



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 3 de diciembre de 2021
(OR. en)

14692/21

**Expediente interinstitucional:
2021/0401 (CNS)**

**JAI 1343
MIGR 266
ASILE 71
FRONT 422
RELEX 1055**

PROPUESTA

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	2 de diciembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 752 final
Asunto:	Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 752 final.

Adj.: COM(2021) 752 final



Bruselas, 1.12.2021
COM(2021) 752 final

2021/0401 (CNS)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

Activación del artículo 78, apartado 3, del TFUE en respuesta a la instrumentalización de migrantes en las fronteras exteriores

En sus conclusiones de 21 y 22 de octubre de 2021, el Consejo Europeo subrayó que la UE no aceptaría ningún intento de terceros países de instrumentalizar a migrantes con fines políticos. Los dirigentes se comprometieron a seguir haciendo frente a los continuos ataques híbridos del régimen bielorruso. También recordaron la necesidad de garantizar el retorno efectivo y la plena aplicación de los convenios y acuerdos de readmisión, ejerciendo la influencia que fuera necesaria. Afirmaron que la Unión Europea seguía resuelta a garantizar un control efectivo de sus fronteras exteriores. En este contexto, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a proponer cualquier cambio necesario del marco jurídico de la UE, así como medidas concretas sustentadas por un apoyo financiero adecuado, para garantizar una respuesta inmediata y apropiada en consonancia con el Derecho y las obligaciones internacionales de la Unión, en particular en materia de respeto de los derechos fundamentales.

En vista de que Letonia, Lituania y Polonia se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países que han sido instrumentalizados por Bielorrusia con fines políticos, la Comisión, entre otras medidas concretas previstas, presenta una propuesta de medidas provisionales de emergencia sobre la base del artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esta propuesta responde asimismo a una petición de los Estados miembros afectados de poder basarse en medidas provisionales para afrontar con eficacia la situación migratoria de emergencia que se ha creado en las fronteras exteriores de la Unión. Se trata, por tanto, de una respuesta al ataque híbrido perpetrado contra la Unión en su conjunto.

Bielorrusia ha estado desafiando a la Unión, especialmente a Letonia, Lituania y Polonia, con acciones que han provocado un aumento sin precedentes de los cruces irregulares de fronteras desde Bielorrusia. Aunque en los últimos años apenas ha habido intentos de cruzar ilegalmente las fronteras exteriores desde Bielorrusia hacia la Unión, el número de cruces ilegales ha aumentado de manera constante desde el verano de 2021. Estas acciones constituyen un ataque híbrido que muestra un intento decidido de crear una crisis persistente y prolongada como parte de un esfuerzo concertado más amplio para desestabilizar la Unión Europea y socavar su sociedad y sus instituciones clave. Tales acciones representan una amenaza real y suponen un peligro para la seguridad de la Unión.

El objetivo de la propuesta es apoyar a Letonia, Lituania y Polonia mediante el establecimiento de las medidas y el apoyo operativo necesarios para poder gestionar, de manera humana, ordenada y digna y en pleno respeto de los derechos fundamentales, la llegada de esas personas que Bielorrusia está instrumentalizando. La propuesta complementa los esfuerzos diplomáticos y las demás medidas adoptadas por la Unión para responder a este ataque híbrido.

Esta instrumentalización de migrantes por parte de Bielorrusia ha provocado que las personas que se encuentran en la región fronteriza entre la Unión Europea y Bielorrusia estén en una situación grave. Las acciones del país han provocado una crisis humanitaria, y ya se han confirmado varias víctimas mortales. La responsabilidad principal de hacer frente a esta crisis

recae en Bielorrusia. El país está obligado a cumplir la Convención de Ginebra, en particular el principio de no devolución, y es parte en el Pacto Mundial. Por consiguiente, aunque la Unión seguirá contribuyendo a la ayuda humanitaria para las personas necesitadas en territorio bielorruso, Bielorrusia debe proporcionar una protección adecuada a los refugiados que se encuentran en su territorio y cooperar a tal fin con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior han estado colaborando estrechamente con las Naciones Unidas y sus organismos especializados, así como con las organizaciones pertinentes de defensa de los derechos humanos, para evitar que la crisis humanitaria siga avanzando, también en vista del deterioro de las condiciones meteorológicas.

A causa de esta instrumentalización, a 21 de noviembre de 2021, 7 831 nacionales de terceros países habían entrado en los territorios de Letonia, Lituania y Polonia procedentes de Bielorrusia de forma no autorizada, frente a los 257 de todo el año 2020. Además, se han recibido 2 676 solicitudes de asilo en Lituania, 579 en Letonia y 6 730 en Polonia. A esto se suman los 42 741 intentos de atravesar la frontera impedidos por los tres Estados miembros. Aunque es difícil dar una estimación exacta, el número de migrantes bloqueados en Bielorrusia podría alcanzar actualmente los 10 000, dadas las continuas llegadas que se producen a diario.

Como consecuencia de ello, Letonia, Lituania y Polonia han declarado el estado de excepción. A pesar de todos los esfuerzos de la Unión y de los Estados miembros, la situación ha seguido empeorando. Los nacionales de terceros países continúan intentando entrar en Letonia, Lituania y Polonia desde Bielorrusia y, a pesar de las mejoras actuales, la situación sigue siendo muy inestable.

A raíz de la notificación de Lituania en junio, la Comisión estableció un mecanismo de seguimiento periódico a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias (la «Red del Plan rector de migración»), de conformidad con la Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias¹. En este marco, los Estados miembros afectados, el Servicio Europeo de Acción Exterior, las agencias de la UE pertinentes y los servicios de la Comisión han compartido datos, información y análisis, y los van actualizando periódicamente.

La Unión Europea apoya a los Estados miembros afectados por el régimen bielorruso. Desde el inicio de la crisis, la Comisión ha trabajado para poner en práctica la solidaridad de la Unión con Letonia, Lituania y Polonia, y, en julio, concedió a Lituania una ayuda financiera de emergencia de 36 millones EUR. Además de los 360 millones EUR previstos para estos Estados miembros en el marco del Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (IGFV) para el presente período financiero, la Comisión también ha puesto a disposición un complemento adicional de unos 200 millones EUR para 2021 y 2022.

Además, Lituania activó el Mecanismo de Protección Civil de la Unión el 15 de julio de 2021, y la Comisión ha estado coordinando la ayuda procedente de diecinueve Estados miembros. A través del Mecanismo, Lituania ha recibido tiendas de campaña, camas, sistemas de calefacción y otros elementos esenciales para atender las necesidades de los migrantes presentes en su territorio. Esta opción sigue disponible para Letonia y Polonia.

¹ DO L 317 de 1.10.2020, p. 26.

Otro aspecto importante ha sido el apoyo operativo de las agencias de la UE. La Unión desplegó ayuda inmediata desde el inicio de la crisis, a petición de Lituania. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) ha prestado apoyo operativo a Letonia y Lituania para ayudarlas a hacer frente a la situación de instrumentalización. La EASO ha prestado especial ayuda en la tramitación de las solicitudes de asilo, la gestión de la acogida y la interpretación. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) y Europol también han prestado apoyo a los Estados miembros que solicitaron su ayuda. En particular, las agencias de la UE han enviado expertos para aplicar medidas de control fronterizo e inteligencia, y han trabajado para reforzar la capacidad de retorno y llevar a cabo operaciones de retorno. Este apoyo ya ha dado lugar a un número considerable de operaciones de retorno. En la actualidad, el apoyo incluye más de ciento once guardias de fronteras, más de ochenta y dos expertos en asilo y dos agentes invitados de Europol. Las agencias pueden ahora seguir intensificando el apoyo operativo, y es importante que los tres Estados miembros lo aprovechen plenamente.

Este apoyo financiero y operativo se ha sustentado en medidas de política exterior destinadas a hacer frente a la instrumentalización de migrantes y frenar las llegadas; dichas medidas se adoptaron en el contexto de la actual situación de enfrentamiento con Bielorrusia a raíz de las elecciones presidenciales fraudulentas celebradas en agosto de 2020, a las que siguieron un aumento y una amplia propagación de las represiones del régimen de Lukashenko contra su propia población y el aterrizaje forzoso del vuelo de Ryanair. Además del paquete global de sanciones económicas y financieras y la prohibición de que las compañías aéreas bielorrusas atraviesen el espacio aéreo de la UE y accedan a sus aeropuertos, que constituyen una reacción a las elecciones fraudulentas y al desvío de un vuelo de Ryanair, la Unión ha adoptado otras medidas adicionales para responder específicamente la instrumentalización de migrantes por parte de Bielorrusia. El 9 de noviembre de 2021, el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión relativa a la suspensión parcial del Acuerdo de facilitación de visados entre la UE y Bielorrusia. El 15 de noviembre de 2021, el Consejo modificó el régimen de sanciones de la UE con respecto a Bielorrusia, por lo que la Unión puede ahora poner en el punto de mira a los particulares y entidades que organicen actividades que faciliten el cruce ilegal de las fronteras de la UE o contribuyan a ellas. El Consejo también ha alcanzado un acuerdo político sobre un quinto paquete de inclusiones en las listas. El 23 de noviembre de 2021, la Comisión presentó una propuesta para prevenir y restringir las actividades de los operadores de transporte que participen en el tráfico ilícito o la trata de personas con la Unión como destino o los faciliten.

La Comisión, el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y los Estados miembros también han realizado intensos esfuerzos diplomáticos con los principales países de origen y de tránsito, a fin de evitar nuevas llegadas de nacionales de esos países a través de Bielorrusia. Esos esfuerzos incluyen una labor de sensibilización de terceros países para contrarrestar la desinformación bielorrusa y obtener ayuda en relación con el retorno y la readmisión de sus propios nacionales. Las actividades de sensibilización también han incluido contactos directos con compañías aéreas y autoridades de aviación civil para explorar formas de ayudarlas a limitar los viajes a Bielorrusia que no sean de buena fe.

