



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 6 de septiembre de 2022
(OR. en)

12037/22

**Expediente interinstitucional:
2022/0273(NLE)**

**JAI 1119
VISA 135
MIGR 243
COEST 626**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	6 de septiembre de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 661 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO sobre la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 661 final.

Adj.: COM(2022) 661 final



Bruselas, 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

El Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «Acuerdo») entró en vigor el 1 de junio de 2007¹. El Acuerdo tiene por objeto facilitar, sobre una base de reciprocidad, la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia para estancias cuya duración prevista no exceda de 90 días por período de 180 días. La Unión Europea solo ha celebrado acuerdos de facilitación de visados con un número limitado y seleccionado de terceros países. Estos acuerdos deben ser una prueba de la asociación mutua entre la UE y el país de que se trate y se basan en el respeto mutuo de unos valores comunes.

En 2011 se iniciaron negociaciones sobre una revisión del Acuerdo a fin de tener en cuenta los cambios en el marco jurídico de la UE y la experiencia adquirida a través de la aplicación del Acuerdo. Paralelamente, se inició un diálogo sobre los «pasos comunes en pro de la liberalización de visados». Ambas iniciativas se congelaron como consecuencia de la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por parte de Rusia en 2014².

En respuesta a esta anexión ilegal en 2014 y a las continuas acciones desestabilizadoras en el este de Ucrania, la Unión Europea ha introducido i) sanciones económicas en vista de las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania, vinculadas a la aplicación incompleta de los Acuerdos de Minsk; ii) sanciones por acciones que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania; y iii) sanciones en respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol por parte de la Federación de Rusia.

La decisión de la Federación de Rusia de reconocer las zonas no controladas por el Gobierno de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk como entidades independientes, y la decisión de enviar tropas rusas a Ucrania, así como la agresión militar injustificada y no provocada contra su integridad territorial, su soberanía y su independencia, constituyen una grave violación del Derecho internacional y de los acuerdos internacionales, incluidos la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Memorando de Budapest.

Como signataria de los Acuerdos de Minsk, Rusia tiene una responsabilidad clara y directa de trabajar para encontrar una solución pacífica. Al decidir reconocer las regiones del este de Ucrania no controladas por el Gobierno como entidades independientes, Rusia vulneró claramente los Acuerdos de Minsk, que estipulan el retorno pleno de estas zonas al control del Gobierno ucraniano.

¹ Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia (DO L 129 de 17.5.2007).

² Conclusiones del Consejo sobre Ucrania, reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 3 de marzo de 2014.

El 23 de febrero de 2022, la UE acordó por unanimidad un primer paquete de sanciones, que resultó en un coste adicional para Rusia en respuesta a sus acciones y que incluía sanciones individuales, restricciones financieras y restricciones a las relaciones económicas entre la UE y las zonas de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk no controladas por el Gobierno.

El 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo condenó con la máxima firmeza la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania y expresó, junto con sus socios internacionales, la plena solidaridad de la Unión con Ucrania y su pueblo. Con su agresión militar ilegal, Rusia ha seguido violando gravemente el Derecho internacional, cometiendo atrocidades contra la población ucraniana y socavando la seguridad y la estabilidad europea y mundial. Además, el Consejo Europeo pidió a Rusia que pusiera fin inmediatamente a sus acciones militares, retirara incondicionalmente todas las fuerzas y equipos militares de todo el territorio de Ucrania y respetara plenamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente³.

A raíz de ello, la Unión ha respondido con nuevos paquetes de sanciones, incluida la inmovilización de activos y la prohibición de viaje para las personas. La Unión también ha adoptado medidas restrictivas relativas a los sectores financiero, energético, del transporte y tecnológico. También ha adoptado medidas adicionales, en particular la suspensión parcial de la aplicación del Acuerdo⁴. Esta medida suspendió las facilidades relativas a las pruebas documentales, las tasas de visado, la expedición de visados para entradas múltiples y la duración de los procedimientos de tramitación de las solicitudes de visado. Se centró en los titulares rusos de pasaportes diplomáticos, funcionarios, empresarios y representantes de organizaciones empresariales.

