COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.12.2025
COM(2025) 792 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

OCTAVO INFORME EN EL MARCO DEL MECANISMO DE SUSPENSIÓN DE VISADOS

{SWD(2025) 429 final}

Octavo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados

El octavo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados se basa en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2018/1806 («el Reglamento de visados»). El artículo 8, apartado 4, del Reglamento exige a la Comisión que garantice la supervisión del cumplimiento continuo de los requisitos de exención de visado por parte de los países cuyos nacionales hayan obtenido el acceso sin visado a la UE tras la conclusión satisfactoria de un diálogo sobre liberalización de visados. El informe comprende el año 2024, así como los principales avances de 2025. Le acompaña un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se detallan todos los aspectos pertinentes para los países y las regiones incluidos en este informe.

La liberalización de visados es una parte importante del conjunto de instrumentos de la UE para la cooperación en materia de migración, seguridad y justicia con terceros países. Facilita la movilidad y los contactos entre personas. Puede impulsar los viajes y el turismo y estrechar los lazos empresariales, sociales y culturales entre los ciudadanos de la Unión y los ciudadanos de los terceros países beneficiarios. Asimismo, puede fomentar las relaciones diplomáticas y la cooperación internacional. Al mismo tiempo, la supervisión por parte de la Comisión de los regímenes de exención de visado de la UE ha demostrado que la exención de visado para viajar también puede ser la fuente de importantes retos en materia de migración y seguridad, que deben abordarse.

El informe incluye a los socios de los Balcanes Occidentales y a los países de la Asociación Oriental, así como a otras regiones que no forman parte de la vecindad inmediata de la Unión (Caribe Oriental y América Latina), y se centra en los países exentos de la obligación de visado en los que se han detectado problemas específicos relacionados con la migración o la seguridad, que podrían evaluarse en el marco del mecanismo de suspensión de visados.

Este informe se centra en la armonización de la política de visados, la migración, la gestión de fronteras y la readmisión, las cuestiones de seguridad y las cuestiones relacionadas con la ciudadanía. En él se presentan las principales constataciones, que se organizan por temas clave, mientras que las recomendaciones específicas por país se presentan en el anexo.

Armonización de la política de visados

La proximidad geográfica de los socios de los Balcanes Occidentales y los países de la Asociación Oriental con respecto al territorio de los Estados miembros de la UE convierte la armonización de la política de visados con la política de visados de la UE en un asunto de extrema importancia. Una armonización insuficiente, tanto en relación con la lista de países sujetos a la obligación de visado como con los procedimientos de expedición de visados, puede dar lugar a un aumento de la migración irregular y a riesgos de seguridad para la UE.

Una armonización insuficiente de la política de visados permite a los nacionales de terceros países sujetos a la obligación de visado de la UE, algunos de los cuales presentan elevados riesgos migratorios, llegar más fácilmente a los Balcanes Occidentales sin visado (algunos con documentos de viaje falsos) y, posteriormente, entrar de forma irregular por tierra al espacio Schengen, donde pueden presentar solicitudes de asilo. Asimismo, los nacionales de terceros países que entran en los Balcanes Occidentales con visados válidos, en algunos casos, han cruzado

las fronteras exteriores de la Unión de manera irregular y han solicitado asilo, lo que suscita graves preocupaciones sobre la idoneidad de los procedimientos de visado en determinados socios de los Balcanes Occidentales.

Macedonia del Norte es el único socio de los Balcanes Occidentales que ha logrado una armonización casi completa con la lista de la UE de países sujetos a la obligación de visado, y actualmente solo existe una diferencia en dicha lista. En 2024 y 2025, Serbia, Albania, Kosovo* y Montenegro realizaron progresos con respecto a la armonización con la lista de la UE de países sujetos a la obligación de visado.

Por lo que se refiere a Serbia y Albania, esto se llevó a cabo de acuerdo con sus compromisos en el marco de su programa de reformas[1]. En 2024, Serbia redujo el número de acuerdos de exención de visado con países sujetos a la obligación de visado de la UE de dieciséis a doce. Albania redujo el número de acuerdos de exención de visado permanentes de ocho a seis, y el número de exenciones de visado estacionales de seis a cinco en 2024 y 2025.

La política de visados de Kosovo no empezó a ser supervisada hasta 2024, momento hasta el cual los ciudadanos obtenían acceso sin visado a la UE. En ese momento, Kosovo mantenía acuerdos de exención de visado con diecinueve países sujetos a la obligación de visado de la UE; desde entonces, ese número se ha reducido a diecisiete.

Tras el retroceso a principios del año 2025, Montenegro anuló acuerdos de exención de visado con cinco países y redujo el número de exenciones de visado estacionales de cuatro a una; por consiguiente, el número total de discrepancias entre la política de visados de Montenegro y la de la UE descendió de quince a nueve.

En 2025, Bosnia y Herzegovina dio marcha atrás en los avances anteriores en este ámbito. Bosnia y Herzegovina mantuvo en siete[2] el número de acuerdos de exención de visado permanentes, pero aumentó el número de exenciones de visado estacionales de una a tres. Por consiguiente, el número total de discrepancias entre su política de visados y la de la UE aumentó de ocho, en 2024, a diez en la actualidad.

---

* 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.

1 Decisión de Ejecución de la Comisión por la que se aprueba el programa de reformas y el programa de trabajo plurianual en el marco del Mecanismo de Reforma y Crecimiento para los Balcanes Occidentales – Kosovo [SWD(2024) 243 final].

2 Después de que Bosnia y Herzegovina introdujera la obligación de visado para Omán en marzo de 2024, el número descendió a seis, pero volvió a aumentar a siete en diciembre de 2024, cuando Vanuatu fue eliminado de la lista de la UE de terceros países exentos de la obligación de visado.

No se observó ningún avance real en los países de la Asociación Oriental. A finales de 2024, Moldavia y Ucrania tenían el mismo número de acuerdos de exención de visado con países sujetos a la obligación de visado de la UE[3]: once y quince, respectivamente.

En la actualidad, Georgia mantiene veintiséis acuerdos de exención de visado con países que están sujetos a la obligación de visado de la UE y no ha adoptado ninguna medida en favor de la armonización desde 2022. Por el contrario, Georgia dio un paso atrás en 2024, al conceder la entrada sin visado a los ciudadanos de China. Georgia también sigue manteniendo una política de visados que difiere sustancialmente del acervo de la Unión, en especial al autorizar la entrada a nacionales de diecisiete países sujetos a la obligación de visado tanto en la UE como en Georgia únicamente sobre la base de un visado o un permiso de residencia expedido por uno de los países del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG).

Es urgente que los socios de la vecindad exentos de la obligación de visado realicen avances sustanciales en la armonización de sus listas de nacionalidades exentas de la obligación de visado con las de la UE, así como en la armonización de sus procedimientos de visado con las normas de Schengen. Esto incluye la introducción de la recogida sistemática de datos biométricos, como impresiones dactilares y fotografías digitales, como parte del proceso de solicitud de visado. Deben suspenderse las prácticas incompatibles con el acervo de la Unión, como la concesión de exenciones de visado estacionales y la autorización de entrada sin visado sobre la base de un visado o un permiso de residencia expedidos por un tercer país.

A la espera de la plena adaptación, un control más riguroso de las llegadas de nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, en particular de los procedentes de países que presentan riesgos de migración irregular o seguridad, sería una medida temporal mínima que se espera de los socios de la vecindad exentos de la obligación de visado.

Migración, gestión de fronteras y readmisión

El principal reto en este ámbito sigue siendo la persistencia de los flujos de migración irregular a la UE a través de los Balcanes Occidentales, aunque el número ha disminuido notablemente desde 2023. Esto se debe a los esfuerzos conjuntos de la UE, sus Estados miembros y las agencias de la UE pertinentes, y los socios de los Balcanes Occidentales, especialmente en el marco del Plan de Acción de la UE sobre los Balcanes Occidentales[4], presentado por la Comisión en diciembre de 2022. La principal vía de la «ruta de los Balcanes Occidentales» atraviesa Serbia y Bosnia y Herzegovina. Albania y Macedonia del Norte también actúan, en menor medida, como países de tránsito. En 2024 y 2025, la larga frontera entre Bosnia y Herzegovina y Croacia, difícil de controlar, se convirtió en el principal punto de entrada de migrantes irregulares que viajaban a través de los Balcanes Occidentales hacia la UE.

Los socios de los Balcanes Occidentales tendrán que redoblar sus esfuerzos para luchar contra la trata de seres humanos y seguir reduciendo el número de migrantes irregulares objeto de tráfico ilícito. Los niveles de violencia asociados a la trata de migrantes también han aumentado en los

3 Moldavia canceló un acuerdo de exención de visado en 2025, pero el número de discrepancias se mantuvo inalterado porque Vanuatu se convirtió en un tercer país sujeto a la obligación de visado de la UE.

4 Plan de Acción de la UE sobre los Balcanes Occidentales - Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.

Balcanes Occidentales. En Serbia, las redes de trata de migrantes operan cada vez con mayor intensidad y violencia, y algunos grupos ahora están parcialmente integrados por nacionales de los mismos países de origen que los migrantes irregulares. Es necesario intensificar los esfuerzos realizados para reforzar las políticas de lucha contra la trata y las capacidades operativas en estas zonas.

La importante afluencia a Georgia de nacionales de India y, en menor medida, de otros países asiáticos y de Oriente Próximo, suscita preocupación sobre la posible migración irregular hacia la UE, ya sea por tierra o por mar.

Todos los socios examinados mantienen una cooperación regular con la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), incluida Bosnia y Herzegovina, que firmó un acuerdo sobre el estatuto de Frontex con la UE en 2025[5]. La mayoría de ellos también colabora con la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE). El continuo apoyo de la UE y sus Estados miembros, por medio del suministro de equipos, la impartición de formación y el intercambio de mejores prácticas, así como de patrullas fronterizas conjuntas, ha arrojado resultados operativos tangibles.

La cooperación en materia de readmisión entre los Estados miembros de la UE y todos los socios examinados se consideró, en general, muy buena, sin que se notificaran problemas importantes. No obstante, se observaron algunos problemas relacionados con la readmisión. Las demoras en la tramitación de las solicitudes de readmisión de Bosnia y Herzegovina y Kosovo se debieron principalmente a la falta de cooperación o a la obstrucción por parte de los retornados, mientras que en el caso de Ucrania fueron el resultado de las actuales condiciones de guerra.

Se notificaron problemas menores en materia de cooperación con Kosovo, donde se registraron algunas denegaciones de aceptación de documentos de viaje de la UE, y con Moldavia, que, en algunos casos, se negó a aceptar a nacionales de terceros países que transitaban a través de su territorio.

Por lo que se refiere a Serbia, persiste la preocupación con respecto a su práctica de supeditar la expedición de documentos de retorno a la previa presentación de un plan de vuelo. Otra preocupación grave y de larga data, a pesar del acuerdo de readmisión firmado entre la UE y Serbia, está relacionada con la limitada cooperación de Serbia en materia de readmisión de nacionales de terceros países que han transitado a través de su territorio, incluso en casos en los que existen pruebas creíbles de tránsito, como documentos de identidad expedidos por las autoridades serbias a los solicitantes de asilo.

Se espera que todos estos socios aborden sin demora las cuestiones pendientes identificadas por los Estados miembros de la UE en relación con la aplicación de los compromisos en materia de readmisión.

La cooperación de Moldavia y Ucrania con Frontex en materia de gestión de las fronteras siguió siendo satisfactoria en 2024 y 2025.

[5] Acuerdo sobre el estatuto con Bosnia y Herzegovina - Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.

Solicitudes de asilo infundadas

Las solicitudes de asilo infundadas presentadas por nacionales de socios exentos de la obligación de visado siguen planteando un reto importante para algunos Estados miembros de la UE. Estas solicitudes suelen tener una tasa de reconocimiento muy baja[6], lo que supone una carga desproporcionada para los sistemas nacionales de asilo. Entre 2015 y el primer trimestre de 2025, el 18 % de las solicitudes de asilo en la UE fueron presentadas por nacionales que disfrutaban de acceso sin visado a la UE.

En líneas generales, el número de solicitudes de asilo presentadas por esta categoría en la vecindad de la UE ha disminuido; sin embargo, las solicitudes procedentes de Kosovo y, en particular, de Ucrania, aumentaron notablemente en 2024 (6 785 y 28 350, respectivamente). En el caso de Albania (7 140), Georgia (14 530), Moldavia (5 945), Macedonia del Norte (3 435) y Serbia (3 270), aunque el número descendió notablemente en 2024 con respecto a 2023, se mantuvo en niveles considerables.

Los socios de la vecindad inmediata de la UE han realizado esfuerzos para paliar este problema. Varios Gobiernos, como el de Albania, Georgia y Kosovo, han patrocinado campañas informativas para concienciar sobre los derechos y las obligaciones asociados a la exención de visado para viajar a la UE. Entre las medidas adicionales se incluye la introducción de controles de salida para los ciudadanos que viajan al espacio Schengen (Albania y Georgia), destinadas a verificar que cumplen las condiciones de entrada en el espacio Schengen, y el despliegue de agentes de Frontex en los aeropuertos internacionales (Georgia). Estas iniciativas han demostrado su eficacia, por lo que deben mantenerse y ampliarse a otros socios.

Tal y como se informó en el séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados, el número de solicitudes de asilo presentadas en la UE por países latinoamericanos exentos de la obligación de visado sigue suponiendo una carga significativa para los sistemas de asilo de los Estados miembros. Entre 2015 y el primer trimestre de 2025, los nacionales de países latinoamericanos exentos de la obligación de visado representaron más de la mitad de todas las solicitudes de asilo presentadas por nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado durante este período. En 2024, el número de solicitudes de Venezuela ascendió a 74 015, lo que confirma una tendencia constante al alza; el número de solicitudes de Perú también aumentó hasta 27 260. El número de solicitudes de Colombia disminuyó, pero las cifras siguen siendo preocupantes (51 615). El número de solicitudes de Honduras (2 380), Nicaragua (2 475) y El Salvador (2 575) también disminuyó, pero se mantuvo en niveles significativos.

Para garantizar la sostenibilidad de las exenciones de visado, estas deben limitarse estrictamente a estancias cortas y no deben utilizarse indebidamente para presentar solicitudes de asilo en la UE. En este contexto, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) seguirán cooperando con los países más pertinentes para impedir el abuso del régimen de exención de visado.

[6] Con excepción de Ucrania.

Problemas de orden público y seguridad, incluidas la lucha contra la corrupción y la seguridad de los documentos

Todos los países examinados mantuvieron una estrecha colaboración con Europol y Eurojust. Los socios de los Balcanes Occidentales siguieron aplicando activamente el Plan de Acción Conjunto en materia de Lucha contra el Terrorismo en los Balcanes Occidentales y firmaron un nuevo Plan de Acción Conjunto el 30 de octubre de 2025[7].

En 2024, los socios de los Balcanes Occidentales siguieron cooperando con Europol y los Estados miembros, y lograron sustanciales resultados operativos en la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave, como los ciberataques, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de estupefacientes y armas de fuego por parte de grupos de delincuencia organizada. Todos los socios de los Balcanes Occidentales lograron resultados concretos y significativos relacionados con el desmantelamiento de grupos delictivos.

A pesar de la guerra en curso, Ucrania siguió cooperando de forma intensa con Europol en la lucha contra el terrorismo, así como contra los delitos económicos, la ciberdelincuencia, el tráfico de armas de fuego, explosivos y materiales QBRN[8], y la trata de seres humanos.

Algunos Estados miembros señalaron la aparición de rutas de tráfico de armas de fuego desde Oriente Próximo y Oriente Medio a través de Moldavia a la UE.

Las preocupaciones relacionadas con la seguridad persisten en Georgia debido a la influencia rusa, especialmente a la luz del rápido crecimiento de la diáspora rusa. Desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, alrededor de 160 000 ciudadanos rusos han emigrado a Georgia. Existe un temor creciente de que se aproveche la presencia rusa en Georgia para llevar a cabo operaciones de influencia extranjera.

La lucha contra la corrupción se convirtió en un criterio de referencia clave aceptado por todos los socios exentos de la obligación de visado en la vecindad inmediata de la UE durante los diálogos sobre liberalización del régimen de visados. El cumplimiento continuo de este criterio de referencia sigue siendo una condición previa para el mantenimiento del régimen de exención de visado. La mayoría de los países examinados han respetado esta condición, incluso mediante la aplicación de medidas para hacer frente a los problemas planteados en informes anteriores sobre el mecanismo de suspensión de visados. Sin embargo, Georgia no solo no ha seguido correctamente las recomendaciones sobre la lucha contra la corrupción establecidas en el séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados, sino que dio un paso atrás al cancelar algunas de las reformas realizadas anteriormente en este ámbito.

Con respecto a la seguridad de los documentos, todos los socios examinados, a excepción de Ucrania, han eliminado completamente los pasaportes no biométricos. Los últimos pasaportes no biométricos se expidieron en 2016 y expirarán en 2026; el número de ellos que aún sigue en circulación es marginal. No obstante, los Estados miembros han notificado el uso de documentos

[7] Plan de Acción Conjunto para Prevenir y Combatir el Terrorismo y el Extremismo Violento en los Balcanes Occidentales - Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.

[8] Químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN).

fraudulentos o falsificados por parte de ciudadanos de Albania, Kosovo y Ucrania para entrar o permanecer ilegalmente en la UE, algunos de los cuales se obtuvieron por medio de prácticas corruptas.

En Georgia, Kosovo, Serbia y Ucrania, la posibilidad de que las personas cambien de nombre y obtengan nuevos documentos de identidad, en ocasiones de forma repetida, sigue siendo problemática, ya que puede aprovecharse para eludir las descripciones del Sistema de Información de Schengen (SIS) y evadir las prohibiciones de retorno o entrada de la UE. Los socios externos deben abordar esta vulnerabilidad en cooperación con la UE.

En Ucrania, la práctica de tener más de un pasaporte biométrico válido, así como las modificaciones manuales de los documentos de viaje (como la ampliación de fechas de vencimiento) suscita serias preocupaciones con respecto a la integridad y la fiabilidad de los documentos.

En Bosnia y Herzegovina y en Serbia, se ha informado de que los grupos de delincuencia organizada participan en la producción y distribución de documentos de identidad falsificados, como pasaportes y permisos de conducción de varios Estados miembros de la UE. En Serbia, en concreto, la magnitud y la sofisticación de estas falsificaciones son alarmantes, puesto que algunos de los pasaportes electrónicos falsificados tienen una calidad tan buena que son capaces de eludir los modernos sistemas de verificación de documentos.

Cuestiones de ciudadanía, incluidos los programas de ciudadanía para inversores

Los países exentos de la obligación de visado que administran programas de ciudadanía para inversores plantean riesgos inherentes para la seguridad, ya que permiten que los nacionales de terceros países, que de otro modo estarían sujetos a la obligación de visado, eludan los controles de seguridad normalizados y accedan al espacio Schengen por medio de la adquisición de nacionalidad.

Dichos programas plantean riesgos graves en términos de migración irregular, amenazas para la seguridad y evasión fiscal. Dichos riesgos son especialmente graves cuando se combinan con: i) un proceso de inspección y diligencia debida insuficiente; ii) la ausencia de un vínculo genuino entre los solicitantes y el país que concede la ciudadanía; y iii) la posibilidad de cambiarse de nombre durante el proceso o después del mismo.

En consecuencia, en virtud del mecanismo revisado de suspensión de visados, la aplicación de dichos programas constituye, en sí misma, un motivo para suspender la exención de visado concedida a terceros países.

Entre los países vecinos, estos programas se mantienen en Macedonia del Norte, donde la legislación nacional permite conceder la ciudadanía sin requisitos de residencia previa a las personas que se considera que representan un «interés económico especial» para el país. Sin embargo, el número de concesiones de ciudadanía en virtud de esta disposición sigue siendo marginal (una en 2023 y dos en 2024).

Montenegro puso fin formalmente a su programa el 31 de diciembre de 2022. No obstante, las autoridades han seguido tramitando las solicitudes de ciudadanía presentadas antes del cierre del

programa. En 2024, el Ministerio del Interior emitió 1 282 decisiones de concesión de la ciudadanía montenegrina a los solicitantes y los familiares de estos. A fecha de abril de 2025, aún se estaban tramitando veintinueve solicitudes pendientes.

Aunque Serbia no administra un programa de este tipo *sensu stricto*, una disposición de su legislación en materia de ciudadanía permite conceder la ciudadanía «en interés de la República de Serbia». Esta disposición permite conceder la ciudadanía sin ningún requisito de residencia previa y sin obligar a los solicitantes a renunciar a su nacionalidad anterior. Desde 2022, más de 200 nacionales rusos han obtenido la ciudadanía serbia en virtud de esta disposición, y los perfiles de varias de estas personas han suscitado preocupaciones en la UE.

Existe una preocupación similar con respecto a Georgia. Aunque el número es muy limitado en comparación con la vía habitual de adquisición de nacionalidad, los nacionales rusos podrían utilizar los procedimientos simplificados de naturalización para adquirir la nacionalidad. Ambos casos, el de Serbia y el de Georgia, merecen un examen más detallado para determinar si esas prácticas son abusivas. Como se indicaba en el paquete de ampliación de 2025 de la Comisión, el cumplimiento del Derecho de la Unión exige que los países candidatos supriman los programas de ciudadanía para inversores y deroguen su base jurídica[9].

En el Caribe Oriental, los programas de ciudadanía para inversores llevan funcionando muchos años en cinco países, a saber; Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, y Santa Lucía. Estos programas plantean un reto importante y sistemático con una envergadura mucho mayor. Se estima que a través de los regímenes administrados por estos países se han expedido alrededor de 107 000 pasaportes. El número de solicitudes sigue siendo elevado: 13 113 en 2023 y 10 573 en 2024. Los plazos de tramitación son breves y las tasas de rechazo muy bajas; por ejemplo, en 2024 las tasas de rechazo fueron del 1,7 % en Antigua y Barbuda, del 5,3 % en Santa Lucía, y del 6,5 % en Dominica, lo que suscita preocupaciones en cuanto a la adecuación de los procedimientos de seguridad y diligencia debida.

En respuesta a las preocupaciones expresadas por la UE[10], los cinco países del Caribe Oriental han adoptado algunas medidas, como la armonización del umbral de inversión mínimo en 200 000 USD, el refuerzo de las inspecciones y el establecimiento de normas comunes en materia de intercambio de información y transparencia. Sin embargo, la situación sigue suscitando una preocupación importante.

---

9 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2025, C-181/23, Comisión/Malta (Citoyenneté par investissement), ECLI:EU:C:2025:283, en la que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró que un Estado miembro infringe el artículo 20 TFUE y el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, cuando establece y aplica un programa de naturalización basado en un procedimiento transaccional, entre ese mismo Estado miembro y las personas que presentan una solicitud en virtud de ese programa, al término del cual se concede esencialmente la nacionalidad de dicho Estado miembro y, por tanto, la condición de ciudadano de la Unión a cambio de pagos o de inversiones predeterminados.

10 Los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá expresaron preocupaciones similares. Las medidas adoptadas también pretenden responder a las demandas de EE. UU. En la actualidad, los ciudadanos de estos países están sujetos a la obligación de visado para viajar a los EE. UU. Programa de Exención de Visado | Departamento de Seguridad del Territorio Nacional.

La administración de los programas de ciudadanía para inversores por parte de los países exentos de la obligación de visado plantea un riesgo nada desdeñable para la seguridad del espacio Schengen y se examinará con mayor detalle en virtud del marco jurídico del mecanismo revisado de suspensión de visados.

Incumplimiento de otros criterios de referencia claves por parte de Georgia

El respeto de los derechos fundamentales constituye uno de los criterios de referencia clave acordados por Georgia durante el diálogo sobre liberalización del régimen de visados. El cumplimiento continuado de este criterio de referencia sigue siendo una condición básica para el mantenimiento del derecho de exención de visado.

En el séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados, de 6 de diciembre de 2024, la Comisión consideró que Georgia había incumplido este compromiso, en especial a través de la adopción de la Ley de Transparencia sobre Influencia Extranjera, en mayo de 2024, y del paquete legislativo sobre los valores familiares y la protección de los menores, en septiembre de 2024. Ambas iniciativas se consideraron una vulneración de los derechos y libertades fundamentales, en particular las libertades de asociación, reunión y expresión, y el derecho a la intimidad, ya que la última podía utilizarse contra la sociedad civil y para silenciar a los partidos de la oposición, y la primera imponía restricciones discriminatorias en el ámbito de la educación, así como de los debates públicos y las reuniones, en contravención del principio de no discriminación. En consecuencia, la Comisión emitió recomendaciones específicas que instaban a Georgia a:

- Garantizar y defender la protección de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluidas las libertades de asociación, reunión y expresión, el derecho a la intimidad, el derecho a participar en los asuntos públicos y la prohibición de la discriminación.

- Evitar y derogar toda legislación que restringe los derechos y libertades fundamentales, va en contra del principio de no discriminación y viola las normas europeas e internacionales pertinentes. En particular, derogar la Ley de Transparencia sobre Influencia Extranjera y el paquete legislativo sobre los valores familiares y la protección de los menores, y modificar la estrategia y el plan de acción nacionales en materia de derechos humanos para garantizar la plena protección de los derechos de las personas LGBTIQ.

Georgia aún no ha aplicado estas recomendaciones y, por el contrario, ha retrocedido aún más en ámbitos clave de gobernanza y derechos fundamentales. Las enmiendas legislativas, que incluyen la Ley de Registro de Agentes Extranjeros, y las modificaciones de la Ley de Subvenciones, la Ley Orgánica sobre Asociaciones Políticas de Ciudadanos, el Código sobre Infracciones Administrativas y la Ley de Radiodifusión, han reducido en su conjunto el espacio cívico y han acallado las voces disidentes, entre ellas las de los manifestantes, los representantes de la oposición, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación independientes. Afectaron, en particular, a las asociaciones de la sociedad civil y a los defensores de los derechos humanos, al multiplicar varios obstáculos para dificultar sus actividades y, en consecuencia, limitar su capacidad de funcionamiento.

El 14 de julio de 2025, la Comisión Europea recordó en una carta a las autoridades georgianas la obligación de cumplimiento continuado con los requisitos para la liberalización del régimen de

visados, y exigió una actualización sobre la aplicación de las recomendaciones del séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados. En su respuesta, Georgia no informó de ningún avance significativo en la aplicación de las recomendaciones relacionadas con los derechos fundamentales del séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados. En consecuencia, Georgia sigue incumpliendo los criterios de referencia que apuntalan el régimen de exención de visado concedido por la UE. A la luz de esta evolución, deben considerarse medidas adecuadas en virtud del mecanismo revisado de suspensión de visados.

Conclusión

Si bien la mayoría de los socios de la vecindad de la UE han adoptado medidas para atender a las recomendaciones emitidas en informes anteriores sobre el mecanismo de suspensión de visados, **persisten retos importantes**.

El **caso más grave afecta a Georgia**, que ha incumplido un gran número de compromisos asumidos durante el diálogo sobre liberalización del régimen de visados, no ha aplicado casi ninguna de las recomendaciones emitidas en el séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados y, a pesar de las repetidas solicitudes durante los últimos años para avanzar en la armonización de la política de visados y en la prevención de la corrupción, ha dado incluso pasos atrás en 2024-2025, incluso en relación con la protección de los derechos y libertades fundamentales.

En cuanto al resto de los socios de la región de los **Balcanes Occidentales y la Asociación Oriental**, sigue siendo imperativo avanzar en la armonización de la política de visados, tanto mediante la armonización de las listas de terceros países sujetos a la obligación de visado como garantizando que los procedimientos de examen y expedición de visados sean plenamente coherentes con las normas de Schengen. A la espera de la plena adaptación, los socios de los Balcanes Occidentales deben reforzar urgentemente el control de las llegadas sin visado de nacionales de países terceros que presentan riesgos en materia de migración irregular o de seguridad.

La **prevención de solicitudes de asilo infundadas** debe seguir siendo una prioridad para todos los socios exentos de la obligación de visado, en particular para Albania, Georgia, Kosovo y Moldavia. Bosnia y Herzegovina debe intensificar sus esfuerzos para reforzar la gestión de las fronteras, y debe mantenerse la vigilancia en relación con las **prácticas de ciudadanía de Georgia y Serbia**.

Más allá de la vecindad inmediata de la UE, el funcionamiento continuado de los programas de ciudadanía para inversores en el Caribe Oriental representa una **preocupación seria y persistente en materia de seguridad**, y podría ser un motivo para la suspensión del régimen de exención de visado conforme al mecanismo revisado de suspensión de visados.

En el anexo I se ofrecen recomendaciones detalladas y específicas por país.

La Comisión **seguirá de cerca el cumplimiento de los compromisos de liberalización del régimen de visados** a través de diálogos políticos de alto nivel, de reuniones de los subcomités de justicia, libertad y seguridad y de sus informes anuales periódicos en el marco del mecanismo de suspensión de visados y el paquete de ampliación.

Anexo I: Recomendaciones del octavo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados

Albania

Albania ha tomado medidas para aplicar la mayoría de las recomendaciones previas de la Comisión. Sin embargo, se requieren más avances en los siguientes ámbitos:

a) *Armonización de la política de visados*: es prioritario que Albania siga armonizando su política de visados con la lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado, prestando especial atención a aquellos países cuyos nacionales plantean riesgos de migración irregular o de seguridad para la UE. Albania también debe armonizar sus procedimientos de visado con las normas de Schengen, en particular mediante la introducción de la recogida de datos biométricos (como impresiones dactilares y fotografías digitales) en el marco del examen de las demandas de visado. A la espera de la plena adaptación, Albania debe proseguir y reforzar el control de los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, especialmente los que proceden de países que plantean riesgos de migración irregular o seguridad.

b) *Solicitudes de asilo infundadas*: Albania debe proseguir y reforzar sus medidas encaminadas a reducir el número de solicitudes de asilo infundadas presentadas por sus nacionales en los Estados miembros de la UE, prestando especial atención a las solicitudes presentadas por menores no acompañados.

c) *Prevención de las estancias ilegales*: Albania debe mantener y endurecer las medidas para prevenir las estancias que rebasan el tiempo autorizado por parte de los nacionales albanos en el espacio Schengen.

d) *Supervisión de la expedición de visados y de la contratación*: Albania debe reforzar el proceso de control relacionado con las solicitudes de visado presentadas por nacionales de terceros países que plantean riesgos de migración irregular o de seguridad para la UE. También debe endurecer las condiciones para expedir dichos visados, mejorar el control de las prácticas de contratación y ampliar la capacidad de las inspecciones de trabajo.

e) *Lucha contra los documentos de identidad fraudulentos*: Albania debe intensificar sus esfuerzos para detectar y prevenir el uso y la circulación de documentos de identidad albaneses falsificados.

f) *Seguimiento del régimen de ciudadanía para inversores:* No crear ni desarrollar un régimen de ciudadanía para inversores y derogar la base jurídica de dicho régimen modificando la Ley de Ciudadanía.

Bosnia y Herzegovina

Bosnia y Herzegovina ha tomado medidas para aplicar las recomendaciones previas de la Comisión. Sin embargo, se requieren más esfuerzos en los siguientes ámbitos prioritarios:

a) *Armonización de la política de visados*: es urgente que Bosnia y Herzegovina siga armonizando su política de visados con la lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado, prestando especial atención a aquellos países cuyos nacionales plantean riesgos de migración irregular o de seguridad para la UE.

b) *Controles de expedición de visados*: las autoridades deben mejorar el control de las solicitudes de visado presentadas por nacionales de terceros países de alto riesgo y endurecer las condiciones en virtud de las que se expiden visados a los nacionales de dichos países.

c) *Gestión de las fronteras 1*: Bosnia y Herzegovina debe intensificar sus esfuerzos para mejorar la gestión de las fronteras, prestando especial atención al aumento de la capacidad de los guardias de fronteras, el problema que plantean los cruces ilegales de las fronteras y los progresos en la ejecución del acuerdo sobre el estatuto de Frontex a través de la puesta en marcha de más operaciones conjuntas en las secciones de las fronteras terrestres de alto riesgo.

d) *Gestión de las fronteras 2:* a la espera de la plena adaptación de la política de visados, es esencial proseguir y reforzar el control en la frontera de las llegadas de nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado; se recomienda prestar especial atención a la verificación de la autenticidad de los pasaportes. Se anima encarecidamente a las autoridades a que se comprometan de forma proactiva en este asunto con los terceros países y las líneas aéreas, y avancen hacia el establecimiento de sistemas de intercambio de datos de los pasajeros (API/PNR).

Georgia

El 14 de julio de 2025, la Comisión Europea envió una carta formal a las autoridades georgianas para recordar la obligación de cumplimiento continuado de los criterios de referencia para la liberalización del régimen de visados, y exigir una actualización de la aplicación de las recomendaciones establecidas en el séptimo informe sobre el mecanismo de suspensión de visados.

En su respuesta, Georgia no informó sobre **ningún avance significativo** en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión. En la mayoría de los ámbitos, **no se notificaron medidas correctoras** y, en muchos otros, la situación se ha **deteriorado aún más**.

Suscita especial preocupación la continuada aplicación de actos legislativos, como i) la Ley de Transparencia sobre Influencia Extranjera, ii) la Ley sobre los Valores Familiares y la Protección de los Menores, iii) la Ley de Registro de Agentes Extranjeros, y iv) las enmiendas a la Ley de Subvenciones, la Ley sobre Asociaciones Políticas de Ciudadanos, el Código sobre Infracciones Administrativas, la Ley de Radiodifusión y el Código Penal, que **restringen los derechos y libertades fundamentales** y **contravienen los compromisos europeos y otros compromisos internacionales de Georgia.** En lugar de adoptar medidas correctoras, las autoridades georgianas **han defendido abiertamente estas medidas**, invocando la soberanía nacional y haciendo caso omiso de los compromisos asumidos durante el diálogo sobre liberalización del régimen de visados.

Por tanto, la Comisión concluye que **Georgia ha retrocedido notablemente** en lo que se refiere a algunos criterios de referencia clave relacionados con la gobernanza y el Estado de Derecho que conforman la base de la concesión de la exención de la obligación de visado. Del mismo modo, Georgia también retrocedió en el ámbito de la armonización de visados y la lucha contra la corrupción. Esta situación **constituye un claro caso de retroceso** en los compromisos asumidos en virtud del proceso de liberalización del régimen de visados y **socava la confianza mutua** en la que se basa dicho régimen.

Dada la **naturaleza sistémica y deliberada** de este retroceso, la Comisión considerará medidas adecuadas en el marco del mecanismo revisado de suspensión de visados. Conforme a las nuevas normas, en la primera fase, la suspensión de visados podría aplicarse a los titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio y oficiales expedidos por las autoridades georgianas, que son las principales responsables de la ausencia de medidas para aplicar las recomendaciones de la Comisión. Las nuevas normas garantizan una aplicación uniforme de la suspensión en todos los Estados miembros y los acuerdos bilaterales de exención de visado para los titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio y oficiales dejarán de ser posibles una vez que la obligación de visado vuelva a imponerse para estos grupos a nivel de la UE. En la segunda fase, la suspensión podría ampliarse a toda la población si las autoridades georgianas no tratan los problemas. En última instancia, Georgia podría perder por completo su estatus de país exento de visado y ser trasladado al anexo I del Reglamento de visados (lista de terceros países sujetos a la obligación de visado).

También se exige a Georgia que ponga fin de inmediato a la práctica de autorizar la entrada a nacionales de diecisiete países sujetos a la obligación de visado tanto en la UE como en Georgia sobre la base de un visado o un permiso de residencia expedido por uno de los países del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo (CCG).

Kosovo

En general, Kosovo sigue cumpliendo los requisitos para la liberalización del régimen de visados. Sin embargo, se requieren más esfuerzos en los siguientes problemas pendientes:

a) *Armonización de la política de visados*: Kosovo debe armonizar su lista de países terceros sujetos a la obligación de visado con la lista de la UE. A la espera de la plena adaptación, Kosovo debe proseguir y reforzar el control de los viajeros exentos de la obligación de visado que plantean un posible riesgo de migración irregular o seguridad. Kosovo también debe armonizar sus procedimientos de visado con las normas de Schengen, en particular mediante la introducción de la recogida de datos biométricos (como impresiones dactilares y fotografías digitales) en el marco del examen de las demandas de visado.

b) *Tratamiento de las solicitudes de asilo infundadas*: Kosovo debe reforzar las iniciativas, en cooperación con los Estados miembros de la UE, para controlar y frenar el número de solicitudes de asilo infundadas presentadas por sus ciudadanos en la UE. También debe mantener y adaptar la campaña de comunicación en curso para informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones en el marco del régimen de exención de visado con la UE.

c) *Refuerzo de la seguridad de los documentos*: Kosovo debe reforzar las medidas para prevenir la expedición de documentos de identidad y de viaje con identidades falsas, así como mejorar la detección de documentos falsificados. También debe garantizar la cooperación con los Estados miembros por lo que se refiere a las personas sujetas a descripciones del Sistema de Información de Schengen (SIS) que podrían solicitar un documento de viaje con otro nombre. Debe mantenerse la cooperación continua con la Interpol en relación con los documentos extraviados y robados, paralelamente a la plena aplicación de la nueva Ley e Instrucción Administrativa sobre Documentos de Identidad para mejorar la seguridad general de los documentos.

d) *Protección de las comunidades no mayoritarias*: Kosovo debe seguir realizando mejoras tangibles en el ámbito de la protección de los derechos de las comunidades no mayoritarias.

Moldavia

Moldavia ha tomado medidas para aplicar las recomendaciones previas de la Comisión. Sin embargo, se necesitan más avances, en especial en los siguientes ámbitos:

a) *Armonización de la política de visados*: Moldavia debe armonizar su política de visados con la lista de la UE de países sujetos a la obligación de visado, en particular por lo que se refiere a los terceros países que presentan riesgos de migración irregular o de seguridad para la UE. A la espera de la plena adaptación, Moldavia debe proseguir y reforzar el riguroso control de los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, especialmente de los que proceden de países de alto riesgo.

b) *Solicitudes de asilo infundadas*: Moldavia debe intensificar sus esfuerzos para tratar las reiteradas solicitudes de asilo infundadas presentadas por los nacionales moldavos en los Estados miembros de la UE. Esto podría hacerse mediante campañas de información específicas adaptadas a los perfiles de migrantes pertinentes, así como mediante la introducción de controles fronterizos a la salida para mejorar el seguimiento y la disuasión.

Montenegro

Montenegro dio respuesta a algunas de las recomendaciones anteriores de la Comisión, en particular al reducir la lista de países exentos de la obligación de visado que están sujetos a la obligación de visado en la UE y al seguir supervisando el resto de las solicitudes de ciudadanía. Sin embargo, quedan por abordar las siguientes cuestiones:

a) *Armonización con la lista de la UE*: Montenegro debe armonizar su política de visados con la lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado. **Montenegro no debe conceder más exenciones de visado estacionales, en particular a aquellos países que se eliminaron de la lista de países exentos de la obligación de visado permanente.** Montenegro también debe armonizar sus procedimientos de visado con las normas de Schengen, en particular mediante la introducción de la recogida de datos biométricos (como impresiones dactilares y fotografías digitales) en el marco del examen de las demandas de visado.

Mientras tanto, Montenegro debe aplicar medidas de seguridad específicas, como la mejora del control de las llegadas de ciudadanos de países exentos de la obligación de visado, y documentar su eficacia en la reducción de los riesgos de migración ilegal y seguridad.

b) *Infraestructura de solicitud de visados*: para prepararse para la transición a una política de visados renovada, Montenegro debe ampliar sus capacidades de expedición de visados a través de la digitalización de elementos del proceso de expedición de visados para permitir a los nacionales de países exentos actualmente de la obligación de visado solicitar un visado una vez levantada la exención. Esto facilitará la tramitación administrativa y promoverá la armonización de las políticas.

c) *Seguimiento del régimen de ciudadanía para inversores*: Montenegro debe garantizar la derogación de la base jurídica del programa y la tramitación de todas las solicitudes pendientes en el marco del ya suprimido programa, de conformidad con las normas de seguridad más estrictas. **Además, deben revisarse los casos de ciudadanías previamente concedidas en el marco de este programa a personas sujetas a medidas internacionales restrictivas, y revocarse en caso necesario**.

Macedonia del Norte

Macedonia del Norte sigue demostrando un nivel de cooperación satisfactorio en los ámbitos de la migración, la gestión de las fronteras y la seguridad. Se han adoptado algunas medidas para aplicar las recomendaciones previas de la Comisión en relación con la adquisición de la ciudadanía por razones de interés económico especial. Es necesario realizar más esfuerzos para abordar los siguientes problemas clave:

a) *Armonización de la política de visados*: Macedonia del Norte debe completar la armonización de su política de visados con la lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado. Macedonia del Norte también debe armonizar sus procedimientos de visado con las normas de Schengen, en particular mediante la introducción de la recogida de datos biométricos (como impresiones dactilares y fotografías digitales) en el marco del examen de las demandas de visado.

b) Macedonia del Norte debe informar sobre la ejecución y la eficacia de las medidas de control adicionales aplicadas a los nacionales turcos que llegan al país, especialmente con respecto a los riesgos de migración ilegal y seguridad.

c) *Estancias que rebasan el tiempo autorizado*: con vistas a mitigar el fenómeno persistente de nacionales de Macedonia del norte con estancias en el espacio Schengen que rebasan el tiempo autorizado, las autoridades deben aplicar iniciativas específicas, como campañas de información sobre las condiciones del régimen de exención de visado para viajar y la mejora de la cooperación con los Estados miembros.

d) Régimen de ciudadanía para inversores: Macedonia del Norte debe suprimir el programa y derogar su base jurídica, proporcionar información sobre las solicitudes ya presentadas en

virtud de la disposición del «interés económico especial» y garantizar que todas estas solicitudes se sometan a una comprobación rigurosa de antecedentes.

Serbia

Serbia ha tomado medidas para aplicar las recomendaciones previas de la Comisión. Sin embargo, deben realizarse más avances en varios ámbitos clave, especialmente en relación con la migración, la política de visados y la adquisición de ciudadanía. Deben abordarse los problemas siguientes:

a) *Armonización de la política de visados*: Serbia debe seguir armonizando su política de visados con la lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado, prestando especial atención a aquellos países cuyos nacionales plantean mayores riesgos de migración irregular o de seguridad para la UE. Serbia también debe armonizar sus procedimientos de visado con las normas de Schengen, en particular mediante la introducción de la recogida de datos biométricos (como impresiones dactilares y una fotografía digital) en el examen de las demandas de visado. A la espera de la plena adaptación, Serbia debe seguir reforzando las medidas de control de los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado, especialmente los que proceden de países de alto riesgo.

b) *Procedimiento de expedición de visados*: Serbia debe mejorar el control de las solicitudes de visado presentadas por nacionales de países que se considera que plantean riesgos de inmigración irregular o de seguridad. De forma paralela, deben endurecerse las normas que regulan la expedición de visados a dichos nacionales para garantizar un mayor control y coherencia con las normas de la UE.

c) *Cumplimiento de las obligaciones de readmisión*: Serbia debe aplicar plenamente la cláusula de los nacionales de terceros países del Acuerdo de readmisión UE-Serbia, especialmente en casos en los que los nacionales de terceros países transitaron por el territorio de Serbia y dicho tránsito puede documentarse.

d) *Prácticas en cuanto a la ciudadanía*: Serbia debe abstenerse de conceder la ciudadanía en el marco de procedimientos acelerados o simplificados a nacionales de países que plantean riesgos de migración irregular o seguridad para la UE. Además, debe garantizarse un control de la seguridad exhaustivo y adecuado para todos los solicitantes, también en el marco del procedimiento de naturalización ordinario.

Ucrania

En general, Ucrania sigue cumpliendo los requisitos para el marco de liberalización del régimen de visados y ha tomado medidas para seguir varias de las recomendaciones previas de la Comisión. Sin embargo, debe realizar más esfuerzos cuando sea posible, habida cuenta de los retos que plantea la guerra en curso, en particular, los siguientes:

a) *Armonización de la política de visados*: Ucrania debe armonizar su política de visados con la lista de la UE de terceros países sujetos a la obligación de visado, prestando especial atención a aquellos países cuyos nacionales plantean mayores riesgos de migración irregular o de seguridad para la UE.

b) *Seguridad de los documentos*: se anima a Ucrania a redoblar sus esfuerzos para hacer frente al problema del uso de documentos fraudulentos como, entre otros, los pasaportes.

c) *Medidas contra la corrupción*: se anima a Ucrania a seguir reforzando su marco de lucha contra la corrupción con el desarrollo de un historial creíble y sólido de investigaciones, enjuiciamientos y condenas firmes en los casos relacionados con la corrupción.

América Latina

Tratamiento de las solicitudes de asilo infundadas y las estancias que rebasan el tiempo autorizado: si bien se reconoce la intensificación de los esfuerzos realizados por los países latinoamericanos afectados, estos deben adoptar más medidas para reducir el número de estancias que rebasan el tiempo autorizado y de solicitudes de asilo infundadas presentadas por sus ciudadanos en la UE. Dichas medidas, ya adoptadas por algunos países, deben incluir, cuando sea posible, las inspecciones/verificaciones previas a la salida, las campañas de comunicación para informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones en el marco del régimen de exención de visados con la UE, así como otras medidas que puedan acordarse con la UE o bilateralmente con sus Estados miembros.

Países del Caribe Oriental que administran programas de ciudadanía para inversores

La administración de programas de ciudadanía para inversores por parte de los países exentos de la obligación de visado en la UE constituye un problema grave para la seguridad. La administración de un programa por el que se concede la ciudadanía a cambio de inversiones o pagos predeterminados, sin que la persona de que se trate tenga ningún vínculo con ese tercer país constituye una posible razón para la suspensión de la exención de visado para viajar en virtud del mecanismo revisado de suspensión de visados. Los países del Caribe Oriental afectados deben adoptar todas las medidas necesarias para llevar a cabo investigaciones de seguridad adecuadas de los solicitantes, a la espera de la supresión de dichos sistemas.