Estas medidas han dado resultado rápidamente, pero la situación en la frontera es todavía muy delicada y Bielorrusia sigue instrumentalizando a migrantes, que continúan llegando a las fronteras exteriores de la Unión. La vigilancia y la capacidad de reaccionar rápidamente ante nuevos acontecimientos son esenciales.

Además de seguir prestando apoyo operativo y financiero a los Estados miembros afectados, la Unión debe proporcionarles los instrumentos jurídicos necesarios para reaccionar con

rapidez en defensa de la seguridad nacional y de la Unión. Estas medidas deben complementar las adoptadas por la Unión y los Estados miembros afectados. De conformidad con el artículo 78, apartado 3, del TFUE, el Consejo dispone de un amplio margen de apreciación para elegir las medidas, siempre que estas permitan hacer frente de manera rápida y eficaz a una situación de emergencia concreta. Esas medidas pueden evolucionar y adaptarse, pero han de mantener su carácter provisional.

Las medidas incluidas en la presente propuesta permiten a los Estados miembros afectados gestionar la situación de una manera controlada y eficaz, respetando plenamente los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales, tal como se destaca en el llamamiento que el Consejo Europeo hizo a la Comisión.

Estas disposiciones van más allá de lo previsto en la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos de asilo, para aquellos casos en que las llegadas impliquen a un gran número de nacionales de terceros países o apátridas, y buscan hacer frente a la situación específica de instrumentalización de migrantes, sin socavar el derecho de asilo ni el principio de no devolución.

Las disposiciones de la Directiva sobre procedimientos de asilo no están concebidas para situaciones en las que la integridad y la seguridad de la Unión estén siendo atacadas a consecuencia de la instrumentalización de migrantes. Por ello, la presente propuesta establece un procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo, de carácter temporal, adaptado a las necesidades de los Estados miembros que se han visto afectados por la situación actual. El procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo y las demás medidas incluidas en la presente Decisión pretenden ayudar a los Estados miembros afectados a adoptar las decisiones necesarias para responder eficazmente a las acciones hostiles del tercer país, y a que lo hagan en consonancia con los valores fundamentales de la Unión.

Lituania, Letonia y Polonia han intensificado la vigilancia de las fronteras y otras medidas de control fronterizo con el fin de proteger la integridad y la seguridad de la Unión. Además, deben gestionar a los nacionales de terceros países que llegan a sus fronteras. Como parte de esas medidas y con motivo de las circunstancias actuales, estos Estados miembros se han visto obligados a limitar el número de pasos fronterizos abiertos y han desplegado un número significativo de guardias de fronteras a lo largo de la frontera natural terrestre.

Las medidas incluidas en la presente Decisión son de carácter temporal, extraordinario y excepcional, y complementan las medidas de control fronterizo con otras específicas del ámbito del asilo y el retorno. Teniendo en cuenta la situación actual y el hecho de que las acciones concertadas de la Unión han empezado a lograr una reducción de las llegadas, las medidas deben ser aplicables durante un período de seis meses. Se considera que este período es suficiente para permitir que los Estados miembros afectados gestionen eficazmente esta situación excepcional. Antes de que expire el período de seis meses, la Comisión reevaluará periódicamente la situación y podrá proponer al Consejo que prorrogue o derogue la aplicación de las medidas incluidas en la presente propuesta.

El procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo establecido en la presente propuesta prevé disposiciones de procedimiento específicas para el registro y la presentación de solicitudes de protección internacional, plazos de registro más largos y la posibilidad de decidir en la frontera o en la zona de tránsito la admisibilidad o el fondo de todas las solicitudes, excepto cuando no esto no permita atender a vulnerabilidades

específicas. También prevé disposiciones específicas para el retorno y las condiciones materiales de acogida. Estas medidas van acompañadas de salvaguardias. Para todo lo demás, las disposiciones aplicables son las de la Directiva sobre procedimientos de asilo y, en particular, las garantías previstas en su capítulo II.

La propuesta también incluye un capítulo sobre apoyo operativo con vistas a un posible aumento del apoyo de las agencias de la UE a petición de los tres Estados miembros afectados.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente propuesta es plenamente coherente con el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, adoptado en septiembre de 2020, y con las propuestas legislativas que lo acompañan.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente propuesta es coherente con la necesidad de reducir la presión de las llegadas irregulares y de mantener unas fronteras exteriores sólidas, en consonancia con el enfoque global establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Sirve de complemento al Código de Fronteras Schengen y a la próxima reforma de Schengen, en el ámbito de la cual la Comisión tiene la intención de proponer un marco permanente para abordar posibles situaciones de instrumentalización a las que la Unión podría enfrentarse en el futuro. También tiene por objeto reducir los movimientos secundarios de los migrantes irregulares y reducir la tensión en el espacio Schengen. La propuesta aborda un retorno y una readmisión rápidos y efectivos en una situación de instrumentalización, en consonancia con el enfoque global de la gestión de la migración establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. También es coherente con la acción exterior de la Unión, como las medidas restrictivas de la UE, y debe utilizarse en paralelo a ella. La presente propuesta forma parte de un amplio conjunto de medidas de la UE para combatir el ataque híbrido y hacer frente a la presión migratoria creada artificialmente en las fronteras de la UE.

2. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

Resumen de las medidas

1) Procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo en las fronteras exteriores

Ante este ataque híbrido, Letonia, Lituania y Polonia se han visto obligadas a reducir al mínimo el tráfico fronterizo limitando el número de pasos fronterizos abiertos, con el fin de impedir las entradas irregulares y proteger su seguridad nacional y su integridad territorial.

Sin embargo, muchos migrantes siguen bloqueados en el territorio de los tres Estados miembros afectados, y, en el lado bielorruso de la frontera, la situación sigue siendo inestable y las llegadas irregulares no cesan. Para garantizar un enfoque coherente con las medidas de control fronterizo en la actual situación de emergencia y permitir que Letonia, Lituania y Polonia gestionen tanto los flujos actuales como también a las personas que ya están presentes en sus territorios, la presente propuesta establece un procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo en relación con los nacionales de terceros países detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con Bielorrusia tras haber entrado de manera irregular o haberse presentado en los pasos fronterizos.

a) Procedimiento de asilo en las fronteras exteriores

Las principales características de este procedimiento son las siguientes:

- **Posibilidad de que los Estados miembros afectados registren una solicitud de asilo y ofrezcan la posibilidad de su presentación efectiva únicamente en puntos de registro específicos situados en las proximidades de las fronteras, incluidos los pasos fronterizos designados a tal efecto**

Con arreglo a este procedimiento, debe permitirse a los Estados miembros afectados exigir que el registro y la presentación de las solicitudes de protección internacional se lleven a cabo en puntos de registro específicos situados en las proximidades de las fronteras, que podrán incluir pasos fronterizos designados a tal efecto. Esto permitiría una gestión más ordenada de los flujos y se ajusta además a las posibilidades ya previstas por la Directiva sobre procedimientos de asilo.

Con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, un Estado miembro puede exigir que las solicitudes de protección internacional se presenten en un lugar determinado. Sin embargo, la Directiva no especifica dónde debe llevarse a cabo el registro. El artículo 6, apartado 1, de la Directiva solo exige que, cuando una persona formule una solicitud de protección internacional, dicha solicitud debe registrarse. Por lo tanto, los Estados miembros pueden designar puntos de registro específicos, incluidos pasos fronterizos, como los lugares en los que deben realizarse el registro y la presentación de las solicitudes de protección internacional. De conformidad con el artículo 6, apartado 2, los Estados miembros deben garantizar que los solicitantes tengan efectivamente la oportunidad de presentar la solicitud formulada lo antes posible. Por este motivo, y para lograr un acceso real y efectivo al procedimiento de asilo, Letonia, Lituania y Polonia deben garantizar que se designe y se abra un número suficiente de puntos de registro, incluidos pasos fronterizos, y que los solicitantes reciban información sobre la ubicación de los puntos más cercanos en los que pueden presentar su solicitud.

- **Ampliación del plazo de registro hasta cuatro semanas**

El procedimiento específico de asilo en las fronteras exteriores establece que el plazo de registro de las solicitudes de protección internacional debe ser de hasta cuatro semanas (frente a la Directiva sobre procedimientos de asilo, que lo fija en tres o seis días y, en caso de afluencia masiva, en hasta diez días).

Letonia, Lituania y Polonia pueden necesitar esta flexibilidad para responder eficazmente a las acciones hostiles de Bielorrusia y, al mismo tiempo, gestionar la afluencia repentina provocada por la situación de instrumentalización y el ataque híbrido de este país.

Dada la repentina e imprevisible interferencia/intervención de Bielorrusia, los Estados miembros afectados necesitan desviar recursos para proteger su integridad territorial y gestionar a los nacionales de terceros países que llegan a sus fronteras. En consecuencia, es posible que los Estados miembros afectados necesiten tiempo para reorganizar sus recursos y aumentar su capacidad, para lo que contarán con el apoyo de las agencias de la UE.

Si los Estados miembros recurren a ese plazo de registro más largo, priorizarán el registro y el examen de las solicitudes que probablemente estén bien fundadas o que hayan sido presentadas por menores y sus familiares.

- **Posibilidad de aplicar el procedimiento acelerado en la frontera a todas las solicitudes**

En la situación actual, las medidas deben ayudar a los Estados miembros afectados a proteger su integridad territorial, impedir la entrada de aquellos que no cumplan las condiciones necesarias y, al mismo tiempo, proteger los derechos fundamentales. La posibilidad de examinar una solicitud en la frontera sin autorizar la entrada en el territorio, de conformidad

con el artículo 43 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, ofrece este tipo de protección, pero, con arreglo a las normas actuales, el fundamento de las solicitudes solo puede examinarse en un procedimiento fronterizo cuando se dan ciertas circunstancias concretas. Aunque este podría ser el caso, en determinadas condiciones, de los solicitantes que entraron irregularmente en el territorio, la presente Decisión amplía esta posibilidad a todos los solicitantes, pues no excluye a ninguna categoría.

La propuesta permite, con arreglo al procedimiento específico de asilo, que Letonia, Lituania y Polonia apliquen el procedimiento fronterizo acelerado para pronunciarse sobre la admisibilidad y el fondo de todas las solicitudes, excepto cuando no pueda prestarse un apoyo adecuado a los solicitantes que presentan problemas de salud particulares. Esta medida limitará la posibilidad de que Bielorrusia instrumentalice a nacionales de terceros países a los que no puede aplicárseles el procedimiento fronterizo. Tal como se establece en la Directiva sobre procedimientos de asilo y se indica explícitamente en la presente propuesta, durante el procedimiento fronterizo son aplicables los principios y garantías fundamentales del capítulo II de la Directiva sobre procedimientos de asilo, con el fin de garantizar que se protegen los derechos de las personas que buscan protección internacional y que se conservan, al mismo tiempo, el derecho de asilo y el respeto del principio de no devolución. Además, la propuesta incluye la obligación de priorizar las peticiones bien fundadas y las de familias y niños.

Por otra parte, Letonia, Lituania y Polonia podrán ampliar la duración del procedimiento fronterizo a dieciséis semanas. La decisión sobre la solicitud, y sobre el posible recurso contra una decisión administrativa, debe adoptarse en esas dieciséis semanas. Habida cuenta de la naturaleza y el carácter repentino de la acción de Bielorrusia, cabe considerarse que, tal como ocurre con la ampliación del plazo de registro antes mencionada, una mayor duración del procedimiento fronterizo podría ayudar a los Estados miembros a abordar la instrumentalización de migrantes. Es posible que los Estados miembros afectados necesiten tiempo para reorganizar sus recursos y aumentar su capacidad, para lo que contarán con el apoyo de las agencias de la UE. Además, el número de casos que deban tramitarse en el procedimiento fronterizo será mayor (pues, en principio, todos los solicitantes pueden acogerse a él) que en circunstancias habituales. Por lo tanto, la ampliación ayudará al Estado miembro a aplicar la ficción de no entrada durante más tiempo, lo que le ofrecerá una mayor flexibilidad a la hora de abordar esa mayor carga de trabajo.

Letonia, Lituania y Polonia también pueden ampliar a todos los procedimientos fronterizos la aplicación de las normas establecidas en el artículo 46, apartado 6, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, que permite a los Estados miembros limitar los efectos suspensivos automáticos de un recurso, y pueden, en su lugar, conferir a un órgano jurisdiccional la facultad de decidir si el solicitante puede o no permanecer en el territorio, siempre que se respeten las garantías previstas en el artículo 46, apartados 7 y 8.

Dadas las salvaguardias previstas en la Directiva sobre procedimientos de asilo y en la Directiva sobre las condiciones de acogida, también en el contexto del procedimiento de asilo en la frontera, el internamiento de solicitantes debe emplearse como último recurso en aquellos casos concretos en que no puedan aplicarse otras medidas suficientes y menos coercitivas. Por lo tanto, el procedimiento de asilo no debe implicar el internamiento sistemático de los solicitantes. Para que los solicitantes vulnerables puedan ejercer sus derechos, Letonia, Lituania y Polonia no deben aplicar el procedimiento fronterizo si el estado

de salud del solicitante no garantiza que el examen de la solicitud en la frontera o en las zonas de tránsito vaya a realizarse con el apoyo necesario.

- b) Condiciones materiales de acogida. Posibilidad de cubrir únicamente las necesidades básicas

En una situación de instrumentalización, en la que hay llegadas repentinas de nacionales de terceros países, puede que los Estados miembros tengan dificultades para garantizar que se respetan las normas relativas a las condiciones materiales de acogida. No obstante, Letonia, Lituania y Polonia deben velar por que todas las acciones respeten las garantías humanitarias básicas, como la prestación a los nacionales de terceros países que se encuentran en su territorio de alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada, asistencia a personas vulnerables y refugio temporal, según lo establecido también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en recientes autos de medidas provisionales sobre estos Estados miembros.

El artículo 18, apartado 9, de la Directiva sobre las condiciones de acogida permite al Estado miembro, en casos debidamente justificados y en determinadas condiciones, fijar modalidades de condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en dicha Directiva, siempre que cubran las necesidades básicas. La presente propuesta amplía la posibilidad de establecer diferentes condiciones materiales de acogida en la situación actual de instrumentalización de migrantes, siempre que cubran las necesidades básicas, como refugio temporal, alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y asistencia a las personas vulnerables, respetando plenamente el derecho a la dignidad humana.

- c) Procedimiento de retorno en las fronteras exteriores

Con el fin de ayudar a Letonia, Lituania y Polonia a hacer frente a la actual afluencia de nacionales de terceros países, la propuesta incluye la posibilidad de establecer excepciones a la aplicación de la Directiva 2008/115/CE para los nacionales de terceros países y apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 2 de la presente propuesta. En el caso de los nacionales de terceros países que no hayan solicitado protección internacional, Letonia, Lituania y Polonia pueden aplicar lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre retorno. La excepción establecida en el artículo 3 de la presente propuesta tiene por objeto establecer un mecanismo similar a la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre retorno específicamente para los nacionales de terceros países y apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 2 de la presente propuesta.

- d) Salvaguardias adicionales

La propuesta garantiza la existencia de disposiciones que protejan el derecho a solicitar protección de manera real y efectiva al asegurar que los solicitantes dispongan de lugares suficientes en los que presentar formalmente la solicitud de asilo. A fin de garantizar el acceso al procedimiento de asilo, Letonia, Lituania y Polonia deben informar debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que el nacional del tercer país entienda o que se suponga razonablemente que entiende, de las medidas aplicadas, de los puntos accesibles para registrar y presentar una solicitud de protección internacional, en particular la ubicación del punto más cercano en el que pueden presentarla, de la posibilidad de impugnar la decisión adoptada sobre la solicitud y de la duración de las medidas.

2) Apoyo operativo de las agencias de la UE

Dado que los efectos de las acciones de Bielorrusia pueden extenderse fácilmente y afectar también a los Estados miembros vecinos y a la Unión Europea, o incluso tenerlos como objetivo, es necesario prever los medios para prestar apoyo a nivel de la UE. Si Letonia, Lituania y Polonia solicitan apoyo de las agencias de la UE, estas deben priorizar ese apoyo operativo. Este es el caso, en particular, de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), que puede ayudar a registrar y tramitar las solicitudes, garantizar la detección de los migrantes vulnerables y apoyar la gestión y el diseño de las instalaciones de acogida y la aplicación de normas adecuadas en relación con estas; o el caso de Frontex, que puede respaldar las actividades de control fronterizo, incluidas las operaciones de control y retorno, o de Europol, que puede proporcionar inteligencia.

3) Otras disposiciones

La propuesta también incluye disposiciones sobre cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y las agencias de la UE, así como sobre la obligación de los Estados miembros de seguir notificando datos y estadísticas pertinentes a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE, y la obligación de la Comisión de evaluar periódicamente la situación. También incluye una disposición sobre el ámbito de aplicación personal, para garantizar que las personas que llegaron antes de la presente Decisión, pero en este mismo contexto de instrumentalización, y cuyas solicitudes de protección internacional aún no se hayan registrado o en relación con las cuales no se haya iniciado el procedimiento de retorno estén atendidas y se beneficien de las disposiciones de la Decisión. Esto aportará seguridad jurídica y permitirá que estos nacionales de terceros países puedan prever cuáles serán las normas de procedimiento aplicables. Varios considerandos abordan la geometría variable por lo que respecta a la participación de Irlanda y Dinamarca en la presente Decisión. Los Estados miembros afectados están obligados a interrumpir cualquier medida si la situación de emergencia dejase de existir.

• Base jurídica

La presente propuesta incluye medidas provisionales en beneficio de tres Estados miembros (Letonia, Lituania y Polonia) que se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países y provocada por la instrumentalización de migrantes. Las medidas de apoyo provisionales necesarias pueden ir más allá de lo previsto en el Sistema Europeo Común de Asilo. Por consiguiente, la base jurídica adecuada para que el Consejo adopte estas medidas provisionales es el artículo 78, apartado 3, del TFUE, previa consulta al Parlamento Europeo.

Según la jurisprudencia del TJUE², el concepto de «medidas provisionales» en el sentido del artículo 78, apartado 3, del TFUE es lo suficientemente amplio como para adoptar todas las medidas provisionales necesarias para hacer frente de manera efectiva y rápida a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, provocada, en este caso, por la instrumentalización de migrantes con fines políticos. Estas medidas también pueden, en principio, establecer excepciones a disposiciones de actos legislativos. En términos generales, la Comisión y el Consejo disponen de un amplio margen de apreciación para elegir las medidas, siempre que estas permitan hacer frente de manera

² Sentencia de 6 de septiembre de 2017, República Eslovaca y Hungría/Consejo, asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, apartados 77 y 78.

rápida y eficaz a una situación de emergencia concreta. Estas medidas pueden evolucionar y adaptarse, pero han de mantener su carácter provisional³.

Por consiguiente, en consonancia con esta jurisprudencia, la propuesta incluye medidas provisionales específicas relativas a los ámbitos regulados por la Directiva sobre procedimientos de asilo (en relación con el registro, la presentación formal y el procedimiento fronterizo), la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva sobre retorno, acompañadas de las salvaguardias necesarias para respetar los derechos fundamentales, y medidas de apoyo operativo por parte de las agencias de la Unión Europea en beneficio y a petición de los Estados miembros afectados.

- **Subsidiariedad**

El título V del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, confiere a la Unión Europea determinadas competencias en estas materias. Dichas competencias deben ejercerse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, es decir, solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, puedan lograrse mejor a nivel de la Unión Europea.

Una situación en la que la integridad territorial y la seguridad de los Estados miembros estén en peligro por la llegada repentina de nacionales de terceros países a causa de la participación activa de un tercer país en la facilitación de esa llegada ha de considerarse una situación que afecta a la UE en su conjunto y que, por tanto, requiere soluciones y apoyo de esta. Es necesario que todos los Estados miembros reaccionen rápidamente y recaben apoyo para los Estados miembros afectados.

La consecución de estos objetivos requiere una intervención a nivel de la UE, puesto que son transfronterizos por naturaleza. Es evidente que las medidas de Estados miembros aislados no pueden responder satisfactoriamente a la necesidad de un enfoque común de la UE respecto de un problema común.

Un enfoque común de ese tipo no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros de forma individual, sino que, debido a la dimensión y los efectos de la presente propuesta de Decisión, puede lograrse mejor a nivel de la Unión. Por lo tanto, la Unión debe actuar y podrá adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

- **Proporcionalidad**

De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 5, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea, la presente propuesta de Decisión establece las condiciones exactas en las que pueden aplicarse normas de procedimiento específicas en materia de asilo, el alcance y el plazo de aplicación de dichas normas, y las salvaguardias necesarias.

Todos los elementos de las medidas propuestas para hacer frente a esta situación específica de instrumentalización de migrantes se limitan a lo necesario para lograr que los Estados miembros puedan gestionar la situación de manera ordenada y efectiva y, al mismo tiempo, garantizar la igualdad de trato en cuanto a derechos y garantías de los solicitantes. La duración de estas medidas también se limita a lo estrictamente necesario para que los Estados miembros afectados puedan hacer frente a la situación que pone en peligro su seguridad o integridad territorial.

³ Asuntos acumulados C-643/15 y C-647/15, apartados 133 y 134.

La propuesta establece salvaguardias en relación con la aplicación de las excepciones. Estas medidas se proponen junto con otras, en un momento en que las medidas de política exterior están empezando a dar resultado a la hora de ayudar a los Estados miembros afectados a gestionar la situación, especialmente a la luz del importante número de nacionales de terceros países que siguen llegando a estos tres Estados miembros desde Bielorrusia y del número significativo de migrantes bloqueados en la frontera entre la Unión y ese país. La Comisión las propone con carácter urgente y como medidas de carácter extraordinario y excepcional y limitadas en el tiempo.

Las medidas específicas relativas a aspectos regulados por la Directiva sobre procedimientos de asilo y la Directiva sobre retorno son proporcionadas e incluyen ciertas salvaguardias que establecen un equilibrio entre, por un lado, las necesidades inmediatas de los Estados miembros afectados para gestionar la situación de instrumentalización y, por otro lado, la necesaria protección de los nacionales de terceros países que están siendo instrumentalizados.

- **Elección del instrumento**

La base jurídica de la presente propuesta, esto es, el artículo 78, apartado 3, del TFUE, requiere una Decisión del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo.

- **Derechos fundamentales**

La presente propuesta respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como las obligaciones que se derivan del Derecho internacional.

El marco previsto en la presente Decisión debe aplicarse con pleno respeto de los derechos fundamentales consagrados en la Carta, en particular el derecho a la dignidad humana (artículo 1), la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes (artículo 4), el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 6), el derecho de asilo (artículo 18), la prohibición de las expulsiones colectivas y la protección frente a la devolución (artículo 19, apartados 1 y 2), el derecho a la no discriminación (artículo 21), el principio de igualdad entre hombres y mujeres (artículo 23), los derechos del niño (artículo 24) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 47). La presente propuesta tiene plenamente en cuenta las necesidades especiales de las personas vulnerables. Las salvaguardias previstas para los niños y las personas vulnerables en la Directiva 2013/33/UE, sobre las condiciones de acogida, deben constituir una consideración primordial para las autoridades competentes.

El derecho a la libertad y a la libre circulación está protegido, puesto que, de recurrirse al internamiento en el contexto del procedimiento fronterizo de asilo o en el ámbito del retorno, tales normas solo pueden aplicarse en un marco estrictamente regulado y durante un tiempo limitado. Con arreglo al artículo 26, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, los Estados miembros no deben mantener a una persona internada por la única razón de que sea solicitante de protección internacional. Por lo que a los motivos y las condiciones del internamiento se refiere, esa disposición remite al artículo 8 de la Directiva sobre las condiciones de acogida. De conformidad con el artículo 8, apartado 3, letra c), de la Directiva sobre las condiciones de acogida, un solicitante puede ser internado para decidir, en el marco de un procedimiento, sobre su derecho a entrar en el territorio. El artículo 8, apartado 2, establece asimismo que los Estados miembros solo pueden internar a un solicitante cuando no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas, como las restricciones a la libertad de circulación previstas en su artículo 7.

Cuando se aplican excepciones a la Directiva sobre retorno, se respeta también el principio de no devolución consagrado en el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y en el artículo 19 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La propuesta recuerda explícitamente la obligación de los Estados miembros de respetar siempre ese principio cuando ejerzan la obligación de control de fronteras que les incumbe. El respeto del principio de no devolución exige que se compruebe que no existe riesgo de persecución, tortura ni tratos inhumanos o degradantes, ni riesgo de devolución en cadena.

Por lo que se refiere a la aplicación del procedimiento fronterizo de asilo y las excepciones a la Directiva sobre retorno, los principios y garantías fundamentales establecidos en la Directiva sobre procedimientos de asilo, la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva sobre retorno siguen siendo aplicables a los solicitantes sujetos al procedimiento fronterizo. Además, la propuesta incluye la obligación de priorizar las peticiones bien fundadas y las de familias y niños. Las decisiones rápidas sobre las solicitudes de asilo redundan en beneficio de los solicitantes. La propuesta asegura el derecho a la tutela judicial efectiva, pues garantiza que los órganos jurisdiccionales sean competentes para decidir si el solicitante puede o no permanecer en el territorio del Estado miembro mientras espera la resolución de un recurso y que se apliquen las garantías adecuadas para que el solicitante pueda formular tales peticiones a los tribunales.

3. CONSULTA CON LAS PARTES INTERESADAS

• Formulación de políticas basadas en datos contrastados

La propuesta se preparó con carácter urgente. Puede basarse en el trabajo realizado en la preparación de la propuesta de crisis y fuerza mayor en el contexto del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo y en la información facilitada por las partes interesadas durante el proceso de consulta que se puso en marcha desde el inicio de la amenaza híbrida en verano de 2021.

• Consultas con las partes interesadas y obtención y utilización de asesoramiento técnico

Desde el inicio de la situación de amenaza híbrida en el verano de 2021, la Comisión ha consultado a todas las partes interesadas pertinentes sobre la forma de hacer frente a la situación. Los Estados miembros afectados por la instrumentalización actual, en particular Lituania, sugirieron iniciativas legislativas concretas que, en su opinión, abordarían adecuadamente la situación. La presente propuesta incluye varias de esas sugerencias. La Comisión se reunió e intercambió correspondencia con organizaciones internacionales y no gubernamentales, que han evaluado la situación y han propuesto una reacción adecuada. La Comisión visitó Polonia y Lituania en varias ocasiones, tanto por cuestiones políticas como técnicas. Durante estas visitas, además de reunirse con las autoridades nacionales, la Comisión recabó información de las delegaciones nacionales del ACNUR y de la OIM, así como de organizaciones no gubernamentales nacionales de derechos humanos que ayudan a los migrantes en las regiones fronterizas.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Debido a la naturaleza de esta propuesta, relacionada con un caso de instrumentalización de migrantes, no es posible estimar de antemano el posible impacto presupuestario. Se incluirá en el presupuesto de los instrumentos de financiación de la UE existentes para los períodos 2014-2020 y 2021-2027 en el ámbito de la migración, el asilo y la gestión de fronteras. Si la

situación se agravase aún más y fuera excepcionalmente necesario, podrían utilizarse los mecanismos de flexibilidad previstos en el MFP 2021-2027. La Comisión Europea y los Estados miembros han estado debatiendo periódicamente las necesidades financieras derivadas de la situación en las fronteras exteriores con Bielorrusia. En consecuencia, la Comisión Europea prestó asistencia urgente a Lituania este otoño, y Lituania, Letonia y Polonia han tomado medidas para transferir recursos (no gastados) desde sus programas nacionales 2014-2020, que se basan en esos instrumentos de financiación. En este contexto, además de los 360 millones EUR previstos para estos Estados miembros en el marco del IGFV para este período financiero, se dispondrá de un complemento adicional de unos 200 millones EUR para 2021 y 2022, con cargo a los recursos existentes, principalmente la dotación del mecanismo temático del IGFV. Un diálogo periódico y continuo permitirá hacer un uso óptimo de los recursos disponibles en el marco de estos instrumentos.

Por el motivo mencionado anteriormente, no es posible estimar de antemano el posible impacto presupuestario en las agencias descentralizadas afectadas. Estas disponen de cierta flexibilidad respecto de sus presupuestos actuales, pero, en función de la evolución de los acontecimientos y habida cuenta de que los recursos de las agencias son limitados, no se descarta que pueda necesitarse una redistribución de los recursos.

Las necesidades financieras previstas en la presente propuesta son compatibles con el actual marco financiero plurianual y podrían implicar el uso de instrumentos especiales.

En cuanto a los aspectos relativos al procedimiento de asilo, la presente propuesta no supone ninguna carga financiera o administrativa adicional para la Unión. En esas partes, por lo tanto, no tiene impacto alguno en el presupuesto de la Unión.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 78, apartado 3,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Visto el dictamen del Parlamento Europeo⁴,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo puede adoptar, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados.
- (2) Desde el verano de 2021, la Unión en su conjunto y, en particular, Letonia, Lituania y Polonia han sufrido una amenaza híbrida en forma de instrumentalización de personas. Esto ha dado lugar a un aumento sin precedentes de los cruces irregulares de fronteras desde Bielorrusia. Aunque en los últimos años apenas ha habido intentos de cruzar ilegalmente las fronteras exteriores desde Bielorrusia hacia la Unión, esta es ahora una realidad cotidiana. Esta situación ha sido iniciada y organizada por el régimen de Lukashenko, que ha atraído a migrantes a la frontera con la cooperación de traficantes de migrantes y redes delictivas.
- (3) Esta instrumentalización ha provocado que los migrantes se encuentren en una grave situación en las fronteras exteriores de la Unión Europea con Bielorrusia. Las acciones del país han provocado una crisis humanitaria, y ya se han confirmado varias víctimas mortales. La responsabilidad principal de hacer frente a esta crisis recae en Bielorrusia, que está obligada por la Convención de Ginebra, en particular por el principio de no devolución. Por lo tanto, Bielorrusia debe proporcionar una protección adecuada a los migrantes que se encuentran en su territorio y cooperar a tal fin con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Si bien el acceso limitado ha obstaculizado la tarea de evaluar las necesidades en el lado bielorruso de la frontera, la Comisión ha estado colaborando estrechamente con las Naciones Unidas y sus organismos especializados y con las organizaciones humanitarias y de derechos humanos asociadas pertinentes para evitar que la crisis humanitaria siga avanzando, también en vista del deterioro de las condiciones meteorológicas. Las recientes decisiones han movilizado 700 000 EUR de financiación humanitaria para ayudar a los

⁴ DO C [...] de [...], p. [...].

socios a prestar asistencia a las personas vulnerables que han quedado bloqueadas en la frontera y dentro de Bielorrusia.

- (4) A causa de esta instrumentalización, a 21 de noviembre de 2021, 7 831 nacionales de terceros países habían entrado en los territorios de Letonia, Lituania y Polonia procedentes de Bielorrusia de forma no autorizada, frente a los 257 de todo el año 2020. Se han recibido 2 676 solicitudes de asilo en Lituania, 579 en Letonia y 6 730 en Polonia. A esto se suman los 42 741 intentos de atravesar la frontera impedidos por los tres Estados miembros. Aunque es difícil dar una estimación exacta, el número de migrantes bloqueados en Bielorrusia podría alcanzar actualmente los 10 000, dadas las continuas llegadas que se producen a diario.
- (5) La Unión ha condenado firmemente esta instrumentalización de migrantes y refugiados vulnerables, al más alto nivel. El Consejo Europeo trató esta amenaza en sus reuniones de junio y octubre de 2021⁵. En el discurso sobre el estado de la Unión, la presidenta Von der Leyen calificó las acciones de Bielorrusia de ataque híbrido para desestabilizar Europa⁶. Estas acciones muestran un intento decidido de crear una crisis persistente y prolongada como parte de un esfuerzo concertado más amplio para desestabilizar la Unión Europea y socavar su sociedad y sus instituciones clave. Tales acciones representan una amenaza real y suponen un peligro para la seguridad de la Unión.
- (6) La presente propuesta responde a la invitación del Consejo Europeo a la Comisión, presentada en sus conclusiones de 22 de octubre, de proponer cualquier cambio necesario del marco jurídico de la Unión, así como medidas concretas, para garantizar una respuesta inmediata y adecuada a la amenaza híbrida en consonancia con el Derecho y las obligaciones internacionales de la Unión. Responde asimismo a una petición de los Estados miembros afectados de poder basarse en medidas provisionales para afrontar con eficacia la situación migratoria de emergencia que se ha creado en las fronteras exteriores de la Unión. El objetivo de estas medidas sería prestar más apoyo a Letonia, Lituania y Polonia en la gestión de la situación actual de manera controlada y rápida, respetando plenamente los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales.
- (7) Para responder a la situación de emergencia actual, Lituania, Letonia y Polonia han declarado el estado de excepción y han intensificado la vigilancia de fronteras y otras medidas de control fronterizo a fin de proteger la integridad y la seguridad de la Unión. Como parte de estas medidas, los tres Estados miembros se han visto obligados a limitar el número de pasos fronterizos abiertos y han desplegado un número significativo de guardias de fronteras a lo largo de la frontera terrestre con Bielorrusia. Además, deben gestionar a los nacionales de terceros países que llegan a sus fronteras, muchos de los cuales solicitan o tienen la intención de solicitar protección internacional en la Unión Europea, y a los ya presentes en sus territorios.
- (8) La Unión ha mostrado su decidido apoyo a estos Estados miembros que están siendo el objetivo del régimen bielorruso y que gestionan la frontera exterior en nombre de la UE.
- (9) La Comisión ha concedido ayuda financiera de emergencia a Lituania. También ha entregado, además de los 360 millones EUR previstos para estos Estados miembros en el marco del Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (IGFV) para el

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de junio de 2021 y de 20 y 21 de octubre de 2021.

⁶ Discurso sobre el estado de la Unión, de 15 de septiembre de 2021.

presente período financiero, un complemento adicional de unos 200 millones EUR que estará disponible para 2021 y 2022. Además, Lituania ha activado el Mecanismo de Protección Civil de la Unión y la Comisión ha estado coordinando la ayuda procedente de diecinueve Estados miembros. A través del Mecanismo, Lituania ha recibido tiendas de campaña, camas, sistemas de calefacción y otros elementos esenciales para atender las necesidades de los migrantes presentes en su territorio. Esta opción sigue disponible para Letonia y Polonia.

- (10) Además, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y Europol han prestado apoyo operativo a los Estados miembros que solicitaron su asistencia para ayudarles a hacer frente a la actual situación de crisis. En particular, las agencias han enviado expertos para tramitar las solicitudes de asilo, aplicar medidas de control fronterizo y de inteligencia, y han trabajado para reforzar la capacidad de retorno y realizar operaciones de retorno. Este apoyo operativo ya ha dado lugar a un número considerable de operaciones de retorno. Las agencias pueden dar ahora un paso más en el apoyo operativo y es importante que los tres Estados miembros afectados lo aprovechen plenamente.
- (11) Este apoyo financiero y operativo se ha sustentado en medidas de política exterior destinadas a hacer frente a la situación de instrumentalización y a frenar las llegadas. Además del paquete global de sanciones económicas y financieras, y de la prohibición de que las compañías aéreas bielorrusas atraviesen el espacio aéreo de la Unión y accedan a sus aeropuertos, que constituyen una reacción a las elecciones fraudulentas y al desvío del vuelo de Ryanair, la Unión ha adoptado medidas adicionales para responder específicamente a la instrumentalización de migrantes por parte de Bielorrusia. El 9 de noviembre de 2021, el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión relativa a la suspensión parcial del Acuerdo de facilitación de visados entre la UE y Bielorrusia. El 15 de noviembre de 2021, el Consejo modificó el régimen de sanciones de la UE con respecto a Bielorrusia, por lo que la Unión puede ahora poner en el punto de mira a los particulares y entidades que organicen actividades que faciliten el cruce ilegal de las fronteras de la UE o contribuyan a ellas. El 23 de noviembre de 2021, la Comisión presentó una propuesta para prevenir y restringir las actividades de los operadores de transporte que participen en el tráfico ilícito o la trata de personas con la Unión como destino o los faciliten.
- (12) La Comisión, el Alto Representante, asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior, y los Estados miembros han realizado intensos esfuerzos diplomáticos con los principales países de origen y de tránsito para evitar nuevas llegadas de nacionales de estos países a través de Bielorrusia. Estos esfuerzos han incluido una labor de sensibilización y un mayor número de visitas a los principales países socios de origen y tránsito para contrarrestar la desinformación bielorrusa, reducir las salidas y obtener ayuda para la devolución de sus nacionales que se encuentren actualmente bloqueados en Bielorrusia. Las actividades de sensibilización también han incluido contactos directos con compañías aéreas y autoridades de aviación civil para explorar formas de ayudarlas a limitar los viajes a Bielorrusia que no sean de buena fe.
- (13) Estos esfuerzos diplomáticos, humanitarios, operativos y financieros emprendidos por la Unión o sus Estados miembros han logrado resultados rápidos. Se están cerrando una por una las rutas de tránsito explotadas por los traficantes para llevar a los migrantes a la frontera bielorrusa. Sin embargo, las acciones orquestadas por Bielorrusia siguen representando un peligro real y actual para la seguridad de la Unión y de los Estados miembros afectados, así como para su integridad territorial. De hecho, el contexto sigue siendo muy inestable, ya que Bielorrusia sigue instrumentalizando a

migrantes, que continúan llegando a la frontera exterior de la Unión, lo que constituye un ataque híbrido contra la UE.

- (14) Como consecuencia de ello, la situación sobre el terreno sigue siendo difícil para Letonia, Lituania y Polonia, con miles de migrantes bloqueados en su territorio y en la frontera entre la Unión y Bielorrusia, y con las continuas llegadas de nacionales de terceros países. Dada la difícil e inestable situación actual en los tres Estados miembros afectados, es necesario adoptar medidas provisionales en beneficio de estos.
- (15) Las medidas deben dotar a los Estados miembros afectados de los instrumentos jurídicos necesarios para responder rápida y eficazmente a la situación de emergencia, caracterizada por una afluencia repentina de nacionales de terceros países, a la que se enfrentan Letonia, Lituania y Polonia. Estas medidas provisionales pueden incluir todas las medidas necesarias para responder con eficacia y rapidez al ataque actual. Estas medidas también pueden, en principio, establecer excepciones a disposiciones de actos legislativos.
- (16) Las medidas adoptadas en la presente Decisión son de carácter temporal, extraordinario y excepcional, y deben adoptarse para permitir una gestión ordenada y digna de los flujos respetando plenamente los derechos fundamentales, así como para proteger la integridad territorial y la seguridad nacional de los Estados miembros afectados.
- (17) Partiendo de la evaluación de la situación de emergencia actual, se considera que lo más adecuado para apoyar a los Estados miembros afectados es establecer un procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo en las fronteras exteriores que constituya una excepción a algunas de las disposiciones de la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos de asilo, la Directiva 2013/33/UE, sobre las condiciones de acogida, y la Directiva 2008/115/CE, sobre retorno. El procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo y las medidas de apoyo operativo previstas en la presente Decisión deben ayudar a los Estados miembros afectados a gestionar la situación de manera controlada y eficaz, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales, como se subraya en el llamamiento del Consejo Europeo a la Comisión. En particular, las medidas de la presente Decisión respetan el derecho de asilo al garantizar el acceso real y efectivo al procedimiento y el principio de no devolución.
- (18) El procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo en las fronteras exteriores establecido en la presente Decisión respeta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y debe aplicarse cumpliéndola plenamente, en particular sus artículos 1, 4, 7, 18, 24 y su artículo 19, apartados 1 y 2. Con el fin de reflejar, en particular, la consideración primordial que debe prestarse al interés superior del niño, a la necesidad de respetar la vida familiar y a garantizar la protección de la salud de las personas afectadas, la presente Decisión debe establecer normas y salvaguardias específicas aplicables a los menores y a sus familiares, así como a los solicitantes cuyo estado de salud requiera un apoyo específico y adecuado. Las garantías establecidas en la Directiva 2013/32/UE (Directiva sobre procedimientos de asilo) y la Directiva 2013/33/UE (Directiva sobre las condiciones de acogida) en relación con los solicitantes con necesidades o vulnerabilidades especiales deben seguir aplicándose con respecto a las personas sujetas al procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo. La Directiva 2013/33/UE, incluidas las normas y salvaguardias relativas al internamiento de los solicitantes de protección

internacional, debe seguir aplicándose desde el momento en que se realiza la solicitud de protección internacional. La posibilidad de establecer excepciones a determinadas disposiciones de dicha Directiva debe entenderse sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de garantizar en todo momento el respeto de la dignidad humana y de atender, en particular, a las necesidades básicas de los nacionales de terceros países sujetos al procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo.