Desde el inicio de la agresión a gran escala de Rusia contra Ucrania, la situación ha empeorado significativamente, con trágicas consecuencias humanitarias para la población civil y las infraestructuras, y Rusia ha ampliado su ocupación total o parcial en las regiones orientales y meridionales de Ucrania. Millones de ucranianos se vieron obligados a huir, todos ellos a través de las fronteras terrestres, ya que no funcionan los enlaces aéreos. Como consecuencia directa de la invasión, el número de cruces de las fronteras ucranianas hacia los países vecinos ha aumentado continuamente. A 23 de agosto se habían superado los 11 millones de personas, según datos del ACNUR, de los cuales unos 10 millones habían entrado en la UE.

El 31 de agosto, en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores, los Estados miembros consideraron necesario suspender en su totalidad el Acuerdo, con vistas a reducir significativamente el número de nuevos visados expedidos por los Estados miembros de la UE a ciudadanos rusos y a evitar la posible búsqueda de visados de conveniencia por parte de ciudadanos rusos.

La UE no puede considerar a Rusia, que está librando esta guerra de agresión, como contraparte del Acuerdo mientras prosiga con su política exterior destructiva y agrediendo militarmente a un país candidato a la adhesión a la UE, y demostrando un desprecio total por el orden internacional basado en normas.

³ Conclusiones del Consejo Europeo, de 24 de febrero de 2022.

⁴ Decisión (UE) 2022/333 del Consejo.

2. MEDIDAS PROPUESTAS

La agresión militar contra un país limítrofe con la Unión Europea justifica la adopción de medidas para proteger los intereses esenciales de seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

La Federación de Rusia no solo ha puesto en peligro las relaciones con la Unión Europea y sus Estados miembros, sino que también ha violado los Acuerdos de Minsk al socavar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, en contra de sus obligaciones internacionales.

Además, la Federación de Rusia está aplicando una política activa de imponer el uso de sus pasaportes internacionales a los ciudadanos ucranianos de las regiones ucranianas ocupadas por el ejército ruso, en violación de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.

De conformidad con el artículo 15, apartado 5, del Acuerdo, cualquiera de las Partes podrá suspender la aplicación de la totalidad o una parte del Acuerdo por razones de orden público o en aras de la protección de su seguridad nacional o de la salud pública. Todos estos criterios se han visto amenazados por la invasión rusa de Ucrania. El flagrante incumplimiento por parte de Rusia del orden internacional basado en normas constituye un grave riesgo para el orden público. También existen riesgos específicos, como la circulación de habitantes prorrusos de zonas de Ucrania ocupadas a los que se pueden expedir pasaportes internacionales de la Federación de Rusia. Esta agresión militar favorece el desarrollo de la delincuencia organizada y la circulación de armas ilegales, poniendo así en peligro los intereses de seguridad de la Unión y la seguridad nacional de los Estados miembros. El aumento de los riesgos derivados del uso de la central nuclear de Zaporíyia como instalación militar por parte de la Federación de Rusia supone una grave amenaza para la vida humana.

En términos más generales, la decisión de invadir Ucrania y proseguir la agresión militar es incompatible con una relación de confianza entre la UE y la Federación de Rusia. Los acuerdos de facilitación de visados solo se han celebrado con un número limitado y seleccionado de terceros países y se derivan de una asociación mutua entre la UE y el país de que se trate. Un país que libra una guerra de agresión no provocada e injustificada ya no debe poder beneficiarse de la facilitación de visados. Por lo tanto, está justificado suspender el Acuerdo en su totalidad por lo que respecta a todos los ciudadanos de la Federación de Rusia.

La suspensión también afectará a categorías de viajeros, como periodistas, alumnos, estudiantes e investigadores, que ya no disfrutarán de facilidades en virtud del Acuerdo suspendido. Dada la importancia de estas categorías de viajeros para la UE y de mantener los contactos interpersonales, esta cuestión se abordará en las próximas directrices que adoptará la Comisión sobre cuestiones generales de visados con Rusia.

Una vez que la Decisión del Consejo entre en vigor, se suspenderán las normas previstas en el Acuerdo. En consecuencia, se aplicarán en su lugar las normas generales del Código de visados.

3. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

La base jurídica sustantiva es el artículo 77, apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Además, de conformidad con el artículo 15, apartado 5, del Acuerdo *«Cualquiera de las Partes podrá suspender la aplicación de la totalidad o una parte del presente Acuerdo por razones de orden público o en aras de la protección de su seguridad nacional o de la salud pública. La decisión de suspensión deberá notificarse a la otra Parte como muy tarde 48 horas antes de que surta efecto. En cuanto desaparezcan las razones de dicha suspensión, la Parte que haya tomado la decisión informará inmediatamente a la otra Parte»*.

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

No aplicable.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta es proporcionada a la necesidad de salvaguardar la seguridad de la Unión y de los Estados miembros y de reaccionar ante la agresión militar rusa no provocada e injustificada contra Ucrania. Habida cuenta del empeoramiento de la situación de la seguridad en Ucrania debido a las acciones militares de la Federación de Rusia y del aumento de los riesgos que estas acciones suponen para la Unión Europea, es proporcionado suspender en su totalidad el Acuerdo de facilitación de visados.

4. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES A POSTERIORI, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

Los Estados miembros debatieron la suspensión total del Acuerdo durante la reunión del Grupo «Visados» celebrada el 13 de julio de 2022. Los Estados miembros también expresaron su opinión sobre la suspensión durante la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores (Gymnich) celebrada el 31 de agosto de 2022 y alcanzaron un acuerdo político sobre la suspensión total del Acuerdo.

5. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no representa coste adicional alguno para el presupuesto de la UE.

6. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión supervisará la aplicación de la medida, en particular en el contexto de las evaluaciones de Schengen.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

La propuesta tiene por objeto suspender en su totalidad las facilidades previstas en el Acuerdo para los ciudadanos rusos. Se refiere a las pruebas documentales que debe presentar el solicitante antes del viaje, el importe de las tasas de visado, la expedición de visados para entradas múltiples y la duración de los procedimientos de tramitación de las solicitudes de visado. Las facilidades relativas a estos diferentes elementos dejarán de aplicarse y las normas

estándar del Código de visados se aplicarán a los ciudadanos rusos en relación con: las tasas de visado (artículo 16 del Código de visados), la duración máxima de tramitación de las solicitudes de visado (artículo 23), la expedición de visados para entradas múltiples (artículo 24, apartado 2) y las pruebas documentales que debe presentar el solicitante antes del viaje (artículo 14)⁵.

⁵ Decisión de Ejecución C(2016) 3347 final de la Comisión, de 6.6.2016, por la que se establece la lista de documentos justificativos que deberán presentar los solicitantes de visados en Irán, Irak y la Federación de Rusia.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letra a), y su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia⁶ (en lo sucesivo, «Acuerdo») entró en vigor el 1 de junio de 2007, paralelamente al Acuerdo entre la Federación Rusa y la Comunidad Europea sobre readmisión⁷.
- (2) El Acuerdo tiene por objeto facilitar, sobre una base de reciprocidad, la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia para estancias cuya duración prevista no exceda de 90 días por período de 180 días. El deseo de promover los contactos entre sus pueblos como condición importante para un desarrollo constante de sus vínculos económicos, humanitarios, culturales, científicos y de otro tipo se subraya en el preámbulo del Acuerdo.
- (3) De conformidad con el artículo 15, apartado 5, del Acuerdo «cualquiera de las Partes podrá suspender la aplicación de la totalidad o una parte del presente Acuerdo por razones de orden público o en aras de la protección de su seguridad nacional o de la salud pública». La decisión de suspensión deberá notificarse a la otra Parte como muy tarde 48 horas antes de que surta efecto. En cuanto desaparezcan las razones de dicha suspensión, la Parte que haya tomado la decisión informará inmediatamente a la otra Parte.
- (4) En respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por la Federación de Rusia en 2014 y a las continuas acciones desestabilizadoras en el este de Ucrania, la Unión Europea ya ha introducido sanciones económicas como respuesta a las acciones de Rusia que desestabilizan la situación en

⁶ DO L 129 de 17.5.2007.

⁷ Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre readmisión (DO L 129 de 17.5.2007).

Ucrania, vinculadas a la aplicación incompleta de los Acuerdos de Minsk; sanciones por acciones que menoscaben o amenacen la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania; y sanciones en respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por parte de la Federación de Rusia.

- (5) Como signataria de los Acuerdos de Minsk, la Federación de Rusia tiene una responsabilidad clara y directa de trabajar para encontrar una solución pacífica del conflicto en consonancia con dichos principios. Al decidir reconocer las regiones del este de Ucrania no controladas por el Gobierno como entidades independientes, la Federación de Rusia ha violado claramente los Acuerdos de Minsk, que estipulan el retorno pleno de estas zonas al control del Gobierno ucraniano.
- (6) La decisión de la Federación de Rusia de reconocer las zonas no controladas por el Gobierno de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk como entidades independientes, y la consiguiente decisión de enviar tropas rusas a dichas zonas menoscabaron aún más la soberanía y la independencia de Ucrania y constituyen una grave violación del Derecho internacional y de los acuerdos internacionales, incluidos la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Memorando de Budapest.
- (7) Desde el inicio de la agresión no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022, la situación ha empeorado y Rusia ha ampliado su ocupación total o parcial en las regiones orientales y meridionales de Ucrania. Rusia también está utilizando la central nuclear más grande de Ucrania, en Zaporíyia, como instalación militar, lo que supone un riesgo de incidente nuclear grave con efectos indirectos en los países vecinos, incluidos los Estados miembros.
- (8) El 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo condenó con la máxima firmeza la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania y expresó, junto con sus socios internacionales, la plena solidaridad de la Unión con Ucrania y su pueblo. Con las acciones militares ilegales que ha emprendido, Rusia está violando gravemente el Derecho internacional y socavando la seguridad y la estabilidad europea y mundial. Posteriormente, el 25 de febrero, la Unión adoptó nuevas medidas restrictivas por las que se suspende parcialmente la aplicación del Acuerdo, en respuesta a la agresión militar rusa no provocada e injustificada⁸.
- (9) Una agresión militar en un país limítrofe con la Unión Europea, como la que se ha producido en Ucrania y que ha dado lugar a las medidas restrictivas, justifica medidas destinadas a proteger los intereses esenciales de seguridad de la Unión y de sus Estados miembros.
- (10) La Federación de Rusia también ha violado los Acuerdos de Minsk al socavar la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. Esto es contrario a las obligaciones internacionales de la Federación de Rusia.
- (11) Las acciones militares de la Federación de Rusia en Ucrania han aumentado las amenazas para el orden público, la seguridad nacional y la salud pública de los Estados miembros.
- (12) Por consiguiente, en vista del deterioro de la situación provocada por la agresión militar de Rusia contra Ucrania, el Consejo considera que debe suspenderse en su

⁸ Decisión (UE) 2022/333 del Consejo.

totalidad la aplicación de las disposiciones del Acuerdo por el que se establecen facilidades para los ciudadanos de la Federación de Rusia que solicitan un visado para estancias de corta duración.

- (13) La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (14) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Queda suspendida totalmente la aplicación de las disposiciones del Acuerdo de facilitación de visados en lo que respecta a los ciudadanos de la Federación de Rusia.

Artículo 2

La Decisión (UE) 2022/333 del Consejo se sustituye por la presente Decisión.

La presente Decisión entrará en vigor el segundo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y su notificación a la Federación de Rusia.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente