales de terceros países que tienen verdaderas solicitudes de asilo. En 2022, el 22 % (alrededor de 215 000 solicitudes) del total de solicitudes de asilo (alrededor de 962 000) fueron presentadas por nacionales de terceros países que disfrutaban de la exención de visado para viajar a la UE. Estas solicitudes tienen una tasa de reconocimiento muy baja (alrededor del 5 %). Esto representa un número casi récord de solicitudes de asilo, es decir, más del doble que en 2021 y +15 % en comparación con 2019.

En 2022, solicitudes de asilo **con tasas de reconocimiento**¹⁴ que oscilaban entre el 4 % y el 6 % fueron presentadas en la UE por nacionales de varios países exentos de la obligación de visado, como **Colombia** (43 020 solicitantes), **Georgia** (28 385), **Albania** (13 100) o **Perú** (12 845). En el caso de Venezuela (50 730 solicitantes en 2022), el 72 % de las resoluciones en primera instancia dieron lugar a la concesión de protección nacional.



Fuente: Datos de Eurostat, 2022.

En general, los países socios exentos de la obligación de visado en los países vecinos de la UE han realizado **esfuerzos significativos para informar mejor a sus propios nacionales sobre los derechos y las responsabilidades de viajar sin visado a la UE, y para evitar los abusos de los viajes sin visado**, con el fin de seguir cumpliendo los criterios de referencia para la liberalización de visados y las recomendaciones de los informes en el marco del mecanismo de suspensión de visados.

Medidas para abordar la cuestión de las solicitudes de asilo infundadas: Albania y Georgia

En concreto, las medidas adoptadas por Georgia y Albania en los últimos años incluyen la realización de controles fronterizos exhaustivos a la salida, campañas de sensibilización sobre los derechos y las obligaciones en el marco del régimen de exención de visado, y medidas para

¹⁴ La tasa de reconocimiento incluye formas de protección reguladas en la UE (estatuto de refugiado y protección subsidiaria) y excluye los estatutos nacionales de protección (razones humanitarias). Se calcula dividiendo el número de resoluciones positivas en primera instancia (por las que se concede el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria) por el número total de resoluciones dictadas.

abordar las razones subyacentes del elevado número de solicitudes de asilo. También se ha reforzado la cooperación con Europol y Frontex para abordar esta cuestión, al igual que la cooperación policial bilateral. Georgia y Albania también siguen aplicando con éxito sus acuerdos de readmisión con la UE¹⁵. Además, Albania ha establecido y sigue aplicando los planes de acción en vigor con los Estados miembros más afectados.

c. Regímenes de ciudadanía para inversores

Los regímenes de ciudadanía para inversores (o programas de ciudadanía por inversión, también conocidos comúnmente como «pasaportes de oro») gestionados por países exentos de la obligación de visado presentan una serie de riesgos para la seguridad de la UE. En particular, los regímenes de ciudadanía para inversores en terceros países con acceso sin visado a la UE pueden utilizarse para eludir el procedimiento ordinario de visado de corta duración de la UE y la evaluación en profundidad de los riesgos migratorios y de seguridad individuales que conlleva, incluida la posible evasión de medidas para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo¹⁶. Esto es especialmente problemático cuando los pasaportes expedidos a los beneficiarios de estos regímenes no pueden diferenciarse de otros pasaportes ordinarios.

La Comisión ha estado colaborando con todos los países exentos de la obligación de visado que aplican regímenes de ciudadanía para inversores con el fin de prevenir y mitigar los posibles riesgos para la seguridad de la UE. En la actualidad, varios terceros países exentos de la obligación de visado están sometidos a un estrecho control debido a los posibles riesgos que plantean sus regímenes de ciudadanía por inversión o a sus planes de establecerlos. Entre ellos figuran Albania, Montenegro y Macedonia del Norte, así como Vanuatu y algunos países del Caribe.

Los países que han obtenido su exención a través de diálogos sobre liberalización de visados son objeto de un estrecho examen en el contexto de la presentación periódica de informes en el marco del mecanismo de suspensión de visados, así como a través de los informes sobre la ampliación, cuando proceda. En el paquete de ampliación de 2022¹⁷ y en el quinto informe en el marco del mecanismo de suspensión de visados, la Comisión formuló **recomendaciones explícitas para eliminar progresivamente o abstenerse de adoptar regímenes de ciudadanía para inversores**. Además, esta cuestión también se aborda en el contexto del diálogo político periódico, así como en las reuniones del Subcomité de Justicia, Asuntos de Interior y Seguridad organizadas en el marco de los Acuerdos de Estabilización y Asociación entre la UE y los países afectados.

