COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 7.7.2004
COM(2004) 437 final

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

REGLAMENTO DEL CONSEJO

que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por lo que respecta al mecanismo de reciprocidad

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Reglamento (CE) n° 539/2001 incluye en el apartado 4 de su artículo 1 un mecanismo de reciprocidad destinado a aplicarse en caso de que uno de los terceros países incluidos en la lista del anexo II del Reglamento (lista positiva) imponga la obligación de visado para los nacionales de un Estado miembro. El mecanismo prevé respecto al país tercero en cuestión, a petición del Estado miembro "víctima", una respuesta común que se articula en una serie de etapas sucesivas (notificación por el Estado miembro cuyos nacionales se vean afectados por la obligación de visado, instauración provisional por parte de los Estados miembros, salvo decisión contraria del Consejo, de la obligación de visado por lo que respecta a los nacionales del país tercero en cuestión, publicación en el Diario Oficial de la instauración provisional de la obligación de visado, y examen por la Comisión de cualquier solicitud del Consejo o de un Estado miembro de trasladar el país tercero de la lista positiva a la lista negativa del Reglamento).

Este mecanismo no figuraba en la propuesta inicial de la Comisión de 26.1.2000, sino que resulta de la evolución de los trabajos del Consejo. La Comisión, a fin de tener en cuenta el deseo de los Estados miembros de dar una dimensión operativa a la reciprocidad, añadió en su propuesta modificada de 21.9.2000 un apartado 4 al artículo 1. El mecanismo de reciprocidad propuesto, que reflejaba y formalizaba las sugerencias expresadas por los Estados miembros en el Consejo, se acabó recogiendo casi íntegramente en el Reglamento (CE) n° 539/2001 adoptado por el Consejo.

Tres años después de la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 539/2001, el mecanismo de reciprocidad no se ha aplicado nunca. Conviene examinar las razones de este hecho, basándose en las observaciones de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la reciprocidad en el ámbito de los visados[1], y proponer ajustes legislativos.

Se impone una primera observación. Si bien los nacionales de algunos Estados miembros o Estados asociados están sujetos a la obligación de visado por parte de determinados países terceros de la lista positiva del Reglamento (CE) n° 539/2001 (Estados Unidos/Grecia; Brunei/Austria, Finlandia, Grecia, Portugal, Islandia; Venezuela/Finlandia; Guatemala/Islandia), los Estados en cuestión se abstuvieron de poner en marcha el mecanismo de reciprocidad. Ahora bien, sólo estos Estados tienen poder para poner en marcha el mecanismo y tienen libertad para hacerlo o no.

La razón de la actitud de estos Estados miembros se debe seguramente a que el mecanismo es demasiado rígido. Su segunda etapa (la instauración provisional por todos los Estados miembros de la obligación de visado respecto al país tercero en cuestión), por su carácter casi automático, disuade a los Estados miembros de recurrir al mecanismo por temor a contribuir a provocar una grave crisis, ya sea en las relaciones exteriores con el país tercero en cuestión, o en el plano interno. En efecto, la segunda etapa del mecanismo sólo puede fracasar por una decisión tomada por el Consejo por mayoría cualificada. En el sistema del mecanismo de reciprocidad, la toma de tal decisión se analiza obligatoriamente como una manifestación de la negativa de los Estados miembros a actuar en solidaridad con el Estado miembro afectado.

Esta primera conclusión sobre la inadecuación del mecanismo de solidaridad se ve reforzada al tener en cuenta la ampliación de la Unión. La situación descrita en el apartado 4 del artículo

[1] Documento JAI-B-1 (2004) 1372 de 18.2.2004.

1 del Reglamento (CE) n° 539/2001 podrá ser alegada después del 1.5.2004 por los nuevos Estados miembros respecto a los terceros países que sigan sometiendo a sus nacionales a la obligación de visado. Todos los nuevos Estados miembros están jurídicamente en condiciones de recurrir al mecanismo de reciprocidad frente a varios países terceros. Las insuficiencias y riesgos del mecanismo de reciprocidad observadas desde 2001 adquieren por tanto una importancia muy particular en el contexto de la ampliación y hacen aún más imperiosa la necesidad de revisar este mecanismo.

Tal revisión no tiene por objeto reducir la solidaridad que caracteriza la política común en el ámbito de los visados eludiendo la reciprocidad del Reglamento (CE) n° 539/2001. La reciprocidad sigue siendo un principio fundamental de la política de visados y uno de los criterios de referencia (incluido en el 5° considerando del Reglamento) que deben tenerse en cuenta a la hora de determinar o modificar las listas de los países terceros anejas al Reglamento (CE) n° 539/2001. La presente propuesta tiene por objeto esencialmente introducir un mecanismo operativo más flexible, más realista, y en consecuencia, que vaya a utilizarse realmente. El mecanismo actual, que no tiene en cuenta la dimensión política de la reciprocidad, es demasiado maximalista y conlleva demasiados riesgos políticos para desempeñar un papel eficaz. Favorece a ciegas la represalia, dejando totalmente de lado el enfoque diplomático de la cuestión, y ello incluso cuando ninguno de los criterios que rigen la determinación de las listas positiva y negativa tiene un valor absoluto; en efecto, esta determinación se realiza recurriendo "a una evaluación, ponderada caso por caso, de diversos criterios relativos en particular a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países, teniendo también en cuenta las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad".

El mecanismo propuesto tiene también por finalidad remediar un defecto fundamental del sistema anterior, en el que la puesta en marcha del procedimiento dependía únicamente del Estado miembro afectado por la instauración de la obligación de visado por un país tercero. La Comisión considera que una situación de no reciprocidad reviste una importancia capital para la política común de visados, y que el debate de esta situación a nivel comunitario, con el fin de dar una respuesta adecuada, no debe depender de la voluntad de un sólo Estado miembro. El principio que debe guiar la política común de visados es la reciprocidad basada en la solidaridad entre todos los Estados miembros por lo que respecta a las medidas que se adopten contra uno de ellos. Con vistas a garantizar esta solidaridad y proteger los intereses comunitarios, es esencial prever un mecanismo que permita a la Comisión disponer de un instrumento de negociación real y efectivo, que deberá ser coherente con la política global de relaciones exteriores de la Unión.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión propone por tanto un mecanismo que garantice de manera más eficaz el respeto del principio de reciprocidad, parte fundamental de la política común de visados.

Comentario de los artículos:

Artículo 1:

Observaciones sobre la redacción propuesta del apartado 4 del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 539/2001:

La utilización del término "instauración" indica claramente que se trata de la nueva situación creada por la decisión de un país tercero incluido en el Anexo II de someter a la obligación de

visado a los nacionales de uno o más Estados miembros que antes estaban exentos de esta obligación. Con el fin de indicar claramente que el mecanismo debe aplicarse también a las situaciones anteriores al nuevo Reglamento y mantenidas en la fecha de entrada en vigor de éste, el artículo 2 prevé una disposición específica.

- Letra a):

Se trata de hacer automática y transparente la información sobre una situación de no reciprocidad. El Estado miembro en cuestión tiene en adelante la obligación de notificar tal situación.

- Letra b):

Conviene poner fin al dispositivo actual que favorece de manera excesiva la dimensión de represalia, haciendo de ella la respuesta "normal", a la que el Consejo puede hacer excepciones.

Con el fin de establecer la solución más adecuada ante la situación de no reciprocidad constatada, la Comisión deberá adoptar medidas frente al país tercero en cuestión a fin de que éste aplique de nuevo la exención de visado a los nacionales del Estado miembro afectado. Este papel de la Comisión es coherente con el hecho de que existe una competencia comunitaria exclusiva para actuar en el plano externo por lo que se refiere a la obligación o exención de visado. Las observaciones de la Comisión serán objeto de un informe que deberá entregarse al Consejo a la mayor brevedad, en función de la urgencia de la situación, y garantizando un plazo realista para evaluar las circunstancias y adoptar las medidas diplomáticas adecuadas con el fin de restablecer la exención de visado.

- Letra c):

La redacción propuesta está inspirada por la voluntad de que el mecanismo de reciprocidad se mantenga próximo a los esquemas habituales de decisión sobre este tema. Por ello, la Comisión podrá adjuntar a su informe al Consejo una propuesta de restablecimiento provisional de la obligación de visado frente al país tercero de que se trate. Este restablecimiento provisional, que deberá en cualquier caso finalizar en cuanto el país tercero de que se trate ponga fin a su medida, constituye una posibilidad, que deberá decidir el Consejo por mayoría cualificada. La fijación de un plazo breve en el que el Consejo deberá adoptar una decisión tiene como fin garantizar la eficacia de una medida concebida para permitir, en su caso, una reacción rápida frente al país tercero en cuestión, entendiendo que se trata de una medida de salvaguardia, cuya aplicación es provisional.

- Letra d):

La posibilidad de que la Comisión proponga una medida provisional no debe verse condicionada por la presentación anterior de un informe al Consejo. Es posible que determinadas circunstancias hagan necesaria la presentación urgente de esta propuesta de medida provisional. En la exposición de motivos de su propuesta, la Comisión explicará las circunstancias que la han llevado a recurrir a este procedimiento sin informe previo. La urgencia que justifica la acción de la Comisión hace necesario que el Consejo se pronuncie en un plazo muy breve.

- Letra e):

El restablecimiento de la obligación de visado, según lo previsto en las letras c) y d), es una medida específica y provisional por lo que respecta a la transferencia del país tercero en cuestión de la lista positiva a la lista negativa del Reglamento 539/2001. Con el fin de garantizar la eficacia de la reacción frente al país tercero que haya provocado la situación de

falta de reciprocidad, cabe señalar que la medida provisional no afectará a la posibilidad de proponer tal transferencia. Cabe además prever que la falta de reacción del país tercero a la medida provisional implicará que la Comisión, en un breve plazo, proponga la transferencia del país tercero al anexo 1.

- Letra f):

Trata de los procedimientos que deben aplicarse cuando el país tercero decide poner fin a la obligación de visado. El procedimiento es el que figura en las letras e) y f) del mecanismo actual. En cualquier caso, el final del restablecimiento provisional de la obligación de visado coincide exactamente con la fecha de la entrada en vigor de la supresión de la obligación de visado por el país tercero.

Artículo 2:

El artículo 2 tiene por objeto establecer claramente que el mecanismo debe aplicarse también a la situación existente a la entrada en vigor del Reglamento, que obliga a los Estados miembros a notificar cualquier instauración de la obligación de visado por un país tercero, es decir, a los casos de mantenimiento en ese momento por uno o varios países terceros incluidos en el Anexo II, de la obligación de visado frente a los nacionales de un Estado miembro. Sobre el modelo de lo que está previsto para la instauración de la obligación de visado, es necesario fijar un plazo estricto de notificación por el Estado miembro en cuestión. Las distintas modalidades del mecanismo se aplican tanto al mantenimiento como a la instauración de la obligación de visado.

La situación de mantenimiento de la obligación de visado no se contempla en el artículo 1 porque se trata de una situación específica que se presentará a la entrada en vigor del presente Reglamento. Se trata de una medida transitoria aplicable solamente en el momento del paso del régimen actual, que deja al Estado miembro afectado la opción de poner en marcha el mecanismo de reciprocidad, hacia el nuevo sistema, que obliga a los Estados miembros a notificar la instauración de una obligación de visado por un país tercero. No procede por tanto integrar la cuestión del mantenimiento de la obligación de visado en el dispositivo del Reglamento n° 539/2001, que se limita a cubrir las situaciones futuras de instauración de la obligación de visado por un país tercero.

2004/0141 (CNS)

REGLAMENTO DEL CONSEJO

que modifica el Reglamento (CE) n° 539/2001 por lo que respecta al mecanismo de reciprocidad

El CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, el inciso i) de la letra b) del apartado 2 de su artículo 62,

Vista la propuesta de la Comisión[2],

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[3],

Considerando lo siguiente:

(1) El mecanismo previsto en el apartado 4 del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación[4] no resulta adecuado para responder a situaciones de no reciprocidad en las cuales un país tercero que figura en el Anexo II de dicho Reglamento, es decir, un país tercero cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado, mantiene o instaura una obligación de visado respecto a los nacionales de uno o más Estados miembros. La solidaridad hacia los Estados miembros que sufren estas situaciones de falta de reciprocidad exige la modificación del mecanismo actual a fin de garantizar su eficacia.

(2) Habida cuenta de la gravedad de estas situaciones de falta de reciprocidad, es necesario que las mismas sean obligatoriamente objeto de una notificación por parte de los Estados miembros afectados. Con vistas a lograr que el país tercero en cuestión aplique de nuevo la exención de visado a los nacionales de los Estados miembros afectados, es preciso establecer un mecanismo que combine acciones de niveles e intensidades variables y que se pueda aplicar rápidamente. También es necesario que la Comisión tome sin demora medidas frente al país tercero en cuestión, lo comunique al Consejo y tenga la posibilidad en todo momento de proponer al Consejo que adopte una decisión provisional de restablecimiento de la obligación de visado frente a los nacionales del país tercero de que se trate. El recurso a tal decisión provisional se entiende sin perjuicio de la posibilidad de transferir al país tercero en cuestión al Anexo I del Reglamento (CE) n° 539/2001. Es necesario, además, establecer un

---

2 DO C […] de […], p. […].
3 DO C […] de […], p. […].
4 DO L 81 de 21.3.2001, p. 1.

vínculo temporal entre la entrada en vigor de la medida provisional y una eventual propuesta de transferencia de este país al Anexo I.

(3) La decisión de un país tercero de establecer o restablecer la exención de visado respecto a los nacionales de uno o varios Estados miembros pondrá fin automáticamente al restablecimiento provisional de la obligación de visado que haya sido decidido por el Consejo.

(4) El Reglamento (CE) n° 539/2001 deberá modificarse en consecuencia.

(5) Deberá preverse un régimen transitorio en caso de que, en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, haya Estados miembros sujetos a una obligación de visado por países terceros que figuren en el Anexo II del Reglamento (CE) n° 539/2001. En lo que respecta a Islandia y Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen, según lo dispuesto en el Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que figura en la letra A del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE de 17 de mayo de 1999 relativa a determinadas normas de desarrollo de dicho Acuerdo.

(6) El Reino Unido e Irlanda no están vinculados por el Reglamento (CE) n° 539/2001. No participan por tanto en la adopción del presente Reglamento y no están vinculados por su aplicación ni sujetos a la misma.

(7) El presente Reglamento constituye un acto basado en el acervo de Schengen o relativo al mismo, según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 del Acta de Adhesión,

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

En el artículo 1 del Reglamento (CE) n° 539/2001, el apartado 4 queda sustituido por el siguiente texto:

"4. La instauración, por un país tercero que figure en la lista del anexo II, de la obligación de visado para los nacionales de un Estado miembro, dará lugar a la aplicación de las siguientes disposiciones:

a) en el plazo de diez días tras el anuncio o la aplicación de esta instauración por el país tercero, el Estado miembro afectado lo notificará por escrito a la Comisión; esta notificación se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea,* serie C;

b) la Comisión iniciará inmediatamente acciones con las autoridades del país tercero en cuestión a fin de lograr el restablecimiento de la exención de visado y, a más tardar en el plazo de seis meses a partir de la publicación de la notificación, informará de ello al Consejo;

c) a la vista de las conclusiones de su informe, la Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta de medida provisional dirigida al restablecimiento temporal de la obligación de visado para los nacionales del país tercero en cuestión; el Consejo decidirá por mayoría cualificada sobre esta propuesta en el plazo de tres meses;

d) la Comisión, si lo estima justificado, podrá presentar sin informe previo la propuesta contemplada en la letra c). A esta propuesta se aplicará el procedimiento previsto en la letra c);

e) el procedimiento previsto en las letras c) y d) no afectará al poder de la Comisión para presentar una propuesta de modificación del presente Reglamento con vistas a la transferencia del país tercero en cuestión al Anexo I. En cualquier caso, siempre que se adopte una medida provisional como la contemplada en las letras c) y d), la propuesta de modificación del presente Reglamento será presentada por la Comisión a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la medida provisional;

f) cuando el país tercero suprima la obligación de visado, el Estado miembro notificará esta supresión a la Comisión. Esta notificación se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C. El eventual restablecimiento provisional del visado, decidido de conformidad con el punto c), finalizará automáticamente en la fecha de entrada en vigor de la supresión de la obligación de visado por el país tercero en cuestión."

Artículo 2

Los Estados miembros cuyos nacionales, en la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, estén sujetos a la obligación de visado por un país tercero que figure en el anexo II del Reglamento (CE) n° 539/2001, lo notificarán por escrito a la Comisión en el plazo de diez días tras la entrada en vigor del presente Reglamento. La notificación se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C.

Se aplicarán las disposiciones de las letras b) a f) del apartado 4 del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 539/2001 modificado por el presente Reglamento.

Artículo 3

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Hecho en Bruselas, el […]

Por el Consejo
El Presidente
[…]