PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

PROVISIONAL
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*

PROYECTO DE INFORME

sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior

Ponente: Maria da Assunção Esteves

Explicación de los signos utilizados

*	Procedimiento de consulta *mayoría de los votos emitidos*
**I	Procedimiento de cooperación (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
**II	Procedimiento de cooperación (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***	Dictamen conforme *mayoría de los miembros que integran el Parlamento salvo en los casos contemplados en los art. 105, 107, 161 y 300 del Tratado CE y en el art. 7 del Tratado UE*
***I	Procedimiento de codecisión (primera lectura) *mayoría de los votos emitidos*
***II	Procedimiento de codecisión (segunda lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar la Posición Común* *mayoría de los miembros que integran el Parlamento para rechazar o modificar la Posición Común*
***III	Procedimiento de codecisión (tercera lectura) *mayoría de los votos emitidos para aprobar el texto conjunto*

(El procedimiento indicado se basa en el fundamento jurídico propuesto por la Comisión.)

Enmiendas a un texto legislativo

En las enmiendas del Parlamento las modificaciones se indican ***en negrita y cursiva***. La utilización de la *cursiva fina* constituye una indicación para los servicios técnicos referente a elementos del texto legislativo para los que se propone una corrección con miras a la elaboración del texto final (por ejemplo, elementos claramente erróneos u omitidos en alguna versión lingüística). Estas propuestas de corrección están supeditadas al acuerdo de los servicios técnicos interesados.

ÍNDICE

Página

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO.....5

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 6

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación Rusa sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración
(COM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Procedimiento de consulta)

El Parlamento Europeo,

– Vista la propuesta de Decisión del Consejo (COM(2006)0188)[1],

– Vistos los incisos i) e ii) de la letra b) del apartado 2 del artículo 62 y la primera frase del primer párrafo del apartado 2 del artículo 300 del Tratado CE,

– Visto el primer párrafo del apartado 3 del artículo 300 del Tratado CE, conforme al cual ha sido consultado por el Consejo (C6-0169/2006),

– Vistos el artículo 51 y el apartado 7 del artículo 83 de su Reglamento,

– Vistos el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior y la opinión de la Comisión de Asuntos Exteriores (A6-0000/2006),

1. Aprueba la celebración del acuerdo;

2. Encarga a su Presidente que transmita la posición del Parlamento al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros y de la Federación de Rusia.

[1] Pendiente de publicación en el DO.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El Acuerdo: historia y justificación

1.1. Historia

La firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración se decidió en la cumbre de San Petersburgo en mayo de 2003, cuando Rusia y la Unión Europea decidieron también examinar las condiciones necesarias para los desplazamientos sin visado como proyecto de futuro a largo plazo. En la cumbre, ambas partes expresaron su voluntad de reforzar sus relaciones sobre la base de la creación de cuatro «espacios comunes», incluido un espacio común de libertad, seguridad y justicia. Las negociaciones con la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados se entablaron los días 20 y 21 de octubre de 2004, paralelamente a la continuación de las negociaciones relativas al acuerdo de readmisión de inmigrantes ilegales, entabladas en enero de 2003. La celebración de ambos acuerdos sobre la expedición de visados y la readmisión, ciertamente representa uno de los pocos avances que se han logrado hasta el momento en relación con este espacio común. El texto completo de los dos acuerdos se rubricó en Moscú el 4 de abril de 2006. Como el acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados y el acuerdo sobre la readmisión se encuentran vinculados, ambos deberían firmarse, celebrarse y entrar en vigor de forma simultánea. Los acuerdos son el resultado de una estrategia basada en la compensación política recíproca.

Hasta el momento, la UE ha entablado negociaciones para facilitar la expedición de visados con Rusia, Ucrania, Marruecos y China. El 15 de noviembre de 2006, el Consejo presentó los mandatos necesarios para entablar negociaciones con los países de los Balcanes Occidentales (Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia), que deberían concluir en junio de 2007. El acuerdo con Rusia es el primero que se celebra. En general, el objetivo de estos acuerdos es reforzar los vínculos con los países vecinos (excepto en el caso del acuerdo con China, cuyos objetivos se sitúan en el sector del turismo) y su finalidad es lograr un «espacio común europeo».

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia atraviesan actualmente por una fase decisiva. La aparición del nuevo Acuerdo de Colaboración y Cooperación en 2007 se encuentra unida a una serie de preocupaciones por el estado de los derechos humanos en Rusia. El presente, y no demasiado ambicioso, Acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados constituye un ejemplo del modo esencialmente pragmático en el que se están entablando estas relaciones. No obstante, el marco de cooperación entre la UE y Rusia no puede funcionar sin la inclusión del principio de condicionalidad en la política de vecindad, prácticamente ausente del Acuerdo de Colaboración y Cooperación de 1997. El objetivo a largo plazo de permitir los desplazamientos sin visado entre los dos territorios no debería lograrse sin garantizar que las partes respetan los principios fundamentales de un Estado de Derecho democrático.

1.2. Justificación

El Acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia fomenta el desplazamiento de los ciudadanos y el contacto entre los pueblos. Se trata del resultado práctico de la política de cooperación y vecindad derivada del proyecto de un espacio europeo común de libertad, seguridad y justicia.

El objeto del Acuerdo es reducir los trámites burocráticos y facilitar la expedición de visados de corta duración para determinadas categorías de la Unión Europea y la Federación de Rusia (parientes próximos, empresarios, miembros de delegaciones oficiales, estudiantes, participantes en acontecimientos científicos, culturales y deportivos, periodistas, personas que visitan cementerios militares y civiles y conductores de vehículos de transporte internacional de mercancías y pasajeros).

El valor del Acuerdo reside fundamentalmente en el hecho de que despeja el camino para una comunicación más estrecha entre la Unión Europea y la Federación de Rusia, promueve el contacto entre los pueblos y ayuda a conformar una Europa más amplia. Por otra parte, promueve la confianza y el diálogo, así como una interacción más humana e intensa entre las dos zonas.

2. Función del Parlamento Europeo

El papel de mero observador del Parlamento Europeo en el proceso de celebración de acuerdos internacionales resulta incomprensible. De hecho, no se consulta al Parlamento Europeo hasta que ya no es posible modificar la sustancia del acuerdo o impedir que se firme. En efecto, el artículo 300 del Tratado CE concede al Parlamento Europeo simplemente el derecho a ser consultado en tales cuestiones. No obstante, el Consejo y la Comisión deberían informar periódicamente al Parlamento Europeo desde el comienzo de las negociaciones: existe una obligación de auténtica cooperación (artículo 10 del Tratado) que rige no sólo las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, sino también las relaciones entre las propias instituciones comunitarias. El Parlamento Europeo continuará instando al Consejo y a la Comisión a cumplir esta obligación de ofrecer periódicamente información sobre futuros acuerdos firmados entre la Unión Europea y terceros países.

Por otra parte, el Parlamento Europeo acoge con satisfacción la próxima presentación de un Código comunitario sobre Visados (propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2006)403), que entra dentro del procedimiento de codecisión y cuyos principios fundamentales deberán ser respetados en todos los acuerdos firmados sobre la facilitación de la expedición de visados.

El tema de los acuerdos internacionales y la compleja cuestión de la migración que entrañan precisan de una base democrática para el proceso europeo de toma de decisiones. El Tratado constitucional también impondrá la necesaria unidad, coherencia y capacidad de toma de decisiones del Parlamento Europeo sobre la política exterior de la Unión Europea.

3. Condiciones fundamentales y problemas básicos

3.1. Para que el Acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados tenga éxito, es necesario establecer unas condiciones de auténtica reciprocidad. El Parlamento Europeo manifiesta una cierta preocupación en relación con la existencia de tales condiciones en el Acuerdo.

3.1.2. El Parlamento Europeo recuerda los complejos procesos de registro obligatorios a los que todos los visados rusos se encuentran sujetos y que dificultan los desplazamientos con origen o destino en Rusia. El Parlamento Europeo insta a los Ministerios de Justicia y Asuntos de Interior de la Federación de Rusia y a la Unión Europea a realizar mayores esfuerzos para garantizar el necesario equilibrio y reciprocidad y para informar al Parlamento Europeo de las iniciativas emprendidas y los avances logrados. El Acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados no tendrá unas repercusiones verdaderamente útiles mientras los procedimientos de registro que actualmente requieren las autoridades rusas no se eliminen.

La Presidencia austriaca informó al Parlamento Europeo que ya se habían emprendido las negociaciones necesarias para lograr la simplificación, así como las correspondientes modificaciones a la legislación por parte de la Federación de Rusia, pero por el momento el Parlamento Europeo no ha podido constatar que se hayan producido resultados prácticos. La Comisión y el Consejo deben informar periódicamente al Parlamento Europeo de los progresos realizados.

3.1.3. El Parlamento Europeo considera inadecuado que los desplazamientos a determinadas regiones de Rusia, como la República de Chechenia y algunas zonas de Rusia Oriental y Siberia, necesiten una nueva autorización o el pago de una tasa adicional, mientras que un visado comunitario Schengen permite un desplazamiento sin restricciones; Asimismo, subraya la necesidad de intensificar las consultas entre las partes con vistas a facilitar el acceso a la República de Chechenia a los periodistas y las ONG. Por otra parte, el Parlamento Europeo señala las dificultades a las que han enfrentado en los últimos años los periodistas, los religiosos, los misioneros extranjeros y los miembros de las organizaciones de la sociedad civil para obtener y renovar sus visados para viajar a Rusia, y espera que, tras su entrada en vigor, este Acuerdo pondrá punto final a tales dificultades.

3.1.4. El Parlamento Europeo sugiere que la norma de la invitación previa para poder viajar de la Unión Europea a Rusia se debería cuestionar seriamente, y también se debería cuestionar en los casos excepcionales de los Estados miembros de la UE que aplican esta norma. Tales invitaciones no aportan ningún valor añadido a los desplazamientos y fomentan la corrupción. Por otra parte, el Parlamento Europeo señala que no tiene sentido excluir del Acuerdo a los turistas con un historial de visado limpio.

3.1.5. El Parlamento Europeo lamenta que el artículo 5, apartado 1, letra a), del Acuerdo (Expedición de visados de entrada múltiple) no incluya a los diputados al Parlamento Europeo, cuyo estatus en virtud de los Tratados les garantiza los mismos privilegios e inmunidades que a los miembros de los parlamentos nacionales. Del mismo modo, el

Parlamento Europeo lamenta que el artículo 11 (Pasaportes diplomáticos) no incluya el salvoconducto de la Unión Europea del que disponen los diputados al Parlamento Europeo.

3.1.6. La Unión Europea debería intensificar su diálogo con Rusia sobre la adaptación de la política de visados rusa a la de la Unión Europea. El Parlamento Europeo insta a la Comisión a ofrecer la necesaria asistencia de expertos a las autoridades rusas de forma que Rusia pueda aplicar unas auténticas condiciones de reciprocidad en la tramitación de los visados.

3.2. Una política de facilitación de la expedición de visados con el objetivo de promover la comunicación en las relaciones de vecindad y eliminar los obstáculos al acceso al territorio de la Unión Europea para los ciudadanos de terceros países únicamente puede ser una política coherente si se toman en consideración tanto los aspectos interiores como los exteriores. El Parlamento Europeo señala que la introducción de un Código comunitario sobre visados será extremadamente positiva en este contexto. Sin embargo, el Acuerdo sobre la facilitación de la expedición de visados con Rusia no se aborda en tal Código.

La Comisión y el Consejo deberían tomar en consideración tanto el Derecho comunitario en vigor como la legislación europea en proceso de elaboración a la hora de celebrar acuerdos internacionales.

3.2.1. El Parlamento Europeo recuerda que, el 20 de diciembre de 2005, Coreper aprobó una estrategia común en materia de política europea de visados que define los criterios para la celebración de acuerdos sobre la facilitación de la expedición de visados, como los objetivos de política exterior, la existencia previa de un acuerdo de readmisión, la aplicación de los acuerdos bilaterales existentes, las cuestiones relativas a la seguridad y los flujos migratorios. El Parlamento Europeo desconoce si la Comisión y el Consejo realizaron tal evaluación en el caso del Acuerdo celebrado entre la Unión Europea y Rusia, por lo que pide a la Comisión que le informe de los resultados de la evaluación realizada en relación con la celebración del Acuerdo. Asimismo, señala que se le debe informar de este tipo de evaluación en relación con la celebración de los futuros acuerdos de facilitación de la expedición de visados entre la UE y terceros países.

3.3. La condicionalidad también debe ser una de las piedras angulares de la política exterior de la UE en materia de visados

3.3.1. Las relaciones de la Unión Europea con Rusia deberían estar sometidas al principio de condicionalidad, como sucede en el caso de la Política de Vecindad Europea. De conformidad con este principio, sin el cumplimiento de las reglas que rigen un Estado de Derecho democrático no puede existir ningún tipo de facilitación de la expedición de visados ni una supresión de la obligación de visado.

3.3.2. El Acuerdo de facilitación de la expedición de visados con Rusia contrasta con la posición más reciente del Parlamento Europeo en materia de negociación y celebración de acuerdos internacionales con terceros países, puesto que no incluye una «cláusula sobre la democracia y los derechos humanos» cuyo incumplimiento podría conducir a la suspensión o la denuncia del Acuerdo.

El Parlamento Europeo señala que el apartado 8 de su *Resolución sobre la cláusula sobre la democracia y los derechos humanos en los acuerdos de la UE* (2005/2057(INI)) establece que la cláusula sobre la democracia y los derechos humanos «se debería incluir en todos los acuerdos que se firmen entre la Unión Europea y terceros países, tanto industrializados como en desarrollo, así como en los acuerdos sectoriales, comerciales y técnicos o sobre ayuda financiera, de conformidad con las medidas adoptadas en relación con los países ACP».

3.3.3. El objetivo a largo plazo de la supresión de la obligación de visado entre la Unión Europea y Rusia también tendrá que cumplir el mismo principio de condicionalidad recogido en los acuerdos de vecindad entre la UE y terceros países. Aunque Rusia no se incluye en esta política, en su *Comunicación relativa a las relaciones con Rusia* (COM(2004)106), la Comisión ha establecido que las medidas en este ámbito deberían ser «coherentes con la política de vecindad de la UE e incorporar los elementos pertinentes de la misma».

El Reglamento (CE) nº 539/2001 del Consejo recoge el mismo principio, que propone un método basado en la coherencia regional para la política en materia de supresión de la obligación de visado entre la UE y terceros países.