A este respecto, la Comisión acoge con satisfacción la decisión de **Albania** de suspender las iniciativas relacionadas con el establecimiento de un régimen de ciudadanía para inversores,

¹⁵ Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales - Declaraciones, DO L 124 de 17.5.2005, p. 22; Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales - Declaraciones, DO L 52 de 25.2.2011, p. 47.

¹⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea, [COM(2019) 12 final], p. 23.

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6082

así como la eliminación progresiva por parte de **Montenegro** de su régimen de ciudadanía para inversores.

Regímenes de ciudadanía para inversores: el caso de Vanuatu

Vanuatu fue el primer país en ver suspendida su exención de visado¹⁸, debido a los riesgos para la seguridad que plantean sus regímenes de ciudadanía para inversores.

Desde 2015, casi al mismo tiempo que se firmó el acuerdo de exención de visados entre la UE y Vanuatu y comenzó a aplicarse provisionalmente¹⁹, Vanuatu empezó a gestionar regímenes de ciudadanía para inversores a una escala cada vez mayor, concediendo la ciudadanía a un gran número de solicitantes. La Comisión ha supervisado cuidadosamente los regímenes y recopilado información sobre su gestión, en particular en lo que se refiere a los requisitos de solicitud, el control de seguridad de los solicitantes, el intercambio de información y estadísticas sobre el número de solicitudes, la nacionalidad de los solicitantes y la tasa de rechazo.

Tras una evaluación de los riesgos para la seguridad vinculados a los regímenes de ciudadanía para inversores de Vanuatu y las preocupaciones planteadas por los Estados miembros, la Comisión concluyó que los regímenes de ciudadanía para inversores de Vanuatu presentan graves deficiencias y fallos de seguridad. En particular, estaban relacionados con la ausencia de requisitos de residencia o presencia, unos procedimientos de control muy rápidos, la falta de intercambio sistemático de información con los países de origen o de residencia anterior y un elevado número de pasaportes expedidos a nacionales que, de otro modo, requerirían visado para acceder a la UE, incluidos los nacionales de países de alto riesgo.

El 12 de enero de 2022, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo para suspender el Acuerdo sobre exención de visados con Vanuatu²⁰. Esta fue la primera propuesta de suspender un acuerdo de exención de visado con un tercer país. El 3 de marzo de 2022, el Consejo adoptó la decisión de suspender el Acuerdo sobre exención de visados con Vanuatu²¹. Dado que no se subsanaron las circunstancias que dieron lugar a la suspensión parcial, el 12 de octubre

¹⁸ Decisión (UE) 2022/366 del Consejo, de 3 de marzo de 2022, relativa a la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración. Decisión (UE) 2022/2198 del Consejo de 8 de noviembre de 2022 relativa a la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración

¹⁹ Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración, DO L 173 de 3.7.2015, p. 48.

²⁰ Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración, COM(2022) 6 final.

²¹ Decisión (UE) 2022/366 del Consejo, de 3 de marzo de 2022, relativa a la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración.

de 2022 la Comisión propuso una Decisión del Consejo relativa a la suspensión total del Acuerdo a partir del 4 de febrero de 2023²². La Decisión fue adoptada por el Consejo el 8 de noviembre de 2022²³.

Desde la entrada en vigor de la suspensión parcial, la Comisión ha mantenido un diálogo reforzado²⁴ con las autoridades competentes de Vanuatu con el fin de remediar las circunstancias que condujeron a la suspensión de la exención de visado y permitir a la UE levantar la suspensión.

Varios países del Caribe aplican regímenes de ciudadanía para inversores. En junio de 2022, los servicios de la Comisión se pusieron en contacto con sus autoridades competentes solicitando que facilitaran información y datos pertinentes sobre dichos regímenes.

Una **evaluación preliminar** ha puesto de manifiesto que estos regímenes de ciudadanía para inversores presentan a menudo muchas similitudes con los regímenes de ciudadanía para inversores de Vanuatu. Entre ellos figuran los siguientes: admisibilidad de los nacionales de países que necesitan un visado para viajar a la UE; ausencia de requisitos de solicitud *in situ* o de residencia; plazos de tramitación cortos que no permitan un examen diligente de los solicitantes; tasas bajas (100 000-200 000 USD); y un elevado número de solicitantes seleccionados (al menos 81 000 pasaportes expedidos por los países en cuestión hasta la fecha). Todos estos regímenes de ciudadanía para inversores se promueven comercialmente como una forma de obtener el acceso sin visado a la UE. Otras jurisdicciones, como los Estados Unidos y Canadá, no cuentan con regímenes de exención de visado con países caribeños que aplican regímenes de ciudadanía para inversores.

Si bien la UE respeta el derecho soberano de los terceros países a decidir sobre sus procedimientos de naturalización, la Comisión considera que la venta de un acceso sin visado a la UE a nacionales que, de otro modo, estarían sujetos a la obligación de visado no se ajusta al espíritu de los acuerdos bilaterales de exención de visados en vigor.

Al mismo tiempo, la Comisión ha acogido con satisfacción la decisión de esos países del Caribe de suspender el examen de las solicitudes de nacionales rusos y bielorrusos como reacción a la agresión rusa contra Ucrania.

La evaluación de los regímenes de ciudadanía para inversores gestionados por dichos países sigue en curso y, a este respecto, la Comisión envió una solicitud de seguimiento a los países en cuestión en febrero de 2023.

Una vez finalizada esta evaluación, la Comisión decidirá las medidas de seguimiento adecuadas de conformidad con las normas del Reglamento sobre visados y los respectivos acuerdos sobre

²² Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración, COM(2022) 531 final.

²³ Decisión (UE) 2022/2198 del Consejo de 8 de noviembre de 2022 relativa a la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Vanuatu sobre exención de visados para estancias de corta duración.

²⁴ Artículo 8, apartado 6, letra a), del Reglamento (UE) 2018/1806.

visados²⁵. En particular, la Comisión trabajará en estrecha cooperación con esos terceros países para encontrar soluciones a largo plazo. En este contexto, la Comisión estudiará la posibilidad de convocar al **Comité Mixto de Expertos** creado por los acuerdos bilaterales de exención de visados, cuyo objetivo es supervisar, modificar y resolver los litigios relacionados con la aplicación de los acuerdos.

En general, la Comisión está estudiando una modificación del artículo 8 del Reglamento sobre visados para incluir los riesgos para la seguridad relacionados con el funcionamiento de los regímenes de ciudadanía para inversores como motivo explícito para suspender la exención de visado (véase la sección 3).

3. ABORDAR LOS RETOS DE LA EXENCIÓN DE VISADO MEDIANTE UN MECANISMO DE SUSPENSIÓN DE VISADOS MÁS EFICIENTE

El mecanismo de suspensión de visados se establece en el artículo 8 del Reglamento sobre visados. Su principal objetivo es permitir la suspensión temporal de la exención de visado en caso de aumento repentino y sustancial de la migración irregular o de los riesgos para la seguridad.

Sobre la base de la anterior presentación de los retos y teniendo en cuenta los debates en el Consejo²⁶, la Comisión considera que, si bien el mecanismo de suspensión de visados representa una salvaguardia contra el abuso de las exenciones, podría mejorarse con especial atención a los siguientes elementos:

- los motivos de la suspensión;
- los umbrales para activar el mecanismo;
- el procedimiento de suspensión;
- las plantillas para el seguimiento y la notificación.

La Comisión considera que el mecanismo de suspensión de visados debe estar mejor equipado para responder rápida y decididamente a los retos emergentes relacionados con la exención de visado. Al mismo tiempo, **el mecanismo de suspensión debe seguir siendo un mecanismo de último recurso**, sin automaticidad, y cualquier decisión a este respecto debe seguir teniendo debidamente en cuenta las relaciones generales entre la UE y los terceros países de que se trate, así como el contexto político general. En las secciones siguientes se presentan los aspectos del mecanismo de suspensión de visados sobre los que la Comisión seguirá consultando al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas a presentar su propuesta legislativa.

²⁵ Véase la lista de acuerdos de exención de visados: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180%2Dday%20period>

²⁶ Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, 9 y 10 de marzo de 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2023/03/09-10/>

a. Motivos de la suspensión

En la actualidad (artículo 8, apartados 2, 3 y 4, del Reglamento sobre visados), el mecanismo de suspensión de visados puede activarse en caso de:

- un incremento sustancial del número de nacionales del tercer país a los que se haya denegado la entrada o que se compruebe que permanecen en el territorio del Estado miembro sin derecho a ello;
- un incremento sustancial del **número de solicitudes de asilo de los nacionales del tercer país cuya tasa de reconocimiento es reducida**;
- una disminución de la **cooperación en materia de readmisión con el tercer país de que se trate**;
- un **incremento del riesgo o una amenaza inminente** para el orden público o la seguridad interior de los Estados miembros, en particular un incremento sustancial de los delitos graves relacionados con los nacionales del tercer país de que se trate;
- por lo que se refiere a los terceros países que obtuvieron una exención de visado como resultado de un diálogo sobre liberalización de visados, el **incumplimiento de los requisitos específicos que se utilizaron para evaluar la conveniencia de conceder la liberalización de visados**.

Varios Estados miembros consideran que estos motivos de suspensión son demasiado restrictivos para reflejar la multitud de situaciones en las que el régimen de exención de visado podría ser objeto de abuso o dar lugar a riesgos de migración irregular o seguridad para la UE.

Por lo que respecta a la **migración irregular**, la **falta de armonización de la política de visados** no es actualmente un motivo de suspensión. En consecuencia, la eficacia del mecanismo de suspensión para hacer frente a las situaciones de migrantes irregulares que han transitado por terceros países vecinos exentos de la obligación de visado, como se ha observado recientemente en los Balcanes Occidentales, puede verse obstaculizada.

La Comisión tiene la intención de estudiar la posibilidad de añadir la falta de armonización de la política de visados como nuevo motivo de suspensión, cuando pueda dar lugar a un riesgo de migración irregular a la UE. Este nuevo motivo permitiría activar el mecanismo de suspensión en los casos en que la falta de armonización de los visados por parte de un tercer país exento de visado haya permitido o podría permitir la entrada irregular en la UE de nacionales de terceros países que se encuentren legalmente en dicho país exento de visado como resultado de la exención.

Por lo que se refiere al **orden público y la seguridad interior**, el actual motivo de suspensión [artículo 8, apartado 2, letra d),] permite activar el mecanismo de suspensión en caso de aumento del riesgo para la seguridad interior de los Estados miembros vinculado a los nacionales de un país exento de visado. Sin embargo, no aborda explícitamente los riesgos para la seguridad derivados del funcionamiento de los **regímenes de ciudadanía para inversores** por parte de los países exentos de la obligación de visado, ni las **amenazas híbridas**.

La Comisión tiene la intención de estudiar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación del actual espacio de orden público y seguridad, a fin de cubrir posibles amenazas adicionales derivadas de terceros países exentos de la obligación de visado, incluidas, en particular, las relacionadas con el funcionamiento de los **regímenes de ciudadanía para inversores** y las **amenazas híbridas**.

Por último, el actual mecanismo de suspensión de visados no contempla la posibilidad de que los **acuerdos de exención de visados** entre la UE y terceros países prevean motivos de suspensión que no estén incluidos en el Reglamento sobre visados, por ejemplo para abordar circunstancias específicas de las relaciones entre las partes negociadoras. Cuando la UE decida suspender la aplicación de un acuerdo de exención de visado con un tercer país (a nivel del Derecho internacional), también debe existir la posibilidad de prever la suspensión a nivel del Derecho de la Unión.

Para garantizar esta posibilidad y una articulación correcta entre el mecanismo de suspensión de visados y los acuerdos de exención de visados de la UE, **la Comisión tiene la intención de estudiar la posibilidad de añadir una referencia a la aplicación de los motivos adicionales de suspensión previstos en los acuerdos de exención de visados.**

b. Umbrales para activar el mecanismo

El mecanismo de suspensión puede activarse tras un **aumento sustancial** de las estancias irregulares, las solicitudes de asilo procedentes de países con una baja tasa de reconocimiento y los delitos graves, o una **disminución** de la cooperación en materia de readmisión, en comparación con el año anterior o el año anterior a la obtención de la exención de visado.

En la actualidad, se interpreta que el «**aumento sustancial**» **supera el 50 %**²⁷ y la «**baja tasa de reconocimiento**», en torno **al 3 o al 4 %**²⁸. La experiencia reciente sugiere que estos umbrales pueden no siempre ser adecuados para hacer frente a las situaciones de migración irregular experimentadas por los Estados miembros, como se informó en los debates pertinentes en el Consejo. El ejemplo de la notificación a la Comisión hecha por un Estado miembro en mayo de 2019²⁹ mostró que los umbrales para activar el mecanismo de suspensión no podían alcanzarse a pesar del aumento notificado de solicitudes de asilo infundadas y de delitos graves por parte de los nacionales de un país exento de visado registrados en dicho Estado miembro. Durante los debates en el Consejo varios Estados miembros consideraron que estos umbrales debían fijarse en un nivel más bajo.

Para abordar mejor el riesgo de aumento de la migración irregular derivado de la exención de visado, **la Comisión estudiará la posibilidad de adaptar los umbrales que activan el mecanismo de suspensión de visados.** El objetivo debe ser crear un mayor efecto disuasorio y más flexibilidad a la hora de activar el mecanismo, al tiempo que se sigue aportando seguridad jurídica y un grado suficiente de previsibilidad a terceros países, así como la rendición de cuentas de la UE.

c. Procedimiento de suspensión

²⁷ Durante un período de dos meses, en comparación con el mismo período del año anterior o con los dos últimos meses anteriores a la aplicación de la exención de la obligación de visado para los nacionales de un tercer país enumerado en el anexo II.

²⁸ Estos umbrales se establecen en los considerandos 23 y 24 del Reglamento sobre visados.

²⁹ El Estado miembro informó de un aumento de las siguientes circunstancias en relación con los nacionales de un tercer país exento de visado: mayor número de denegaciones de entrada, solicitudes de asilo infundadas e infracciones penales. La evaluación de la Comisión concluyó que, en tal circunstancia, no se cumplían las condiciones para activar el mecanismo.

El procedimiento de suspensión sigue un enfoque en dos fases: una primera suspensión de 9 meses mediante un acto de ejecución, que puede prorrogarse por otra suspensión de 18 meses mediante un acto delegado³⁰. Durante la suspensión temporal, la Comisión debe establecer un *diálogo reforzado* con el tercer país de que se trate con el fin de encontrar una solución adecuada que ponga remedio a las circunstancias que condujeron a la suspensión de la exención de visado. Con el fin de reducir el riesgo de que el tercer país pase a la tercera fase del procedimiento, es decir, la **finalización de la exención de visado** y la transferencia del tercer país a la lista con obligación de visado, el procedimiento podría racionalizarse de manera que ofrezca al país en cuestión mejores oportunidades de adoptar medidas correctoras satisfactorias. Además, para hacer frente a situaciones de emergencia en las que sea necesaria una respuesta urgente, debe ser posible establecer un **procedimiento de urgencia** para la activación del mecanismo de suspensión.

Para que el procedimiento de suspensión sea más eficiente y se conceda un tiempo adecuado para remediar las circunstancias que condujeron a la suspensión, **la Comisión tiene la intención de estudiar la posibilidad de ampliar la duración de las dos fases de suspensión temporal**: por ejemplo, en la fase 1, una suspensión de 12 meses en lugar de 9, y en la fase 2, una suspensión de 24 en lugar de 18 meses. En cualquiera de ambas fases, la suspensión se levantaría tan pronto como se subsanaran las circunstancias que condujeron a la suspensión.

La posibilidad de poner fin a la exención de visado mediante una propuesta legislativa ordinaria, si persisten las razones que llevaron a la suspensión, seguiría existiendo al final de la fase 2.

Además, para hacer frente a situaciones de emergencia causadas por un aumento repentino de las llegadas irregulares o los riesgos para la seguridad, **la Comisión tiene la intención de estudiar la posibilidad de introducir un procedimiento de urgencia para los actos de ejecución de aplicación inmediata**³¹. Esto permitiría a la Comisión suspender la exención de visado antes de consultar al comité competente³², cuando existan razones imperiosas de urgencia debidamente justificadas. Al mismo tiempo, la suspensión debe seguir siendo un mecanismo de último recurso, sin automaticidad, y cualquier decisión a este respecto debe seguir teniendo debidamente en cuenta las relaciones generales entre la UE y los terceros países de que se trate, así como el contexto político general³³.

d. Disposiciones en materia de seguimiento y notificación

Un mecanismo de suspensión eficiente se basa en un seguimiento eficaz y específico de los países exentos de la obligación de visado. Sin embargo, las disposiciones actuales del Reglamento sobre visados exigen a la Comisión que supervise e informe únicamente sobre los

³⁰ Además, cuando la UE tenga un acuerdo de exención de visado con el tercer país de que se trate, también debe suspenderse la aplicación de dicho acuerdo, de conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

³¹ Como se establece en el artículo 8 del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

³² En esos casos, el acto se sometería al dictamen del Comité competente de reciprocidad y suspensión de visados, a más tardar 14 días después de la adopción del acto de ejecución.

³³ El procedimiento de urgencia también debe tener en cuenta los procedimientos de suspensión de los acuerdos de exención de visados, cuando proceda.

países que han obtenido acceso sin visado tras un diálogo sobre liberalización de visados y durante un período de 7 años tras su finalización con éxito³⁴.

Para cumplir la petición del Consejo Europeo de 9 de febrero de 2023 de reforzar la supervisión de los países exentos de la obligación de visado³⁵, de conformidad con la carta de la presidenta von der Leyen al Consejo Europeo de 20 de marzo de 2023, la Comisión presentará a partir de 2023 un **nuevo informe estratégico y general sobre el mecanismo de suspensión de visados**.

El nuevo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados seguirá evaluando plenamente el cumplimiento continuo de los requisitos de liberalización por parte de los países que han completado un diálogo sobre liberalización de visados hace menos de 7 años. La información sobre los países que han completado un diálogo sobre la liberalización de visados hace más de 7 años también continuará, en consonancia con los **informes por país en el marco del paquete de ampliación**, pero se centrará en retos y prioridades específicos, como la armonización de la política de visados, los regímenes de ciudadanía para inversores y las solicitudes de asilo infundadas.

Por último, el informe también abarcará otras **zonas geográficas más allá de la vecindad de la UE**, centrándose en países específicos en los que puedan surgir problemas y en los que pueda ser necesaria una mayor cooperación para abordar retos específicos en materia de migración o seguridad que podrían evaluarse en el marco del mecanismo de suspensión de visados.

Este enfoque se adoptará en el próximo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados, en el que el ámbito geográfico y material se ajustará a las prioridades y necesidades actuales. **La Comisión también tiene la intención de estudiar la posibilidad de reflejar este nuevo enfoque en las disposiciones de seguimiento y notificación del mecanismo de suspensión.**

4. CONCLUSIÓN

La política común de visados de la UE representa una parte esencial del acervo de Schengen y uno de los logros más apreciados de la integración de la UE. Esta política es, y debe seguir siendo, un instrumento para facilitar los contactos interpersonales, el turismo y la actividad empresarial, previniendo al mismo tiempo los riesgos de seguridad y de migración irregular a la UE. Al mismo tiempo, la política de visados de la UE está en constante evolución y debe seguir haciéndolo para poder abordar eficazmente los nuevos retos.

En los últimos años, la UE se ha enfrentado a una serie de retos nuevos y emergentes relacionados con el funcionamiento de su política de visados, como el aumento de la migración irregular a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales, el abuso del sistema de asilo por parte de nacionales de una serie de países exentos de visado en diferentes partes del mundo y los riesgos para la seguridad derivados del funcionamiento de los regímenes de ciudadanía para inversores por parte de terceros países exentos de la obligación de visado.

³⁴ Desde que esta obligación de seguimiento y notificación se introdujo en 2017, la Comisión ha publicado 5 informes: COM(2017) 815 final (primer informe), COM(2018) 856 final (segundo informe), COM(2020) 325 final (tercer informe), COM(2021) 602 final (cuarto informe) y COM(2022) 715 final (quinto informe).

³⁵ Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (9 de febrero de 2023) - Conclusiones, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/en/pdf>

Estos y otros acontecimientos han demostrado la necesidad de iniciar una reflexión sobre posibles maneras de reforzar el conjunto de instrumentos de la política de visados con un **mecanismo revisado de suspensión de visados**. La Comisión espera con interés debatir con el Parlamento Europeo y el Consejo la mejor forma de alcanzar este objetivo. En particular, el debate debería abordar los siguientes puntos:

- la necesidad de añadir nuevos motivos de suspensión para hacer frente a nuevas situaciones emergentes en las que el régimen de exención de visado podría ser objeto de abuso o dar lugar a riesgos de migración irregular o seguridad para la UE;
- la mejor manera de adaptar los umbrales para activar el mecanismo a efectos de los riesgos migratorios y de seguridad reales notificados por los Estados miembros, creando así un mayor efecto disuasorio, y abordar rápidamente una gama más amplia de riesgos relacionados con la exención de visado;
- cómo se podría hacer más eficiente y flexible el procedimiento de suspensión;
- el refuerzo de las obligaciones de seguimiento y notificación.

Sobre la base de una consulta exhaustiva con el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión presentará en otoño de 2023 una propuesta legislativa por la que se revisará el mecanismo de suspensión de visados previsto en el artículo 8 del Reglamento sobre visados.