- (19) Es necesario establecer un procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo en las fronteras exteriores, adaptado a las necesidades específicas de los Estados miembros afectados, ya que las disposiciones actuales de la Directiva sobre procedimientos de asilo no proporcionan instrumentos adecuados para responder eficazmente a la actual situación de emergencia, caracterizada por la instrumentalización de migrantes por parte de Bielorrusia. Aunque algunas de las disposiciones de la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos de asilo, pueden aplicarse para hacer frente a la situación actual de manera ordenada, dichas disposiciones no están específicamente concebidas para una situación en la que la integridad y la seguridad de la Unión estén siendo atacadas como consecuencia de la instrumentalización de migrantes. Por lo tanto, son necesarias disposiciones de procedimiento específicas, en particular el establecimiento de un procedimiento de emergencia para la gestión del asilo y la migración, a fin de hacer frente a esta situación de emergencia particular. Por lo que se refiere a los aspectos no regulados específicamente en la presente Decisión, son de aplicación todas las demás disposiciones y garantías de la Directiva sobre procedimientos de asilo.
- (20) Para ayudar a los Estados miembros afectados a gestionar de manera ordenada los flujos, en el marco del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo, Letonia, Lituania y Polonia pueden decidir, en relación con nacionales de terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con Bielorrusia tras haber entrado de manera irregular o haberse presentado en los pasos fronterizos, registrar solicitudes de protección internacional únicamente en los puntos específicos de registro designados a tal efecto y situados en las proximidades de las fronteras, que pueden incluir pasos fronterizos concretos, y ofrecer la posibilidad efectiva de presentar una solicitud de protección internacional únicamente en puntos específicos designados a tal efecto y fácilmente accesibles. Debe garantizarse, no obstante, un acceso efectivo y real al procedimiento de protección internacional, de conformidad con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Para ello, Letonia, Lituania y Polonia deben garantizar que se designen y se abran a tal fin suficientes puntos de registro, que pueden incluir pasos fronterizos. Se debe informar debidamente a los solicitantes de la ubicación de los puntos en los que su solicitud será registrada y puede ser presentada.
- (21) Con el fin de garantizar que los Estados miembros afectados dispongan de la flexibilidad necesaria y evitar que Bielorrusia tenga por objetivo categorías específicas de nacionales de terceros países, debe ser posible, en virtud del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo establecido en la presente Decisión, que los Estados miembros afectados adopten, en el marco de un procedimiento fronterizo con arreglo al artículo 43 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, una decisión sobre la admisibilidad y el fundamento de todas las solicitudes de protección internacional de nacionales de terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con Bielorrusia tras haber entrado de manera irregular o haberse presentado en los pasos fronterizos. Deben

respetarse las garantías establecidas en el capítulo II de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

- (22) En el procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo, las autoridades competentes deben tener una consideración primordial por el interés superior del niño y las salvaguardias para los solicitantes con problemas de salud. Por este motivo, en el marco del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo, Letonia, Lituania y Polonia deben dar prioridad al examen de las solicitudes de las personas con peticiones bien fundadas o las de los menores y sus familiares. Además, Letonia, Lituania y Polonia no deben aplicar el procedimiento fronterizo si el estado de salud del solicitante no permite que se lleve a cabo el examen de la solicitud en la frontera o en las zonas de tránsito. Este también debe ser el caso si los problemas de salud se ponen de manifiesto durante el examen de la solicitud. Si durante el examen de la solicitud se pone de manifiesto que un solicitante necesita garantías procedimentales especiales y no puede prestarse apoyo adecuado en el contexto del procedimiento de asilo en la frontera, de conformidad con el artículo 24, apartado 3, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, el Estado miembro de que se trate debe remitir al solicitante al procedimiento normal en el territorio.
- (23) Con arreglo al artículo 26, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, los Estados miembros no deben mantener a una persona internada por la única razón de que sea solicitante de protección internacional. En caso de internamiento, deben aplicarse los motivos y condiciones de internamiento establecidos en el artículo 8 de la Directiva sobre las condiciones de acogida. De conformidad con el artículo 8, apartado 3, letra c), de la Directiva sobre las condiciones de acogida, un solicitante puede ser internado para decidir, en el marco de un procedimiento, sobre su derecho a entrar en el territorio. El artículo 8, apartado 2, establece asimismo que los Estados miembros solo pueden internar a un solicitante cuando no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas, como las restricciones a la libertad de circulación previstas en su artículo 7. Deben aplicarse las salvaguardias para el internamiento previstas en la Directiva sobre las condiciones de acogida, en particular a grupos específicos como menores y sus familias. Las alternativas al internamiento, como las restricciones a la libertad de circulación, pueden ser tan eficaces como el internamiento en las circunstancias actuales y, por lo tanto, deben ser consideradas por las autoridades, en particular en el caso de los menores.
- (24) El procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo establecido en la presente Decisión permite a los Estados miembros ampliar el plazo de registro de las solicitudes de protección internacional a cuatro semanas, y la duración máxima para aplicar un procedimiento fronterizo a dieciséis semanas, durante las cuales debe adoptarse una decisión sobre la solicitud, incluida una resolución sobre un posible recurso contra una decisión negativa. Estos plazos procedimentales, que son más largos que los previstos en la Directiva sobre procedimientos de asilo, están concebidos para ayudar a los Estados miembros afectados a hacer frente a la afluencia repentina en una situación de instrumentalización de migrantes. Los Estados miembros afectados, al verse enfrentados a la situación actual, necesitan desviar recursos para proteger su integridad territorial además de gestionar a los nacionales de terceros países que llegan a sus fronteras o que ya se encuentran en sus territorios. En consecuencia, es posible que los Estados miembros afectados necesiten tiempo para reorganizar sus recursos y aumentar su capacidad, para lo que contarán con el apoyo de las agencias de la UE. Además, el número de solicitantes a los que se aplique el procedimiento fronterizo será mayor que en circunstancias normales, por lo que es

posible que el Estado miembro afectado necesite más tiempo para poder tomar decisiones sin permitir la entrada en el territorio. No obstante, Letonia, Lituania y Polonia deben dar prioridad al registro de las solicitudes de menores y sus familiares.

- (25) Debe evitarse a toda costa cualquier acto violento en la frontera, no solo para proteger la integridad territorial y la seguridad del Estado miembro afectado, sino también para garantizar la protección y la seguridad de los nacionales de terceros países, entre los que se encuentran familias y niños que están a la espera de su oportunidad para solicitar asilo en la Unión de forma pacífica. Cuando los Estados miembros afectados se enfrenten en sus fronteras exteriores a acciones violentas como, por ejemplo, en el contexto de intentos de los nacionales de terceros países de forzar la entrada en masa y por medios violentos desproporcionados, los Estados miembros afectados deben poder adoptar las medidas necesarias con arreglo a su legislación nacional para preservar la seguridad, el orden público y la aplicación efectiva de la presente Decisión.
- (26) El artículo 18, apartado 9, de la Directiva 2013/33/UE permite a los Estados miembros fijar modalidades de condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en la Directiva en casos debidamente justificados y bajo determinadas condiciones. La situación de emergencia actual es una situación excepcional que justifica que se proporcionen diferentes condiciones materiales de acogida, ya que se ha producido un flujo repentino e imprevisible de nacionales de terceros países que debe ser tramitado y atendido en la frontera. Por esta razón, en la situación de emergencia actual, el Estado miembro afectado debe poder establecer excepciones a las disposiciones de la Directiva sobre las condiciones de acogida y proporcionar a los nacionales de terceros países y a los apátridas un refugio temporal, que debe adaptarse a las condiciones meteorológicas estacionales, así como cubrir sus necesidades básicas, en particular suministrando alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y asistencia a las personas vulnerables, respetando plenamente el derecho a la dignidad humana.
- (27) Para que Letonia, Lituania y Polonia afronten mejor la situación de emergencia caracterizada por los actuales flujos irregulares de nacionales de terceros países, y con vistas a complementar y garantizar la plena coherencia con las medidas fronterizas y con el procedimiento de asilo en la frontera exterior, debe permitirse a los Estados miembros afectados establecer excepciones a la aplicación de la Directiva 2008/115/CE (Directiva sobre retorno) para los nacionales de terceros países y apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada en el contexto de un procedimiento de asilo establecido en la presente Decisión. Si se presente una solicitud posterior simplemente para retrasar o frustrar el retorno, los Estados miembros pueden considerar inadmisibles dichas solicitudes, de conformidad con el artículo 33, apartado 2, letra d), de la Directiva sobre procedimientos de asilo. La presente Decisión se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que Letonia, Lituania y Polonia establezcan excepciones a la aplicación de la Directiva 2008/115/CE en virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, en relación con los nacionales de terceros países que sean detenidos con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido anteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro.
- (28) Al aplicar la excepción a la aplicación de la Directiva sobre retorno, Letonia, Lituania y Polonia deben garantizar el pleno respeto del principio de no devolución y tener debidamente en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate, tal como se establece en las disposiciones sobre excepciones de la Directiva sobre retorno. También deben garantizar que el trato y el nivel de protección en relación con las limitaciones al recurso de medidas

coercitivas, el aplazamiento de la expulsión, la asistencia sanitaria urgente, las necesidades de las personas vulnerable y las condiciones del internamiento no sean menos favorables que los establecidos en la Directiva sobre retorno.

- (29) Letonia, Lituania y Polonia deben informar a los nacionales de terceros países de las medidas aplicadas de conformidad con la presente Decisión. En particular, Letonia, Lituania y Polonia deben informar a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que el nacional del tercer país entienda o que se suponga razonablemente que entiende, de las medidas aplicadas, de los puntos accesibles para registrar y presentar una solicitud de protección internacional, en particular la ubicación de los puntos más cercanos en los que pueden presentarla, de la posibilidad de recurrir la decisión adoptada sobre la solicitud y de la duración de las medidas.
- (30) Las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones asociadas pertinentes, en particular la Organización Internacional para las Migraciones y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, deben tener acceso efectivo a la frontera en las condiciones establecidas en la Directiva sobre las condiciones de acogida y la Directiva sobre procedimientos de asilo, a fin de ayudar al Estado miembro afectado a prestar la asistencia necesaria a los nacionales de terceros países que entren en el ámbito de aplicación de la presente Decisión mediante, por ejemplo, el fomento de actividades de retorno voluntario o el desempeño de sus obligaciones humanitarias. Según lo dispuesto en el artículo 29 de la Directiva sobre procedimientos de asilo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados debe tener acceso a los solicitantes, incluidos los que se encuentran en la frontera. A tal fin, Letonia, Lituania y Polonia deben trabajar en estrecha cooperación con las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas pertinentes.
- (31) Letonia, Lituania y Polonia deben aplicar las medidas previstas en la presente Decisión únicamente durante el período de tiempo estrictamente necesario para hacer frente a la situación de emergencia y, en cualquier caso, durante no más de seis meses. Si la situación que dio lugar a la aplicación de estas medidas específicas dejara de existir antes de este período de seis meses, los Estados miembros afectados deberían suspender inmediatamente su aplicación. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros afectados y las agencias pertinentes de la UE, debe realizar un seguimiento y análisis continuo de la situación y proponer, en su caso, al Consejo y a los Estados miembros afectados el cese de la aplicación de las medidas contempladas en la presente Decisión o su posible prórroga, mediante una propuesta con arreglo al artículo 78, apartado 3, del TFUE.
- (32) Tras una solicitud de apoyo presentada por Letonia, Lituania y Polonia, las agencias de la Unión Europea deben evaluar las necesidades de estos países en cooperación con ellos. Para ayudar a los tres Estados miembros que se enfrentan a problemas específicos derivados de la instrumentalización de migrantes por parte de Bielorrusia, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y Europol, así como los Estados miembros, deben proporcionar a Letonia, Lituania y Polonia un apoyo adecuado dando prioridad a los recursos necesarios, y seguir respondiendo a las necesidades de otros Estados miembros que se enfrentan a la presión migratoria.
- (33) Para ayudar a los tres Estados miembros que se enfrentan a problemas específicos derivados de la instrumentalización de migrantes, Frontex debe, si así lo solicitan los Estados miembros afectados, dar prioridad a su apoyo a estos tres Estados miembros. En este contexto, a petición de uno de estos Estados miembros, el director ejecutivo de

Frontex debe poner en marcha una intervención fronteriza rápida o de retorno durante un período limitado en el territorio del Estado miembro de acogida afectado y desplegar los recursos necesarios. Además, previa solicitud, Frontex debe dar prioridad a la prestación de cualquier otro tipo de asistencia, como servicios de fusión de Eurosur o productos de análisis de riesgos, así como el equipamiento necesario para mejorar la vigilancia de las fronteras. Una situación de instrumentalización de migrantes debe, además, dar lugar a que Frontex lleve a cabo una evaluación específica de la vulnerabilidad, también para evaluar cualquier otra necesidad de apoyo.

- (34) Para ayudar a estos Estados miembros, que se enfrentan a problemas específicos derivados de la instrumentalización de migrantes, en la aplicación de las excepciones previstas en la presente Decisión, la EASO debe, a petición de los Estados miembros afectados, dar prioridad a su apoyo poniendo a disposición de Letonia, Lituania y Polonia los recursos necesarios, en particular mediante el despliegue de equipos de apoyo al asilo para prestar asistencia a la hora de, entre otras cosas, registrar y tramitar las solicitudes, detectar y evaluar las vulnerabilidades, garantizar unas condiciones de acogida adecuadas o facilitar los servicios de traducción, los conocimientos especializados y la formación necesarios.
- (35) Para ayudar a los tres Estados miembros que se enfrentan a problemas específicos derivados de la instrumentalización de migrantes, Europol debe, a petición de los Estados miembros afectados, apoyarlos enviando expertos, dando un trato prioritario a sus solicitudes, proporcionando productos de análisis a medida, como evaluaciones de amenazas, análisis estratégicos y operativos e informes de situación, y seguir apoyando a los Estados miembros en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos.
- (36) Cuando proceda, las agencias de la Unión Europea deben poner en marcha convocatorias de expertos para responder a la solicitud de apoyo de Letonia, Lituania o Polonia. En ese caso, debe alentarse a los Estados miembros a que faciliten a los expertos necesarios con los perfiles adecuados lo antes posible. En el contexto de una intervención fronteriza rápida o de una intervención de retorno organizada por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, debe alentarse a los Estados miembros a aportar sus respectivas contribuciones para el despliegue de equipos del cuerpo permanente, incluidos los de la reserva de reacción rápida, o todo el equipamiento necesario, incluido el contingente de equipamiento de reacción rápida. También debe alentarse a los Estados miembros a que apoyen a Letonia, Lituania y Polonia en las medidas de retorno y en su labor de sensibilización de terceros países.
- (37) Dado que los objetivos de la presente Decisión no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a las dimensiones y los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- (38) La presente Decisión respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (39) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y al TFUE,

y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción de la presente Decisión y no está vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

- (40) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (41) Habida cuenta de la urgencia de la situación, la presente Decisión debe entrar en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- (42) Debido a su carácter provisional, las medidas adoptadas deben limitarse en el tiempo y terminar una vez que haya finalizado la situación de emergencia actual.
- (43) Las personas que hayan llegado a Letonia, Lituania y Polonia desde Bielorrusia antes de la entrada en vigor de la presente Decisión deben incluirse en el ámbito de aplicación de esta si aún no han sido registradas o si no se ha iniciado su procedimiento de retorno.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

CAPÍTULO I

DISPOSICIÓN PRELIMINAR

Artículo 1

Objeto

La presente Decisión establece medidas provisionales en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia, con el fin de ayudarles a gestionar la situación de emergencia provocada por las acciones de Bielorrusia, que han dado lugar a una afluencia repentina de nacionales de terceros países en el contexto actual de instrumentalización de migrantes en las fronteras exteriores.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO DE EMERGENCIA PARA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN Y EL ASILO EN LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LETONIA, LITUANIA Y POLONIA

Artículo 2

Procedimiento de asilo

1. No obstante lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, el registro, en relación con nacionales de terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con Bielorrusia tras haber entrado de manera irregular o haberse presentado en los pasos fronterizos, podrá tener lugar a más tardar cuatro semanas después de la presentación de la solicitud.

Letonia, Lituania y Polonia darán prioridad al registro de las solicitudes de menores y sus familiares.

2. No obstante lo dispuesto en el artículo 25, apartado 6, letra b), el artículo 31, apartado 8, y el artículo 43, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre procedimientos de asilo, Letonia, Lituania y Polonia podrán, en sus fronteras o zonas de tránsito,

adoptar decisiones sobre la admisibilidad de todas las solicitudes registradas de conformidad con el apartado 1 o, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 31, apartado 8, de dicha Directiva, tomar decisiones sobre el fondo de estas solicitudes. Serán aplicables los principios y garantías fundamentales del capítulo II de la Directiva sobre procedimientos de asilo.

3. Letonia, Lituania y Polonia priorizarán el examen de las solicitudes que probablemente estén bien fundadas o que hayan sido presentadas por menores y sus familiares.
4. En el caso de los solicitantes cuyo estado de salud requiera un apoyo que no pueda garantizarse adecuadamente en la frontera o en las zonas de tránsito, incluso si esta circunstancia se pone de manifiesto durante el procedimiento, dejará de aplicarse el procedimiento fronterizo y se concederá al solicitante la entrada en el territorio para que se examine la solicitud, sin necesidad de volver a iniciar el procedimiento.
5. No obstante lo dispuesto en el artículo 43, apartado 2, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, el plazo para conceder el acceso al territorio podrá ampliarse a dieciséis semanas, plazo durante el cual se tomará una decisión sobre la solicitud, incluido sobre el recurso.
6. No obstante lo dispuesto en el artículo 46, apartados 5 y 6, de la Directiva sobre procedimientos de asilo, Letonia, Lituania y Polonia podrán decidir aplicar las disposiciones del apartado 6 de dicho artículo a todas las decisiones que se adopten sobre solicitudes examinadas en el procedimiento fronterizo contemplado en el apartado 2 del presente artículo.

Artículo 3

Condiciones materiales de acogida

No obstante lo dispuesto en la Directiva 2013/33/UE, Letonia, Lituania y Polonia podrán fijar temporalmente modalidades de condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en los artículos 17 y 18 de la Directiva 2013/33/UE en relación con los solicitantes detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con Bielorrusia tras haber entrado de manera irregular o haberse presentado en los pasos fronterizos, y sin perjuicio de las medidas del artículo 2, apartado 1, de la presente Decisión, siempre que estos Estados miembros cubran las necesidades básicas de los solicitantes, en particular alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y refugio temporal adaptado a las condiciones meteorológicas estacionales, respetando plenamente el derecho a la dignidad humana.

Artículo 4

Procedimiento de retorno

1. Letonia, Lituania y Polonia podrán decidir no aplicar la Directiva 2008/115/CE a los nacionales de terceros países y apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada y a los que se haya aplicado el artículo 2.
2. Con respecto a los nacionales de terceros países y apátridas a que se refiere el apartado 1, Letonia, Lituania y Polonia deberán:
 - a) respetar el principio de no devolución y tener debidamente en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud del nacional de un tercer país de que se trate, tal como se establece en el artículo 5 de la Directiva 2008/115/CE (Directiva sobre retorno);

- b) velar por que el trato y el nivel de protección no sean menos favorables que los establecidos en el artículo 8, apartados 4 y 5 (limitaciones al recurso a medidas coercitivas), el artículo 9, apartado 2, letra a) (aplazamiento de la expulsión), el artículo 14, apartado 1, letras b) y d) (asistencia sanitaria urgente y toma en consideración de las necesidades de las personas vulnerables) y los artículos 16 y 17 (condiciones del internamiento) de la Directiva 2008/115/EC (Directiva sobre retorno).

Artículo 5

Garantías específicas

1. Cuando apliquen la presente Decisión, Letonia, Lituania y Polonia deben informar debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que el nacional del tercer país entienda o que se suponga razonablemente que entiende, de las medidas aplicadas, de los puntos accesibles para registrar y presentar una solicitud de protección internacional, en particular la ubicación del punto más cercano en el que pueden presentarla, de la posibilidad de recurrir la decisión adoptada sobre la solicitud y de la duración de las medidas.
2. Letonia, Lituania y Polonia no aplicarán los artículos 2, 3, 4 y 5 más tiempo del estrictamente necesario para hacer frente a la situación de emergencia causada por Bielorrusia y, en cualquier caso, no más allá del período establecido en el artículo 10.

CAPÍTULO III

APOYO OPERATIVO

Artículo 6

Apoyo operativo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas

1. Previa solicitud de apoyo por parte de Letonia, Lituania o Polonia, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas proporcionará o aumentará su apoyo operativo a Letonia, Lituania y Polonia en el ámbito de la gestión de fronteras y el retorno mediante el despliegue del cuerpo permanente de la Guardia Europea de Fronteras y Costas, incluido, cuando proceda, el despliegue de personal de los 1 500 miembros de la reserva de reacción rápida, proporcionando equipamiento técnico y cualquier otro apoyo pertinente.
2. El director ejecutivo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) podrá iniciar una intervención fronteriza rápida de conformidad con el artículo 39, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/1896 o una intervención de retorno de conformidad con el artículo 53 de dicho Reglamento.
3. Según sus respectivas solicitudes, la Agencia apoyará a Letonia, Lituania y Polonia a través de las siguientes actividades:
 - a) despliegue del cuerpo permanente en el marco de los equipos de gestión de fronteras y del equipamiento técnico pertinente (coches patrulla, vehículos de transporte, helicópteros, vehículos de visión térmica, cámaras, etc.) para apoyar el control fronterizo, en particular en lo que se refiere a las siguientes actividades:
 - vigilancia de fronteras;

- controles fronterizos;
 - detección de delincuencia transfronteriza;
 - informes;
 - interpretación;
 - detección de menores y otros migrantes vulnerables y ayuda para garantizar una derivación adecuada;
- b) despliegue del cuerpo permanente en el marco de los equipos de gestión de fronteras y del equipamiento técnico pertinente para apoyar los retornos de nacionales de terceros países que no hayan solicitado protección internacional o cuyo derecho a permanecer en el territorio haya cesado, en particular ayudando en:
- actividades previas al retorno, incluido el asesoramiento en materia de retorno y el apoyo a la cooperación con terceros países mediante la organización de misiones de identificación y la prestación de servicios de videoconferencia para las entrevistas de identificación;
 - retornos voluntarios;
 - operaciones de retorno en vuelos comerciales y vuelos chárter, lo que incluye acompañar a los retornados al tercer país de origen y, cuando proceda, realizar actividades posteriores al retorno a terceros países;
- c) despliegue del cuerpo permanente en el marco de los equipos de apoyo a la gestión de la migración para apoyar la identificación de migrantes, que incluye la determinación de la nacionalidad y el control de los documentos de viaje, en particular:
- prestando apoyo en las entrevistas y en la aplicación de indicadores comunes de riesgo para identificar a personas posiblemente vinculadas con el terrorismo y recabar más información sobre las rutas, los facilitadores y el *modus operandi*;
 - prestando apoyo con el equipamiento de Eurodac con personal que ayude en el registro y la toma de huellas dactilares de los migrantes;
 - dando un trato prioritario a todas las solicitudes de los tres Estados miembros afectados a los servicios de fusión de Eurosur, en particular para:
 - controlar el tráfico aéreo para controlar los vuelos que llegan a Bielorrusia procedentes de diversos lugares de partida;
 - proporcionar un control periódico con servicios a medida de inteligencia de imágenes, como imágenes por satélite, que cubran las zonas prefronterizas adyacentes de Bielorrusia para evaluar la situación, así como otras zonas prefronterizas más alejadas que sean pertinentes para comprender mejor las amenazas potenciales para la seguridad del personal desplegado y del equipamiento técnico;
 - prestar servicios a medida de vigilancia aérea polivalente, cuando estén disponibles y sean necesarios, que cubran el territorio bielorruso a lo largo de la frontera, ya sea con un enfoque regional

que abarque Letonia, Lituania y Polonia o para apoyar a determinados Estados miembros proporcionando capacidad para efectuar vigilancia nocturna;

- d) realizar un seguimiento de las plataformas de medios sociales para detectar a tiempo a grupos de posibles migrantes y reaccionar ante posibles desplazamientos masivos de cualquier tipo hacia las fronteras de la UE;
- e) facilitar productos a medida de análisis de riesgos;
- f) otro apoyo específico, según proceda.

Artículo 7

Apoyo operativo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo

Previa solicitud de apoyo por parte de Letonia, Lituania o Polonia, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) dará prioridad a la puesta a disposición del apoyo operativo necesario, en particular a través de las siguientes acciones:

- a) desplegar equipos de apoyo al asilo;
- b) registrar las solicitudes de protección internacional;
- c) facilitar un análisis inicial de las solicitudes de asilo;
- d) realizar entrevistas personales a los solicitantes sobre sus solicitudes y las circunstancias de su llegada;
- e) ayudar a detectar y evaluar a los solicitantes vulnerables de manera adecuada;
- f) apoyar la gestión y el diseño de las instalaciones de acogida y la aplicación de normas adecuadas en relación con estas;
- g) proporcionar a los solicitantes o posibles solicitantes de protección internacional la información y asistencia específica que puedan necesitar;
- h) proporcionar conocimientos especializados, en particular los relacionados con servicios de interpretación y traducción, información precisa y actualizada sobre los países de origen y conocimientos sobre la tramitación y gestión de los casos de asilo;
- i) impartir formación al personal de las autoridades competentes o de otras autoridades;
- j) otro apoyo específico, según proceda.

Artículo 8

Apoyo operativo de Europol

Previa solicitud de apoyo por parte de Letonia, Lituania o Polonia, Europol dará prioridad a la puesta a disposición del apoyo operativo necesario a través de las siguientes acciones:

- a) desplegar expertos para cotejar datos con los conservados en las bases de datos de Europol, facilitar el intercambio rápido y seguro de información entre los Estados miembros y apoyar el análisis operativo;
- b) proporcionar productos de análisis a medida, como evaluaciones de amenazas, análisis estratégicos y operativos e informes de situación;
- c) apoyar a los Estados miembros en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y los delitos conexos facilitados, promovidos o cometidos utilizando internet y las

actividades mencionadas en el artículo 4, apartado 1, letra m), del Reglamento (UE) 2016/794;

- d) otro apoyo específico, según proceda, cuando sea necesario.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9

Cooperación y evaluación

1. La Comisión, las agencias pertinentes de la Unión Europea y Letonia, Lituania y Polonia cooperarán estrechamente y se informarán mutuamente de forma periódica sobre la implementación de la presente Decisión. Letonia, Lituania y Polonia seguirán comunicando todos los datos pertinentes, incluidas las estadísticas que sean pertinentes para la implementación de la presente Decisión, a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE.
2. Letonia, Lituania y Polonia garantizarán una estrecha cooperación con el ACNUR y las organizaciones asociadas pertinentes para determinar las modalidades de apoyo a los solicitantes en la situación de emergencia actual, de conformidad con las normas establecidas en la presente Decisión, en la Directiva sobre procedimientos de asilo y en la Directiva sobre las condiciones de acogida.
3. La Comisión, en cooperación con Letonia, Lituania y Polonia, supervisará y examinará continuamente la situación y propondrá, en su caso, la derogación o la prórroga de la presente Decisión mediante una propuesta de Decisión del Consejo con arreglo al artículo 78, apartado 3, del TFUE. A tal fin, Letonia, Lituania y Polonia facilitarán a la Comisión la información específica necesaria para llevar a cabo este examen y presentar la propuesta de derogación o prórroga, así como cualquier otra información que la Comisión pueda solicitar.

Artículo 10

Entrada en vigor y aplicación

1. La presente Decisión entrará en vigor a los [...] días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9, será aplicable como máximo seis meses después de su entrada en vigor.
3. La presente Decisión se aplicará a todos los nacionales de terceros países que lleguen al territorio de Letonia, Lituania y Polonia a partir de la fecha de su entrada en vigor, así como a los ya presentes en el territorio de Letonia, Lituania y Polonia antes de la entrada en vigor de la presente Decisión como resultado de las acciones del régimen bielorruso y cuyas solicitudes de protección internacional no se hayan registrado o para los que no se haya iniciado el procedimiento de retorno.
4. La presente Decisión seguirá aplicándose a los solicitantes cuyas solicitudes de protección internacional hayan sido registradas de conformidad con las disposiciones de la presente Decisión hasta que se adopte una decisión definitiva sobre sus solicitudes o hasta que los nacionales de terceros países de que se trate sean retornados de conformidad con el artículo 4.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta