



ADVANCING THE RULE OF LAW

# LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA POLÍTICA DE VISADOS DE LA UE: RECOMENDACIONES DE REFORMA

## SÍNTESIS Y RECOMENDACIONES

Annalisa Meloni  
(doctorado, licenciatura y maestría en Derecho)  
Jennifer Gaspar  
Ali Feruz

Carolyn Elliott-Magwood  
(doctora en Derecho, editora)

## GLOSARIO

Defensor de los DD. HH	Defensor de los derechos humanos
UE	Unión Europea
COHOM	Grupo „Derechos Humanos“ del Consejo de la Unión Europea
SIS	Sistema de Información de Schengen
VEM	Visado para entradas múltiples
VTL	Validez territorial limitada (visados)
ELSJ	Espacio de libertad, seguridad y justicia
PESC	Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea
MAE	Ministerio de Asuntos Exteriores
TUE	Tratado de la Unión Europea
SIV	Sistema de información de visados
LGBTI	Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales

## PREÁMBULO

Este documento y las recomendaciones que contiene son el resultado de un esfuerzo colectivo por parte de numerosas personas e instituciones. Queremos agradecer, en particular, a los representantes de las ONG enfocadas en los derechos humanos de la UE que se reunieron en Praga los días 26 y 27 de junio, y 16 y 17 de noviembre de 2019 para deliberar y debatir acerca de las recomendaciones de reforma de visados para los defensores de los derechos humanos. Asimismo, damos las gracias a los colegas de los diversos países entrevistados que nos ayudaron a distribuir nuestra encuesta a los defensores de los derechos humanos para recopilar información clave para este proyecto. Por último, queremos agradecer a nuestros compañeros, que trabajaron incansablemente y expuestos a graves peligros para defender los derechos humanos en sus países de origen y en el ámbito internacional. Nuestro mayor deseo es que los resultados de este trabajo sea beneficioso para el vuestro.

*Praga, noviembre de 2019*

## SÍNTESIS

Este artículo examina las barreras prácticas y legales a las que se enfrentan los defensores de los DD. HH.<sup>1</sup> al solicitar el visado de entrada en Europa, basándose en la investigación legal, en más de 120 encuestas de individuos que se autodefinieron como defensores de los DD. HH. y en entrevistas exhaustivas hechas a los defensores de los DD. HH. acerca de sus experiencias de viaje y solicitud de visados (entiéndanse como «defensores de los DD. HH.», en líneas generales, aquellos individuos, grupos e instituciones que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente). Tras una revisión general del ordenamiento jurídico y de los desafíos enfrentados por los defensores de los DD. HH., esboza unas recomendaciones de cambios que podrían mejorar el proceso de forma que se adaptaría mejor a las necesidades de estas personas clave en su defensa de los DD. HH. en sus respectivos países.

En la periferia de Europa se encuentran ciertos países en los que la sociedad civil se ha visto marginalizada, atacada y, en algunos casos, ilegalizada. Los ciudadanos comprometidos con la defensa de los DD. HH. en dichos países están siendo sometidos a una creciente presión y, con frecuencia, son víctimas directas e indirectas de actos violentos promovidos por el gobierno, así como de amenazas, encarcelaciones, vigilancia e incluso la muerte. Como respuesta a esta situación de deterioro, Europa ha diseñado unas políticas oficiales para apoyar a los defensores de los DD. HH., que incluye el hecho de facilitar su movilidad de entrada en Europa y dentro de ella. Algunas organizaciones europeas también han desarrollado programas de asistencia en casos de emergencia y atención temporal como

---

<sup>1</sup> Los resultados completos de las encuestas pueden consultarse en [hrd.ceeliinstitute.org](http://hrd.ceeliinstitute.org)

forma de brindarles la oportunidad de interactuar con otros defensores y contrapartes europeos, y de estar seguros o recuperarse de la gran tensión inherente al trabajo que desempeñan. A fin de que los defensores de los DD. HH. puedan beneficiarse de estas oportunidades y apoyos en Europa, no obstante, deben contar con un acceso fiable a un visado Schengen válido, que les permita viajar al espacio Schengen y dentro del mismo (zona sin fronteras que incluye todos los países de la UE, excepto el Reino Unido e Irlanda, además de Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein).

El ordenamiento jurídico y normativo de la UE que rige esta materia es complejo e involucra una red de instrumentos que abordan diversos asuntos, pero todos sujetos al requisito de coherencia. Este requisito debe, en teoría, asegurarse de que ninguna política de una zona perjudique la de otra. Sin embargo, en realidad, los instrumentos y las prácticas llevadas a cabo con arreglo a los mismos no van acordes. Este artículo recomienda varias acciones para que las ONG de la UE, los Estados miembros y las instituciones de la UE incrementen el acceso de los defensores de los DD. HH. a visados para que viajen dentro del territorio de la UE.

## Recomendaciones para las ONG de la UE

1. Apoyo coherente de los Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio del Interior de los Estados miembros en lo que respecta a los defensores de los DD. HH. y la importancia de su movilidad y acceso a la UE.  
Se incluye lo siguiente:
  - a. Estrechamiento de lazos y aportación de informes a los Ministerios del Interior responsables de inmigración, seguridad y orden público.
  - b. Exposición de casos atroces y situaciones de viajes/visados de éxito.
  - c. Desarrollo y prestación de formación sobre DD. HH. a autoridades nacionales relevantes de los Estados miembros.
  - d. Incremento de conexiones con los departamentos consulares de los MAE de los Estados miembros.
2. Para ONG más pequeñas, consideración de asociación con ONG más grandes a la hora de emitir cartas de invitación.
3. Promoción del asunto de la movilidad de los defensores de los DD. HH. en el ámbito de la UE (países miembros del Parlamento Europeo), incluida la circulación de recomendaciones y reportajes.
4. Comunicación de casos de barreras al acceso y negligencias en la emisión de visados a los medios de comunicación.
5. Respaldo continuado a los defensores de los DD. HH. en el proceso de solicitud de visados (orientación, invitaciones, reservas, etc.).
  - a. Familiarización del personal con el Manual de visados de la UE.

- b. Suministro de información a socios en terceros países acerca del proceso de solicitud de visados Schengen (incluida la circulación del Manual de visados de la UE).
  - c. Cuando sea necesario, emisión de cartas de apoyo para dar fe de la identidad y buena fe de los defensores de los DD. HH. que tienen la intención de viajar a la UE.
  - d. Cuando proceda, inclusión del donante en el cuerpo de la invitación (por ej., en el caso de programas financiados por la UE).
  - e. Incremento de los programas de becas y prácticas disponibles en la UE, y fomento de vínculos con instituciones académicas y culturales para agilizar o fortalecer más el proceso de invitación.
  - f. Orientación a la planificación a largo plazo en relación con los defensores de los DD. HH. que contemple múltiples invitaciones para facilitar la solicitud de VEM.
  - g. Supervisión y recopilación de información sobre negligencias en los visados por parte de los Estados miembros o de proveedores externos, incluidas en relación con las alertas del SIS.
  - h. Referencia de negligencias graves sistemáticas a la Comisión Europea para una posible investigación.
  - i. Apoyo a los defensores de los DD. HH. que hayan emprendido recursos y litigios.
    - a. Establecimiento de vínculos con redes de abogados y expertos en inmigración que podrían ofrecer respaldo.
6. Desarrollo de lazos profesionales con otras redes defensoras de los DD. HH. en Europa, como: Protect the Defenders, ICORN o Human Rights Cities Network.

## Recomendaciones para los Estados miembros

1. Apoyo de enmiendas al Manual de visados de la UE y al Código de visados de la UE con objeto de alcanzar una implementación eficaz de las disposiciones acerca de la movilidad de los defensores de los DD. HH. incluidas en las Directrices de la UE, y de las posturas en lo que respecta a la concesión de visados a los defensores adoptadas en el marco de la Política exterior y de seguridad común.
2. Abordaje más extenso del asunto de la concesión de visados a los defensores de los DD. HH. con arreglo al marco de la Política exterior y de seguridad común.
3. Ejercicio de la discreción contemplada en el Código de visados de la UE para agilizar la emisión de visados a los defensores de los DD. HH.
  - a. Indicación a los consulados para que apliquen las condiciones y los procedimientos más favorables para la emisión de visados a los defensores de los DD. HH., con relación a, entre otros aspectos, los plazos de procesamiento, los requisitos de documentación, las tasas, los VEM, la admisibilidad y el examen de solicitudes y visados de VTL.

4. Dentro de la cooperación local Schengen, y con el apoyo de las delegaciones de la UE, coordinación del ejercicio de discreción nacional en lo que respecta a la emisión de visados a los defensores de los DD. HH. e identificación de buenas prácticas para su adopción como modelo.
5. Estrecha colaboración con las ONG defensoras de los derechos humanos de la UE que tengan fuerte vinculación con actividades en otros países para abordar el problema de la movilidad de los defensores de los DD. HH.
6. Formación de funcionarios nacionales pertinentes para garantizar que sepan identificar las distintas categorías de defensores de los DD. HH. y brindarles apoyo.
7. Garantía de disposición de servicios accesibles para la emisión de visados:
  - a. Garantizar la cobertura consular en terceros países y regiones. Cuando no sea posible contar con presencia consular, concertar acuerdos de representación u organizar otras formas de cooperación.
  - b. Contemplar la reposición de los servicios consulares en los países con régimen de libre visado con la UE (Georgia, Ucrania y Moldavia), prestando atención a las necesidades de los solicitantes de visado de defensor de los DD. HH. procedentes de otros países.
  - c. Introducir oficinas en los MAE que se dediquen a cooperar con las ONG y los defensores de los DD. HH., incluida la emisión de visados.
  - d. Acelerar la presentación de solicitudes de visado por vía electrónica.
8. Análisis de los riesgos de seguridad y posibles filtraciones de información relacionados con los centros de visados y su personal, en especial en países en los que los defensores de los DD. HH. y los activistas en favor de la sociedad civil estén sometidos a una presión significativa por parte de las autoridades.
  - a. Cuando se utilicen proveedores de servicios externos en un tercer país en el que el Estado miembro esté representado o tenga presencia consular, dejar abierta la posibilidad de que los solicitantes de visado realicen sus solicitudes directamente en el consulado.
9. Estrecha supervisión del rendimiento de los proveedores de servicios externos a fin de garantizar que respetan íntegramente las disposiciones de los instrumentos legales que regulan su cooperación con los Estados miembros, según se describe en el Anexo 10 del Código de visados.
  - a. Proporcionar a los proveedores de servicios externos instrucciones claras, que cumplan plenamente el Código de visados y la legislación de la UE correspondiente.

- b. Asegurarse de que los proveedores de servicios externos estén adecuadamente formados para desempeñar sus tareas en cumplimiento del Código de visados y la legislación de la UE correspondiente.
  - c. Implementar totalmente la obligación recién introducida de facilitar un procedimiento de presentación de reclamaciones en relación con la conducta de los proveedores de servicios externos.
10. Apoyo a la introducción de más programas de refugio financiados por la UE destinados a los defensores de los DD. HH., con el apoyo de las delegaciones de la UE, y garantía de que estos programas, así como los de la sociedad civil financiados por el Estado miembro, se coordinen de manera eficaz con la política de visados.
- a. Trabajar con el mecanismo de defensores de los DD. HH. de la UE (ProtectDefenders.eu).
  - b. Familiarizarse con la iniciativa Shelter Cities, la Human Rights Cities Network e ICORN como ejemplos de buenas prácticas.
11. Garantía de que se dispone de recursos eficaces para ejercer los derechos de información, acceso, corrección y eliminación en relación con las alertas del SIS a efectos de denegación de entrada y el derecho de apelación frente a decisiones de denegación de visados.
12. Supervisión de que las alertas del SIS a efectos de denegación de entrada respeten el principio de proporcionalidad y se basen en una evaluación individual; formación de las autoridades nacionales pertinentes a este respecto.
13. En el caso de Estados miembros no pertenecientes al espacio Schengen, implementación de todas las recomendaciones aplicables a través de la política de visados nacional.

## Recomendaciones para las instituciones de la UE

1. La Comisión Europea, respaldada por el Comité de visados, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo, debería incluir instrucciones en el Manual de visados de la UE acerca de la otorgación de concesiones a los defensores de los DD. HH. y sus familiares en el contexto del ejercicio de la discreción por parte de los Estados miembros y de la interpretación de los términos relevantes del Código de visados en lo que respecta a plazos de procesamiento, requisitos de documentación (en especial, lo relacionado con la estabilidad financiera, los ingresos, el empleo oficial, los antecedentes penales y los vínculos familiares), tasas, VEM, admisibilidad y el examen de solicitudes y visados de VTL.
2. Apoyar firmemente en el ámbito político la importancia de la movilidad y el acceso de los defensores de los DD. HH. en la UE en el contexto de respaldo que la propia UE ofrece a los mismos como parte de la política externa sobre DD. HH. de la UE.

- a. La Presidencia del Consejo debería desempeñar un papel clave en el apoyo a este proceso.
3. Enfocar los esfuerzos a la introducción de enmiendas en los instrumentos legales referidos a visados, en especial, el Código de visado.
  - a. Abordar las deficiencias en relación con la facilidad de uso de la política y su cumplimiento y orientación hacia los DD. HH.
  - b. Introducir concesiones para los defensores de los DD. HH. con base en una definición clara de qué es un «defensor de los DD. HH.», desarrollada e implementada con los datos de las misiones de la Política exterior y de seguridad común de la UE, y que aborde las preocupaciones de los Estados miembros en relación con los riesgos de la inmigración y el abuso del sistema.
4. El COHOM debería hacer recomendaciones al Consejo acerca del problema de movilidad de los defensores de los DD. HH. con base en la información procedente de las delegaciones de la UE, y promover la integración de la movilidad al transformar las disposiciones en políticas y acciones relevantes de la UE.
5. La Comisión Europea debería seguir supervisando el cumplimiento por parte de los Estados miembros de los instrumentos legales sobre visados, de la normativa acerca del SIS en el campo de los controles fronterizos y de otras leyes de la UE relevantes, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.
  - a. En especial, supervisar la disponibilidad de recursos nacionales efectivos en los Estados miembros para el ejercicio de los derechos de información, acceso, corrección y eliminación en relación con las alertas del SIS a efectos de denegación de entrada y el derecho de apelación frente a decisiones de denegación de visados.
  - b. Iniciar procedimientos por incumplimiento cuando sea necesario.
6. Los «centros de referencia» o los funcionarios de enlace de los defensores de los DD. HH. locales en las delegaciones de la UE (o embajadas de los Estados miembros) deberían cooperar con los consulados en relación con los visados para los defensores y participar en la cooperación local Schengen.