



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 16 de diciembre de 2021  
(OR. en)

15152/21

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2021/0427 (COD)**

---

---

**JAI 1428  
MIGR 279  
ASILE 77  
FRONT 444  
RELEX 1112  
CODEC 1678**

## **PROPUESTA**

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	15 de diciembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 890 final
Asunto:	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 890 final.

Adj.: COM(2021) 890 final



Estrasburgo, 14.12.2021  
COM(2021) 890 final

2021/0427 (COD)

Propuesta de

**REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA**

#### **• Razones y objetivos de la propuesta**

#### **Respuesta a la instrumentalización de migrantes en las fronteras exteriores de la UE**

El papel cada vez más importante de los agentes estatales a la hora de crear y facilitar artificialmente la migración irregular, utilizando los flujos migratorios como instrumento con fines políticos para desestabilizar la Unión Europea y sus Estados miembros, constituye un fenómeno muy preocupante.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de octubre de 2021 se subrayó que la UE no aceptaría ningún intento por parte de terceros países de instrumentalizar a los migrantes con fines políticos, en respuesta a la instrumentalización de personas por parte del régimen bielorruso. Los dirigentes se comprometieron a seguir haciendo frente a los continuos ataques híbridos del régimen bielorruso en la frontera de la UE. 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. Se 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 y dentro del respeto de los derechos fundamentales.

El 23 de noviembre de 2021, la Comisión, junto con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, adoptó una Comunicación<sup>1</sup> en la que se recapitulaban tanto las medidas adoptadas para hacer frente a la situación inmediata como otras en curso de adopción destinadas a crear una caja de herramientas de carácter más permanente para hacer frente a futuros intentos de desestabilizar la UE mediante la instrumentalización de migrantes. La Comisión ya había evocado este fenómeno en el plan de acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)<sup>2</sup>.

El 1 de diciembre de 2021, y como parte de dichas medidas, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo basada en el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) destinada a apoyar a Letonia, Lituania y Polonia mediante el establecimiento de las medidas y el apoyo operativo necesarios para gestionar de manera ordenada y digna la llegada de personas instrumentalizadas por Bielorrusia, respetando plenamente los derechos fundamentales. La propuesta complementa los esfuerzos financieros, operativos y diplomáticos realizados por la Unión y sus Estados miembros para responder a este ataque híbrido, incluidas las medidas restrictivas contra el régimen bielorruso, la prestación de apoyo material a los Estados miembros afectados a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, el despliegue de las agencias de la UE o la movilización de fondos adicionales para apoyar a Letonia, Lituania y Polonia.

---

<sup>1</sup> Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Europeo y al Comité de las Regiones — Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la UE [JOIN(2021) 32 final].

<sup>2</sup> COM(2021) 591 final.

De cara al futuro, no pueden excluirse nuevos ataques híbridos contra la UE por parte de otros agentes que incluyan la instrumentalización de migrantes. Por consiguiente, es importante que la Unión y sus Estados miembros estén plenamente equipados para hacer frente a cualquier instrumentalización futura de migrantes y responder rápidamente a ella. Los elementos presentados en la presente propuesta, junto con las medidas incluidas en la modificación del Código de fronteras Schengen, siguen a la invitación del Consejo Europeo dirigida a la Comisión y tratan de establecer el marco de dicha respuesta.

A la hora de hacer frente a una situación de instrumentalización de migrantes, los Estados miembros deben contar con la flexibilidad necesaria dentro de un marco jurídico diseñado para abordar esa situación particular y garantizar al mismo tiempo el respeto de los derechos de quienes son víctima de la instrumentalización. Por lo tanto, la Comisión propone añadir un nuevo instrumento a los ya incluidos en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, destinado a hacer frente a la circunstancia excepcional que representa la instrumentalización de migrantes. La presente propuesta se inspira en las soluciones ya aplicadas en el contexto de las medidas de apoyo a Letonia, Lituania y Polonia, con el fin de dotar plenamente a los Estados miembros de los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a potenciales situaciones de instrumentalización futuras. De este modo, se dispondría de un marco estable y listo para su uso que permitiría hacer frente a cualquier situación de este tipo en el futuro y, por lo tanto, haría innecesario recurrir a medidas *ad hoc* en virtud del artículo 78, apartado 3, del TFUE para abordar situaciones de instrumentalización que entren en el ámbito de la presente propuesta.

La propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen<sup>3</sup> define la instrumentalización de migrantes como una situación en la que un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores bien desde su propio territorio, bien hacia su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores, cuando tales acciones sean indicativas de una intención de un tercer país de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional.

La presente propuesta, que acompaña la propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen, aborda la situación de instrumentalización desde la perspectiva de la migración, el asilo y el retorno<sup>4</sup>. El objetivo de esta propuesta es apoyar a los Estados miembros que se enfrenten a una situación de instrumentalización de migrantes mediante el establecimiento de un procedimiento de emergencia específico de gestión de la migración y el asilo y, en caso necesario, la adopción de medidas de apoyo y solidaridad para gestionar de manera ordenada, humana y digna la llegada de personas que hayan sido instrumentalizadas por un tercer país, respetando plenamente los derechos fundamentales. Reproduce en gran medida la gama de posibilidades que se ofrecieron a Letonia, Lituania y Polonia en virtud de la propuesta de Decisión del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de dichos Estados miembros<sup>5</sup>. Podría esperarse que, cuando las medidas establecidas estén justificadas,

---

<sup>3</sup> Propuesta COM (xxxx/xxxx) de modificación del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

<sup>4</sup> Propuesta COM (xxxx/xxxx) de modificación del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

<sup>5</sup> COM(2021) 752.

la UE y otros Estados miembros también apoyen a los Estados miembros que se enfrenten a las consecuencias de una situación de instrumentalización de migrantes a través de instrumentos como el apoyo de las agencias de la UE, las oportunidades de financiación de la UE y el Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

Las opciones propuestas complementan y refuerzan las propuestas del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Por lo tanto, las normas específicas introducidas en la presente propuesta de marco permanente se basan y deben ser coherentes con las propuestas de la Comisión que sirven de base para la futura política de migración y asilo de la UE. En primer lugar, la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2016<sup>6</sup>, que armoniza plenamente y establece las normas y garantías procesales generales en materia de asilo, y su propuesta modificada<sup>7</sup>, adoptada en 2020, que establece el nuevo procedimiento fronterizo de asilo. En segundo lugar, la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida<sup>8</sup> de 2016, que sienta las bases para unas condiciones materiales de acogida más uniformes y crea obligaciones adicionales para los solicitantes de protección internacional a fin de impedir los desplazamientos ulteriores no autorizados. En tercer lugar, la propuesta de la Directiva sobre retorno refundida<sup>9</sup> de 2018, que mejorará la eficacia de la política de retorno de la UE. Por último, la propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor<sup>10</sup> (en lo sucesivo, «la propuesta de las situaciones de crisis de 2020»), que adapta las normas en materia de asilo y retorno, así como el mecanismo de solidaridad para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a situaciones de crisis y de fuerza mayor.

Las medidas incluidas en la propuesta sobre las situaciones de crisis de 2020 no están concebidas para situaciones en las que la integridad y la seguridad de la Unión estén siendo atacadas por medio de la instrumentalización de migrantes. Las normas específicas para el asilo previstas en la propuesta sobre las situaciones de crisis de 2020 se concibieron específicamente para situaciones de «afluencia masiva», en las que un Estado miembro no sea capaz de gestionar el elevado número de llegadas, y situaciones de fuerza mayor.

Aunque la presente propuesta tiene por objeto abordar la situación específica creada por la instrumentalización de migrantes, se inspira en las normas previstas en la propuesta de sobre las situaciones de crisis de 2020 para diseñar medidas específicas para responder de manera eficaz a las acciones hostiles de un tercer país en consonancia con los valores fundamentales de la Unión. Estas normas tienen por objeto hacer frente a esta situación específica sin socavar el derecho de asilo ni el principio de no devolución, y garantizan plenamente la protección de los derechos fundamentales de las personas instrumentalizadas. Las medidas incluidas en la propuesta complementarán las medidas de control fronterizo adoptadas en virtud del Código de fronteras Schengen con normas específicas para los procedimientos de

---

<sup>6</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE [COM/2016/467 final - 2016/0244 (COD)].

<sup>7</sup> Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM/2020/611 final.

<sup>8</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM/2016/0465 final - 2016/0222 (COD).

<sup>9</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (refundición), COM/2018/634 final.

<sup>10</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, COM/2020/613 final.

asilo y retorno, además de medidas operativas y de solidaridad en apoyo del Estado miembro de que se trate.

Cuando esté sufriendo un ataque, es importante que la UE reconozca, a nivel del Consejo Europeo, que las acciones de un tercer país pueden considerarse una instrumentalización de migrantes. Estas acciones no van dirigidas necesariamente a uno o más Estados miembros, sino a la UE en su conjunto, por lo que requieren un apoyo colectivo de la UE. En tal situación, la presente propuesta ofrece al Estado miembro de que se trate la posibilidad de aplicar un procedimiento de emergencia específico para la gestión de la migración y el asilo con disposiciones específicas de procedimiento que contemplan plazos de registro más largos y la posibilidad de decidir en la frontera sobre la admisibilidad o el fondo de todas las solicitudes, excepto cuando ello impida atender vulnerabilidades específicas. También se prevén disposiciones específicas para el retorno. El Estado miembro que se enfrente a una instrumentalización de migrantes podría solicitar la aplicación de estas normas específicas, individual o acumulativamente, para lograr gestionar las circunstancias extraordinarias. No obstante, las condiciones especificadas para la aplicación de estas disposiciones deben cumplirse por separado para cada una de ellas. Además, debe aplicarse el control de los nacionales de terceros países o apátridas con arreglo a las normas establecidas en la propuesta de Reglamento sobre control, con la posibilidad de ampliar el plazo de cinco días otros cinco días, tal como se especifica en dicha propuesta<sup>11</sup>.

La propuesta preserva el derecho de acceso al territorio de la UE con el fin de solicitar asilo y el acceso al procedimiento de protección internacional propiamente dicho. Además, las salvaguardias aplicables en virtud del Derecho de la UE siguen siendo de aplicación para garantizar la protección de las personas vulnerables, incluidos los niños. Estas medidas van acompañadas por toda una serie de salvaguardias adicionales. La propuesta prevé también la posibilidad de que el Estado miembro afectado solicite medidas de apoyo y solidaridad, a las que pueden contribuir otros Estados miembros. En virtud de la presente propuesta, el Consejo debería autorizar, mediante una Decisión de Ejecución, la aplicación del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo por parte del Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes.

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

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 y los apátridas, detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con un tercer país que instrumentalice a migrantes, tras haber cruzado de manera no autorizada o haberse presentado en los pasos fronterizos.

#### ***a) Procedimiento de emergencia para la gestión del asilo***

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**

---

<sup>11</sup> La propuesta de Reglamento sobre control también incluye normas relativas a los controles sanitarios previos, incluidos los controles de enfermedades transmisibles, que se aplicarían a todos los nacionales de terceros países y apátridas sometidos al control en la frontera exterior.

En virtud de la modificación del Código de fronteras Schengen, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes podrá restringir los flujos en la frontera limitando el número de pasos fronterizos abiertos con el fin de prevenir la entrada no autorizada y proteger su seguridad nacional.

Para garantizar un enfoque coherente con estas medidas ante una situación de instrumentalización, la presente propuesta garantiza un acceso real y efectivo al procedimiento de asilo en consonancia con las posibilidades que ofrece la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo, que permite a los Estados miembros designar lugares específicos para el registro y la presentación de solicitudes de protección internacional. Estos puntos de registro específicos pueden estar situados en las proximidades de la frontera, lo que también puede incluir la designación de pasos fronterizos a tal efecto.

- **Posibilidad de ampliar el plazo de registro hasta cuatro semanas**

La presente propuesta permite, aunque no obliga, al Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes ampliar el plazo de registro de las solicitudes de protección internacional hasta cuatro semanas en relación con las solicitudes de asilo de nacionales de terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera exterior con un tercer país que instrumentalice a migrantes tras haber entrado de manera no autorizada o haberse presentado en los pasos fronterizos. Esta flexibilidad puede ser necesaria para ayudar al Estado miembro a responder eficazmente a las acciones hostiles, permitiéndole al mismo tiempo gestionar la carga inesperada de casos que provoque la naturaleza y el carácter repentino de la interferencia del tercer país.

Cuando los migrantes estén siendo instrumentalizados, a través de la injerencia o intervención repentina e imprevisible de un tercer país hostil, el Estado miembro que se enfrente a esta situación puede verse obligado a desviar recursos a la gestión de la afluencia de nacionales de terceros países o apátridas a sus fronteras. En consecuencia, es posible que el Estado miembro afectado necesite tiempo para reorganizar sus recursos y aumentar su capacidad, para lo que contará con el apoyo de las agencias de la UE. No obstante, si el Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes hace uso de la ampliación del plazo de registro, se dará prioridad al registro de las solicitudes de protección internacional cuando el caso tenga visos de estar fundado o haya sido presentado por menores no acompañados o por menores y miembros de sus familias.

- **Posibilidad de aplicar el procedimiento fronterizo de asilo a todas las solicitudes y posibilidad de ampliar su duración**

Las medidas deben ayudar al Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes a impedir la entrada de aquellos que no cumplan las condiciones de entrada, protegiendo al mismo tiempo los derechos fundamentales. La posibilidad de examinar una solicitud en la frontera sin autorizar la entrada en el territorio de conformidad con el artículo 41 de la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo ofrece este tipo de protección. Sin embargo, tanto en la actualidad como con arreglo a las normas incluidas en las propuestas en el marco del nuevo Pacto, la admisibilidad y el fundamento de las solicitudes solo pueden examinarse en un procedimiento fronterizo en una serie de circunstancias limitada.

Por consiguiente, la presente propuesta permite a los Estados miembros aplicar el procedimiento de emergencia para la gestión del asilo a la hora de decidir sobre la admisibilidad y el fondo de todas las solicitudes, excepto en caso de mediar razones médicas. Esta medida limitará la posibilidad de que el tercer país hostil instrumentalice a nacionales de terceros países y apátridas a los que no puede aplicárseles el procedimiento fronterizo.

Cuando se adopte una decisión negativa en el marco del procedimiento de emergencia para la gestión del asilo, el solicitante tendrá derecho a un recurso efectivo, pero el recurso no tendrá efecto suspensivo automático, tal como se prevé en el artículo 54, apartado 3, de la propuesta modificada de Reglamento sobre el procedimiento de asilo.

Tal como se establece en la propuesta modificada de Reglamento sobre el procedimiento de asilo y se indica explícitamente en la presente propuesta, durante el procedimiento de emergencia para la gestión del asilo son aplicables los principios y garantías fundamentales del Reglamento sobre el procedimiento de asilo, con el fin de garantizar que se protegen los derechos de las personas que buscan protección internacional y que se mantienen, al mismo tiempo, el derecho de asilo y el respeto del principio de no devolución.

La propuesta establece además la obligación de priorizar las solicitudes fundadas y las de los menores no acompañados, y de menores y sus familias. Si, tras concluir el examen, o durante el examen de la solicitud, se pone de manifiesto que esta tiene visos de estar fundada, o en caso de que haya sido presentada por menores y sus familias o menores no acompañados, debe dársele prioridad de conformidad con el artículo 33, apartado 5, de la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2016. Además, el Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes no debe aplicar el procedimiento de emergencia para la gestión del asilo a los casos médicos, tal como se establece en el artículo 41, apartado 9, letra c), de la propuesta modificada de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2020.

La presente propuesta también prevé la posibilidad de ampliar la duración del procedimiento fronterizo, incluido el posible recurso, por dieciséis semanas.

Tal como ocurre con la ampliación del plazo de registro antes mencionada, una mayor duración del procedimiento de emergencia para la gestión del asilo podría ayudar a los Estados miembros a afrontar las consecuencias de la instrumentalización de migrantes, dada la naturaleza y el carácter de la acción del tercer país. 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 de emergencia para la gestión del asilo 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.

De conformidad con las salvaguardas de la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo y la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, el internamiento de solicitantes debe ser una medida de último recurso cuando no puedan aplicarse otras medidas suficientes o menos coercitivas en un caso concreto. Por lo tanto, la aplicación del procedimiento de emergencia para la gestión del asilo no implicará el internamiento sistemático de los solicitantes.

#### ***b) Condiciones materiales de acogida***

Cuando se instrumentalice a migrantes, puede resultar difícil para el Estado miembro afectado garantizar el cumplimiento de las normas relativas a las condiciones materiales de acogida, ya que sus capacidades administrativas podrían verse desbordadas como consecuencia de la situación de instrumentalización. El Estado miembro tiene que sumar el incremento de los flujos resultantes de la instrumentalización a la gestión de los flujos normales y debe también reorganizar los recursos para proteger su integridad territorial. No obstante, el Estado miembro afectado debe 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.

El artículo 17, apartado 9, de la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida permite al Estado miembro, en casos debidamente justificados y en determinadas circunstancias, establecer condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, siempre que garantice el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 18 y un nivel de vida digno para todos los solicitantes. La presente propuesta amplía la posibilidad de establecer diferentes condiciones materiales de acogida ante una situación 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. El Estado miembro afectado debe garantizar el acceso y permitir la prestación de asistencia humanitaria por parte de las organizaciones humanitarias en consonancia con las necesidades pertinentes.

### ***c) Procedimiento de emergencia para la gestión del retorno***

En una situación de instrumentalización de migrantes, es esencial dotar al Estado miembro afectado de los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar un retorno rápido de las personas que no cumplan las condiciones necesarias para recibir protección internacional. Por consiguiente, la propuesta prevé la posibilidad de establecer excepciones al artículo 41 *bis* de la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo y a la aplicación de la propuesta de Directiva relativa al retorno refundida en relación con los nacionales de terceros países o apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido rechazada sobre la base del procedimiento de emergencia de gestión del asilo. En el caso de los nacionales de terceros países que no hayan solicitado protección internacional, los Estados miembros pueden aplicar lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre retorno refundida. La excepción prevista en la presente propuesta tiene por objeto establecer un mecanismo similar a la excepción establecida en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva relativa al retorno refundida, comparable a las disposiciones propuestas en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia. También establece salvaguardias específicas, en particular en relación con el respeto del principio de no devolución, teniendo en cuenta el interés superior del niño, la vida familiar y el estado de salud de los nacionales de terceros países y apátridas, así como en relación con las limitaciones al uso de medidas coercitivas, el aplazamiento de la expulsión, la atención sanitaria de urgencia, las necesidades de las personas vulnerables y las condiciones de internamiento, al tiempo que se garantizan plenamente los derechos fundamentales de dichas personas.

## **2) Medidas de apoyo y solidaridad**

En cuanto a las medidas de apoyo y solidaridad, la propuesta introduce medidas centradas en las necesidades del Estado miembro que se enfrente a una instrumentalización de migrantes.

En tales casos, cuando la Unión es objeto de un ataque, la UE debe aportar soluciones y apoyo. Por lo tanto, es necesario que todos los Estados miembros reaccionen rápidamente y unan sus esfuerzos en apoyo del Estado miembro afectado.

Sin embargo, estos casos requieren un enfoque y un procedimiento diferentes de los actualmente incluidos en los instrumentos del Nuevo Pacto. La propuesta incluye la posibilidad de recurrir a todas las medidas que podrían abordar la instrumentalización de migrantes. Las posibles medidas de apoyo y solidaridad podrían incluir medidas de capacidad

para ayudar a hacer frente a las consecuencias de la instrumentalización de migrantes, contribuir a las operaciones de retorno o prestar apoyo y sensibilizar a los terceros países de los que proceden las personas instrumentalizadas. El Estado miembro que se enfrente a una instrumentalización de migrantes debe identificar sus necesidades de apoyo y solidaridad y comunicarlas a la Comisión. A continuación, la Comisión invitaría a los demás Estados miembros a contribuir en beneficio del Estado miembro afectado y a coordinar dichas medidas.

Dado que los efectos de las acciones de instrumentalización 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. Cuando el Estado miembro que se enfrenta a la instrumentalización de migrantes solicite apoyo de las agencias de la UE, estas deben dar prioridad al apoyo operativo. Este sería el caso, en particular, de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE), 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; de Frontex, que puede respaldar las actividades de control fronterizo, incluidas las operaciones de control y retorno; o de Europol, que puede proporcionar inteligencia. De forma similar al proceso de asistencia operativa prestado en virtud de la propuesta modificada de Código de fronteras Schengen, en el ámbito del asilo, la AAUE también debe poder ofrecer asistencia por iniciativa propia en virtud del artículo 16, apartado 1, letra d), del Reglamento de la AAUE, mientras que Frontex y Europol podrían prestar asistencia adicional de acuerdo con sus respectivos mandatos.

Estas medidas de apoyo y solidaridad complementarían otra ayuda a la que el Estado miembro que se enfrenta a la instrumentalización de migrantes podría acceder fuera del marco que la presente propuesta pretende crear, como las medidas del artículo 25 *bis* del Código de visados<sup>12</sup>, acciones de política exterior (como, por ejemplo, contactos diplomáticos, medidas restrictivas o medidas comerciales) o de apoyo financiero, en particular en el marco del Fondo Europeo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) o del Instrumento de Gestión de Fronteras y Visados (IGFV).

### **3) Un procedimiento específico para autorizar la aplicación del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo**

El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes y tenga la intención de aplicar el procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo debe solicitar a la Comisión la aplicación de las excepciones que pretende utilizar, así como cualquier medida de apoyo y solidaridad. Sobre la base de la información facilitada por el Estado miembro afectado, la Comisión preparará, cuando proceda y a la mayor brevedad, una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo en la que se establezcan las excepciones que pueden aplicarse, durante un periodo inicial no superior a seis meses. La Decisión de Ejecución del Consejo autorizará las excepciones que deban aplicarse y establecerá su aplicación temporal, incluidas la fecha de inicio y la duración. La Comisión debe someter la situación, incluida la proporcionalidad de las medidas, a unas supervisión y revisión constantes, y proponer la prórroga de las medidas o su derogación en función de lo que exija la situación.

---

<sup>12</sup> Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados, modificado por el Reglamento (UE) 2019/1155 (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

- **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 por la Comisión en septiembre de 2020. Viene a ser, junto con la propuesta sobre situaciones de crisis y fuerza mayor, una pieza más en el marco que proporcionará normas específicas adicionales para gestionar la situación particular que representa la instrumentalización de migrantes. El punto de partida de las normas específicas introducidas en la presente propuesta son la propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre el procedimiento de asilo adoptada en 2016 y su propuesta modificada, adoptada en 2020, la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, adoptada en 2016, y la Directiva sobre retorno refundida, adoptada en 2018. La propuesta también es coherente con la propuesta de Decisión 752/2021 del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia, y significa la continuación legislativa de la misma.

### **Interacciones con el artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

El establecimiento de normas específicas en una situación de instrumentalización se entiende sin perjuicio de que el Consejo pueda adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de un Estado miembro que se enfrente a una situación de emergencia, tal como se describe en el artículo 78, apartado 3, del TFUE.

La presente propuesta tiene por objeto situar a la Unión en condiciones de hacer frente a una situación específica, a la que la Unión ya se ha enfrentado, y de estar preparada para cualquier situación similar en el futuro, lo que le permitirá actuar rápidamente en beneficio del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes. Esta situación requiere un marco permanente específico en el que la Unión pueda basarse sistemáticamente, lo que también permitiría mantener el carácter excepcional de las medidas provisionales con arreglo al artículo 78, apartado 3, del TFUE y, por tanto, haría innecesario recurrir a dicho artículo para abordar situaciones de instrumentalización que entren en el ámbito de aplicación de la presente propuesta.

La finalidad de la presente propuesta es establecer normas específicas para apoyar a un Estado miembro cuando sea víctima de un tercer país que instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores bien desde su propio territorio, bien hacia su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores, cuando tales acciones sean indicativas de una intención de un tercer país de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional.

- **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, elementos importantes del enfoque global establecido en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Como se expone en la Comunicación conjunta<sup>13</sup>, la presente propuesta forma parte de los esfuerzos realizados para reforzar el marco jurídico de la UE, incluida la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre medidas contra los operadores de transporte que facilitan o participan en la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes en relación con la entrada ilegal en el territorio de la

---

<sup>13</sup> Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Europeo y al Comité de las Regiones - Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la Unión [JOIN(2021) 32 final].

Unión Europea<sup>14</sup>, a fin de ofrecer mejores herramientas a los Estados miembros para proteger las fronteras exteriores en situaciones de instrumentalización de migrantes, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales. En este contexto, sirve de complemento al Código de fronteras Schengen y a la reforma de Schengen, en el ámbito de la cual la Comisión propone un marco permanente para abordar las posibles situaciones de instrumentalización de migrantes a las que la Unión podría enfrentarse en el futuro.

Su objetivo también es reducir los movimientos secundarios de los migrantes irregulares y la tensión en el espacio Schengen. La propuesta aborda un retorno y una readmisión rápidos y efectivos de los migrantes 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.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

### **• Base jurídica**

La presente propuesta apoya a los Estados miembros que se enfrentan a situaciones de instrumentalización de migrantes. La propuesta contiene una serie de disposiciones relacionadas con la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo y su propuesta modificada, la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida y la propuesta de Directiva sobre retorno refundida. Por lo tanto, debe adoptarse sobre la base jurídica adecuada, a saber, el artículo 78, apartado 2, letras d) y f), y el artículo 79, apartado 2, letra c), del TFUE, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario.

### **• Geometría variable**

Dos considerandos abordan la geometría variable por lo que respecta a la participación de Irlanda y Dinamarca en el presente Reglamento.

De conformidad con el Protocolo n.º 21 sobre la posición de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea (TUE) y al TFUE, Irlanda puede optar por participar en la adopción y aplicación de medidas destinadas a establecer un Sistema Europeo Común de Asilo. A este respecto, Irlanda ha notificado su deseo de participar en la adopción y aplicación de la Directiva 2005/85/CE y su decisión de no participar en la adopción de la Directiva 2013/32/UE. Por consiguiente, aunque las disposiciones de la Directiva 2005/85/CE se aplican a Irlanda, las disposiciones de la Directiva actual no se aplican a dicho Estado miembro. Irlanda no ha notificado su deseo de participar en la adopción del nuevo Reglamento sobre el procedimiento de asilo, lo que sería necesario para que el presente Reglamento produjera efectos jurídicos con respecto a Irlanda, en caso de que dicho país decidiera participar, de conformidad con el Protocolo n.º 21.

De conformidad con el Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, la Directiva 2005/85/CE y la Directiva 2013/32/UE no son vinculantes para Dinamarca y este país no está sujeto a su aplicación. Dinamarca tampoco participa en la adopción del presente Reglamento y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

### **• Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

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,

---

<sup>14</sup> COM(2021) 753 final.

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 un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores bien desde su propio territorio, bien hacia su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores, cuando tales acciones sean indicativas de una intención de un tercer país de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional, debe considerarse un ataque a la UE en su conjunto y, por lo tanto, requiere soluciones de la UE y apoyo de la UE. Es necesario dotar al Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes de los instrumentos jurídicos adecuados para abordar la situación de manera eficaz y que todos los Estados miembros reaccionen con rapidez y apoyen al Estado miembro de que se trate.

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 Reglamento, 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 Reglamento 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. En este sentido, las excepciones a las normas establecidas en la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2016, la propuesta modificada de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2020, la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida y la Directiva sobre retorno refundida son proporcionadas, con una serie de salvaguardias que establecen un equilibrio entre, por una parte, las necesidades inmediatas del Estado miembro que se enfrenta a la instrumentalización de migrantes para gestionar esta situación y, por otra, la necesidad de seguridad jurídica y uniformidad en la aplicación de las excepciones y normas específicas y de protección de los nacionales de terceros países víctimas de la instrumentalización.

La propuesta establece salvaguardias en relación con la aplicación de las excepciones y normas específicas. Habida cuenta de la situación extraordinaria de instrumentalización de migrantes, se considera proporcionado aplicar el procedimiento de emergencia para la gestión

del asilo a todos los solicitantes, ya que ayudaría a evitar que los terceros países fijaran su objetivo en nacionalidades o categorías de migrantes específicas, que quedarían excluidas del procedimiento fronterizo. Para permitir a los Estados miembros hacer frente al aumento del número de personas incluidas en el procedimiento de emergencia para la gestión del asilo, la duración máxima del procedimiento fronterizo se amplía a dieciséis semanas. Se estima que es un plazo suficiente para que el Estado miembro disponga de la flexibilidad necesaria para tramitar las solicitudes en las proximidades de la frontera o en pasos fronterizos designados sin permitir la entrada en el territorio de nacionales de terceros países y apátridas. Las excepciones a la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida resultan proporcionadas ante una situación de instrumentalización de migrantes debido al carácter hostil de las acciones de un tercer país, que podrían desbordar las capacidades del Estado miembro afectado y hacer imposible garantizar en la práctica las condiciones materiales de acogida normalmente exigidas. Deben considerarse en el contexto de las salvaguardias y la flexibilidad que ofrece la propuesta modificada de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2020 para organizar los recursos y la capacidad necesarios para aplicar el procedimiento fronterizo. Si se aplica la excepción, el Estado miembro debe satisfacer las necesidades básicas del solicitante y garantizar el pleno respeto de la dignidad humana.

Las excepciones específicas a la Directiva sobre el retorno refundida son proporcionadas para garantizar un retorno rápido de las personas que no reúnen los requisitos para beneficiarse de la protección internacional, lo cual es esencial para evitar llegadas adicionales en una situación de instrumentalización de migrantes. Se establecen una serie de salvaguardias para proteger los derechos fundamentales que asisten a las personas que son objeto de retorno en consonancia con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y de acuerdo con las obligaciones internacionales.

También se propone que la duración de estas medidas se limite en el tiempo a lo estrictamente necesario para que los Estados miembros afectados puedan hacer frente a la situación de instrumentalización y, en cualquier caso, se apliquen durante un período inicial no superior a seis meses. A tal fin, tras la autorización del Consejo, la Comisión debe seguir supervisando y revisando constantemente la situación, en particular para determinar que las medidas para cuya aplicación se ha autorizado al Estado miembro afectado, siguen siendo proporcionadas.

- **Elección del instrumento**

Solo un Reglamento que establezca normas y excepciones específicas a los procedimientos de asilo y retorno en la Unión, y cuyas disposiciones sean de directa aplicación, puede proporcionar el grado de uniformidad y eficacia necesario para aplicar las normas procesales de la UE en materia de asilo en una situación de instrumentalización de migrantes.

### **3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO**

- **Consultas con las partes interesadas**

La propuesta se basa en la información facilitada por las partes interesadas durante el proceso de consulta llevado a cabo desde principios del verano de 2021.

- **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 derivadas del Derecho internacional, incluido un acceso real y efectivo al procedimiento de asilo y el acceso al territorio de la UE con el fin de presentar una

solicitud de protección internacional. A tal fin, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización debe garantizar la existencia de suficientes puntos de registro, incluidos pasos fronterizos, abiertos y de fácil acceso. Como se explica más adelante, el procedimiento de emergencia en materia de migración y asilo previsto en la presente propuesta respeta 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 al respeto de la vida privada y familiar (artículo 7), el derecho a la protección de los datos personales (artículo 8), 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). Además, la Comisión también considera necesario que los Estados miembros respeten la libertad de expresión, la libertad de prensa y la libertad de asociación de las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo que se refiere a la aplicación del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo, los principios y garantías previstos en las propuestas del Nuevo Pacto siguen siendo aplicables a los solicitantes sujetos a dicho procedimiento. Además, la propuesta incluye la priorización obligatoria de las solicitudes bien fundadas, una vez concluido el examen o cuando se manifiesten las necesidades de protección, de conformidad con la propuesta de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2016, y las de los menores no acompañados y de menores y sus familias. Las decisiones rápidas sobre las solicitudes de asilo redundan en beneficio de estos solicitantes. También siguen siendo de aplicación las garantías para las personas con necesidades procesales especiales con arreglo al artículo 41, apartado 9, letra b), de la propuesta modificada de Reglamento sobre el procedimiento de asilo de 2020. 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.

Esta propuesta respeta plenamente los derechos del menor y las necesidades especiales de las personas vulnerables. Las garantías previstas para los menores y las personas vulnerables en la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida deben constituir una consideración primordial, incluso cuando deba aplicarse el internamiento. Al establecer las diferentes modalidades de las condiciones de acogida, el marco previsto en la presente propuesta preserva las garantías de respeto de la dignidad humana en todo momento y en cualquier circunstancia.

El derecho a la libertad y a la libre circulación está protegido, puesto que, de recurrirse al internamiento en el contexto del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo, este solo puede aplicarse en un marco estrictamente regulado y durante un tiempo limitado. De conformidad con el artículo 7 de la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, el Estado miembro puede restringir la libertad de circulación de un solicitante a fin de tramitar las solicitudes en el procedimiento fronterizo. Con arreglo a la propuesta de Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, los Estados miembros no deben mantener a una persona internada por la única razón de que sea solicitante de protección internacional. El artículo 8 de dicha propuesta establece los motivos y condiciones que, tras una evaluación individual y siempre que no se puedan aplicar medidas menos coercitivas, permiten a los Estados miembros internar a los solicitantes de protección internacional con el fin de decidir, en el marco de un procedimiento, sobre el derecho del

solicitante a entrar en el territorio. El artículo 8 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 refundida, 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. Por lo tanto, la propuesta recuerda explícitamente la obligación de los Estados miembros de respetar siempre ese principio cuando cumplan con 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.

#### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

Debido a la naturaleza de esta propuesta, relacionada con una situación de instrumentalización de migrantes, no es posible estimar de antemano el posible impacto presupuestario. Cualquier coste derivado de la aplicación de la presente propuesta se incluirá en el presupuesto de los instrumentos de financiación de la UE existentes para el período 2021-2027 en el ámbito de la migración y el asilo. Cuando sea excepcionalmente necesario, podrían utilizarse los mecanismos de flexibilidad previstos en el actual marco financiero plurianual en virtud del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo<sup>15</sup>.

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

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

La Comisión utilizará los informes en el marco de la «Red del Plan rector de migración» como herramienta para el seguimiento de la situación y, en caso necesario, formulará recomendaciones sobre la prórroga o suspensión de las medidas.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

***Objeto de la propuesta para abordar las situaciones de instrumentalización de migrantes***

El **artículo 1** establece el objeto del Reglamento que aborda las situaciones de instrumentalización de migrantes en el ámbito de la migración y el asilo dentro de la UE.

***Procedimiento de emergencia para la gestión del asilo en una situación de instrumentalización***

El **artículo 2** introduce las normas específicas que los Estados miembros pueden utilizar ante una situación de instrumentalización de migrantes en el marco de un procedimiento de emergencia para la gestión del asilo.

El **artículo 2, apartado 1, letra a)** autoriza al Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes a ampliar hasta cuatro semanas el plazo de registro de las solicitudes de protección internacional en relación con las solicitudes de nacionales de

---

<sup>15</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo, de 17 de diciembre de 2020, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027 (DO L 433 I de 22.12.2020, p. 11).

terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera exterior con el tercer país que instrumentalice a migrantes en relación con un cruce no autorizado o tras haberse presentado en los pasos fronterizos. Debe darse prioridad al registro de los casos con visos de estar bien fundados y de las solicitudes presentadas por menores no acompañados y por menores y sus familias.

El **artículo 2, apartado 1, letra b)**, establece la posibilidad de que el Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes amplíe el ámbito de aplicación del procedimiento fronterizo de asilo a todos los solicitantes, sin excluir ninguna categoría de solicitante [excepto los casos médicos contemplados en el artículo 41, apartado 9, letra c), del Reglamento sobre el procedimiento de asilo modificado]. El **artículo 2, apartado 1, letra b)**, también aclara que cuando, tras el control o durante el examen en el procedimiento fronterizo, se ponga de manifiesto la probabilidad de que la solicitud esté bien fundada o cuando la presenten menores con sus familias, o menores no acompañados, dicha solicitud debe ser examinada de forma prioritaria.

El **artículo 2, apartado 1, letra c)**, permite a los Estados miembros aplicar el procedimiento fronterizo previsto en el Reglamento sobre el procedimiento de asilo modificado durante un período de dieciséis semanas, incluido cualquier recurso que pudiera interponerse, tras el cual debe permitirse la entrada en el territorio de la persona, excepto cuando la persona sea objeto de un procedimiento de retorno.

Al aplicar estas excepciones, siguen siendo de aplicación las salvaguardias del Reglamento sobre el procedimiento de asilo.

#### ***Condiciones materiales de acogida***

El **artículo 3** permite al Estado miembro establecer modalidades de condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida, siempre que el Estado miembro garantice las necesidades básicas del solicitante y el pleno respeto de la dignidad humana.

#### ***Procedimiento de emergencia para la gestión del retorno en una situación de instrumentalización de migrantes***

El **artículo 4** contempla la posibilidad de que los Estados miembros establezcan excepciones al artículo 41 *bis* del Reglamento sobre el procedimiento de asilo y a la aplicación de la Directiva sobre el retorno refundida en relación con los nacionales de terceros países o apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido denegada sobre la base del procedimiento de emergencia para la gestión del asilo en la frontera de conformidad con el artículo 2, apartado 1, letras b) y c). La excepción tiene por objeto establecer un mecanismo similar a la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre el retorno refundida. La propuesta incluye las salvaguardias necesarias en relación con la obligación de respetar el principio de no devolución, tiene en cuenta el interés superior del menor, la vida familiar y el estado de salud de los nacionales de terceros países y apátridas, así como las limitaciones al uso de medidas coercitivas, el aplazamiento de la expulsión, la atención sanitaria de urgencia, las necesidades de las personas vulnerables y las condiciones de internamiento, al tiempo que se garantizan plenamente los derechos fundamentales de dichas personas.

#### ***Prestación de medidas de apoyo y solidaridad en una situación de instrumentalización***

El **artículo 5** prevé la posibilidad de que un Estado miembro solicite medidas de apoyo y solidaridad a otros Estados miembros. Dichas medidas deben incluir todas aquellas que

puedan contribuir a abordar la situación de instrumentalización de migrantes, incluidas las medidas de desarrollo de capacidades, las medidas de apoyo al retorno a través de la cooperación con terceros países o el acercamiento a terceros países cuyos nacionales estén siendo instrumentalizados. El Estado miembro afectado debe enviar una solicitud a la Comisión en la que pida medidas de apoyo y solidaridad a otros Estados miembros.

La Comisión invitará a los demás Estados miembros a contribuir en beneficio de un Estado miembro que se encuentre en una situación de instrumentalización de una manera que corresponda a las necesidades de dicho Estado miembro y coordinará dichas medidas lo antes posible tras recibir la solicitud. Además, y por lo que se refiere al apoyo operativo, un Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes podrá solicitar apoyo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea<sup>16</sup>, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Europol, de conformidad con sus mandatos.

### ***Salvaguardas específicas***

El **artículo 6** establece garantías específicas. A fin de garantizar el acceso al procedimiento de asilo, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización debe informar debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que el nacional del tercer país o el apátrida comprenda o que sea razonable suponer que comprende, 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. Además, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes no aplicará los artículos 2, 3 y 4 más tiempo del estrictamente necesario para hacer frente a la situación y, en cualquier caso, no más allá del período establecido en la Decisión de Ejecución del Consejo.

### ***Procedimiento de autorización***

El **artículo 7** establece el procedimiento de autorización de las excepciones. La Comisión debe presentar una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, que debe ser adoptada por el Consejo, en la que se establezcan las excepciones aplicables. La Decisión de Ejecución del Consejo debe establecer la fecha para el inicio de la aplicación de las excepciones, así como su duración y la aplicación temporal de la Decisión. El periodo de aplicación no será superior a seis meses. La Comisión debe supervisar y revisar constantemente la situación y, sobre esa base, proponer, cuando proceda, la derogación de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se autoriza la aplicación de excepciones específicas o la adopción de una nueva Decisión de Ejecución del Consejo por la que se autorice la prórroga de la aplicación de las excepciones.

### ***Cooperación y revisión***

El **artículo 8** establece que la Comisión, las agencias de la Unión Europea y los Estados miembros deben cooperar estrechamente e informarse mutuamente con regularidad sobre la aplicación de las medidas a que se refiere el artículo 7 establecidas en la presente propuesta. Los Estados miembros también deben notificar los datos pertinentes, incluidas las estadísticas, a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE.

---

<sup>16</sup> La Agencia de Asilo de la Unión Europea prestará asistencia a petición del Estado miembro o por propia iniciativa (con el acuerdo del Estado miembro de que se trate) o el Consejo podrá decidir sobre las medidas que deban adoptarse, sobre la base de una propuesta de la Comisión en tales circunstancias específicas.

Las agencias de las Naciones Unidas y otras organizaciones asociadas pertinentes deben tener acceso efectivo a la frontera en las condiciones establecidas en la Directiva sobre las condiciones de acogida refundida y en el Reglamento sobre el procedimiento 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. El Estado miembros que se enfrente a una instrumentalización de migrantes debe trabajar en estrecha cooperación con las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas pertinentes.

Propuesta de

## **REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**relativo a las situaciones de instrumentalización en el ámbito de la migración y el asilo**

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 78, apartado 2, letras d), y f), y su artículo 79, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo<sup>17</sup>,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones<sup>18</sup>,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) Una situación de instrumentalización de migrantes puede presentarse cuando un tercer país instiga flujos migratorios irregulares hacia la Unión, fomentando o facilitando activamente el desplazamiento de nacionales de terceros países a las fronteras exteriores bien desde su propio territorio, bien hacia su propio territorio y, a partir de ahí, hacia dichas fronteras exteriores, cuando tales acciones sean indicativas de una intención de un tercer país de desestabilizar a la Unión o a un Estado miembro, y siempre que la naturaleza de tales acciones pueda poner en peligro funciones esenciales del Estado, incluida su integridad territorial, el mantenimiento del orden público o la salvaguardia de su seguridad nacional.
- (2) El presente Reglamento responde a la invitación del Consejo Europeo a la Comisión, presentada en sus conclusiones de 22 de octubre de 2021, 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. Además, contribuye al establecimiento de un marco global y permanente para dotar a los Estados miembros afectados de los instrumentos necesarios para responder con eficacia y rapidez a una situación de instrumentalización, dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales.
- (3) Uno de los instrumentos del presente Reglamento es la introducción de un procedimiento de emergencia de gestión de la migración y el asilo que ofrezca a los Estados miembros la posibilidad de recurrir a instrumentos jurídicos para hacer frente a futuras situaciones de instrumentalización de migrantes.
- (4) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en

---

<sup>17</sup> DO C , , p. .

<sup>18</sup> DO C , , p. .

particular sus artículos 1, 4, 7, 24, 18 y 19, apartado 2, así como en la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951. Con el fin de reflejar, en particular, la consideración primordial que debe prestarse al interés superior del niño y la necesidad de respetar la vida familiar y garantizar la protección de la salud de las personas afectadas, el presente Reglamento establece normas y salvaguardias específicas aplicables a los menores no acompañados y a los menores y a sus familiares, así como a los solicitantes cuyo estado de salud requiera un apoyo específico y adecuado. Las normas y garantías establecidas en el Reglamento (UE) XXX/XXX<sup>19</sup> [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] deben seguir aplicándose con respecto a las personas sujetas al procedimiento de emergencia de gestión del asilo, salvo que el presente Reglamento disponga otra cosa. Las normas establecidas en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida refundida*]<sup>20</sup>, incluidas las relativas al internamiento de solicitantes de protección internacional, deben seguir aplicándose desde el momento en que se presente una solicitud de protección internacional, salvo que el presente Reglamento disponga otra cosa.

- (5) Para ayudar al Estado miembro afectado por una situación de instrumentalización a gestionar de manera ordenada los flujos, en el marco del procedimiento de emergencia para la gestión del asilo, el Estado miembro afectado debería poder decidir, en relación con nacionales de terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera exterior con el tercer país que instrumentalice a migrantes tras haber cruzado de forma no autorizada o haberse presentado en los pasos fronterizos, registrar solicitudes de protección internacional únicamente en puntos específicos de registro designados a tal efecto y situados en las proximidades de las fronteras, y ofrecer la posibilidad efectiva de presentar una solicitud de protección internacional únicamente en puntos específicos designados a tal efecto y fácilmente accesibles. Ha de garantizarse un acceso real y efectivo al procedimiento de protección internacional de conformidad con el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951. Para ello, el Estado miembro afectado debe garantizar que se designen y se abran 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.
- (6) En una situación de instrumentalización de migrantes, es esencial impedir la entrada de aquellos que no cumplan las condiciones de entrada, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos fundamentales. Con el fin de garantizar que el Estado miembro afectado por una situación de este tipo disponga de la flexibilidad necesaria y evitar que un tercer país hostil fije como objetivo nacionalidades o categorías específicas de nacionales de terceros países o apátridas, debe ser posible, en virtud del procedimiento de emergencia para la gestión de la migración y el asilo establecido en el presente Reglamento, para el Estado miembro afectado adoptar, en el marco de un procedimiento fronterizo con arreglo al artículo 41 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento 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 el tercer país tras haber cruzado de forma no autorizada o haberse presentado en los pasos fronterizos. Deben respetarse los principios y garantías establecidos en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*].

---

<sup>19</sup> DO C , , p . .

<sup>20</sup> DO C , , p . .

- (7) Cuando se aplique el procedimiento de emergencia para la gestión del 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 esta razón, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización debe excluir del procedimiento de emergencia de gestión del asilo los casos en que existan razones médicas para no aplicar el procedimiento fronterizo de conformidad con el artículo 41, apartado 9, letra c), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]. Este también debe ser el caso si los problemas de salud se ponen de manifiesto durante el examen de la solicitud. El Estado miembro de que se trate también debe dar prioridad al examen de las solicitudes de personas cuyas solicitudes tengan visos de estar bien fundadas o de menores y miembros de sus familias, así como de menores no acompañados. Si durante el control en virtud del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el control*]<sup>21</sup> o el examen de la solicitud se pone de manifiesto que un solicitante necesita garantías procesales especiales y no puede prestarse un apoyo adecuado en el contexto del procedimiento fronterizo, de conformidad con el artículo 41, apartado 9, letra b), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], el Estado miembro de que se trate no debe aplicar, o debe dejar de aplicar, el procedimiento de emergencia de gestión del asilo en la frontera.
- (8) De conformidad con el artículo 8, apartado 3, letra d), de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida refundida*], un solicitante puede ser internado con el fin de decidir, en el marco de un procedimiento, sobre su derecho a entrar en el territorio. El artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva 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 respetarse las normas y salvaguardias relativas al internamiento establecidas en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*], en particular las relativas a los menores no acompañados, los menores y sus familias. Las alternativas al internamiento, como las restricciones a la libertad de circulación de conformidad con el artículo 7 de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*], pueden ser tan eficaces como el internamiento en una situación de instrumentalización de los migrantes y, por lo tanto, las autoridades deben contemplarlas, en particular para los menores. En cualquier caso, si se aplica el internamiento y no se cumplen o no pueden cumplirse las garantías y condiciones para el internamiento en la frontera, el procedimiento de emergencia de gestión del asilo no debe aplicarse o debe dejar de aplicarse, tal como se prevé en el artículo 41, apartado 9, letra d), del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*].
- (9) En una situación de instrumentalización de migrantes, el Estado miembro de que se trate debe poder registrar las solicitudes de protección internacional en un plazo ampliado de cuatro semanas. Además, debe ser posible examinar las solicitudes de protección internacional en la frontera durante un período máximo de dieciséis semanas. Si la decisión sobre la solicitud, incluida una resolución sobre un posible recurso contra una decisión negativa, que no debe tener efecto suspensivo automático, no se adopta en el plazo de dieciséis semanas, debe concederse la entrada en el territorio, a menos que la persona esté sujeta al procedimiento de retorno. Estos plazos procesales están concebidos para ayudar al Estado miembro de que se trate a hacer frente a la situación de instrumentalización de migrantes. Los Estados miembros

---

<sup>21</sup> DO C , , p . .

afectados por este tipo de situaciones necesitan desviar recursos para gestionar a los nacionales de terceros países que lleguen a sus fronteras o que ya se encuentren en sus territorios. En consecuencia, es posible que los Estados miembros afectados por este tipo de situaciones 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 que se enfrente a una situación de instrumentalización necesite más tiempo para poder tomar decisiones sin permitir la entrada en el territorio. No obstante, el Estado miembro afectado debe dar prioridad al registro de las solicitudes de casos bien fundados, de menores no acompañados y de menores y sus familiares.

- (10) Debe evitarse a toda costa cualquier acto violento en la frontera, no solo para proteger la integridad territorial y la seguridad del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización, sino también para garantizar la protección y la seguridad de los nacionales de terceros países o apátridas, 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 del presente Reglamento.
- (11) Un flujo de nacionales de terceros países o apátridas en la frontera fruto de una instrumentalización podría superar las capacidades del Estado miembro afectado y hacer imposible que garantice en la práctica las condiciones materiales de acogida normalmente exigidas. Por este motivo, en una situación de instrumentalización, el Estado miembro afectado debe poder establecer modalidades de condiciones materiales de acogida que difieran de las establecidas en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*] en casos distintos de los mencionados en el artículo 17, apartado 9, de dicha Directiva, proporcionando al mismo tiempo a los nacionales de terceros países y apátridas un refugio temporal que debe adaptarse a las condiciones meteorológicas estacionales y cubrir sus necesidades básicas, en particular proporcionando alimentos, agua, ropa, atención médica adecuada y asistencia a personas vulnerables, respetando plenamente el derecho a la dignidad humana. Sin perjuicio de las obligaciones que el presente Reglamento impone a los Estados miembros a este respecto, los Estados miembros también deben garantizar el acceso y permitir la prestación de asistencia humanitaria por parte de las organizaciones humanitarias en consonancia con las necesidades existentes de las personas afectadas.
- (12) A fin de complementar el procedimiento de emergencia de gestión del asilo en las fronteras exteriores y de garantizar la plena coherencia con el mismo, debe ofrecerse a las autoridades competentes del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes la flexibilidad necesaria para llevar a cabo los procedimientos de retorno, tras la aplicación de un procedimiento de emergencia de gestión del asilo. Por esta razón, en una situación de instrumentalización, el Estado miembro afectado debe poder establecer excepciones a la aplicación de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (texto refundido)*]<sup>22</sup> en relación con nacionales

---

<sup>22</sup>

DO C , , p .

de terceros países y apátridas cuya solicitud de protección internacional haya sido denegada en el contexto de un procedimiento de emergencia de gestión del asilo como el establecido en el presente Reglamento. Cuando se presente una solicitud posterior simplemente para retrasar o frustrar el retorno, los Estados miembros podrán aplicar las normas establecidas en los artículos 42 y 43 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*]. Las normas establecidas en el presente Reglamento se entienden sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros establezcan excepciones a la aplicación de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (texto refundido)*] en virtud del artículo 2, apartado 2, letra a), de dicha Directiva, en relación con los nacionales de terceros países o apátridas en situación irregular que sean detenidos con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores terrestres, marítimas o aéreas de un Estado miembro y no hayan obtenido ulteriormente una autorización o derecho de estancia en dicho Estado miembro.

- (13) Al aplicar la excepción a la aplicación de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (texto refundido)*], el Estado miembro de que se trate debe garantizar el pleno respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y sus obligaciones internacionales. El Estado miembro debe también 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 debe garantizar que el trato y el nivel de protección en relación con las limitaciones al recurso a medidas coercitivas, el aplazamiento de la expulsión, la asistencia sanitaria urgente, las necesidades de las personas vulnerables y las condiciones del internamiento no sean menos favorables que los establecidos en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre retorno (texto refundido)*].
- (14) Cuando un Estado miembro aplique una o varias de las medidas del presente Reglamento, el Estado miembro debe informar de ello a los nacionales de terceros países y apátridas. En particular, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización debe informar a los nacionales de terceros países o apátridas, en una lengua que el nacional del tercer país o el apátrida entienda o que se considere que puede razonablemente entender, de las excepciones 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 registrarla y presentarla, de la posibilidad de recurrir la decisión adoptada sobre la solicitud y de la duración de las medidas.
- (15) En caso de instrumentalización de migrantes, el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización debe tener la posibilidad de solicitar a otros Estados miembros las medidas de apoyo y solidaridad que se adapten más a sus necesidades para gestionar la situación de instrumentalización. Las medidas de apoyo y solidaridad podrían adoptar cualquier forma de respuesta a la situación de la instrumentalización, incluidas las medidas de desarrollo de capacidades, el apoyo al retorno y el apoyo a la dimensión exterior de la crisis y medidas destinadas a responder a la situación de instrumentalización mediante la cooperación con terceros países o el acercamiento a los terceros países cuyos nacionales son utilizados en la instrumentalización.
- (16) Debe invitarse a los Estados miembros que no se enfrenten a una situación de instrumentalización a que contribuyan en beneficio del Estado miembro afectado por una situación de instrumentalización mediante medidas de apoyo y solidaridad que respondan a las necesidades identificadas. La Comisión debe coordinar dichas medidas

de apoyo y solidaridad lo antes posible tras recibir la solicitud del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización.

- (17) Un Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes podrá solicitar apoyo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Europol, de conformidad con sus mandatos. Cuando proceda, la Agencia de Asilo podrá proponer asistencia a iniciativa propia de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra d), del Reglamento XXX/XXX [*Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea*], mientras que la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas podrá proponer asistencia en el ámbito del retorno de conformidad con los artículos 48, 50, 52 y 53 del Reglamento (UE) 2019/1896, de acuerdo con el Estado miembro afectado, y Europol podrá proponer asistencia de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/794.
- (18) Si el Estado miembro afectado solicita la aplicación de las excepciones pertinentes establecidas en el presente Reglamento, y teniendo en cuenta que el Consejo Europeo haya reconocido que la Unión o uno o varios de sus Estados miembros se enfrentan a una situación de instrumentalización de migrantes, la Comisión debe, en su caso, presentar una propuesta por la que se autorice a un Estado miembro a aplicar las normas de excepción previstas en el presente Reglamento. Para garantizar un alto nivel de control y apoyo político y reforzar la expresión de la solidaridad de la Unión con el Estado miembro que se enfrenta a una instrumentalización de migrantes, deben conferirse competencias de ejecución al Consejo. Por consiguiente, el Consejo debe adoptar la Decisión de Ejecución por la que se autoriza a los Estados miembros a aplicar normas de excepción.
- (19) La Decisión de Ejecución del Consejo debe incluir una autorización de las excepciones específicas que podría aplicar el Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes, y fijar la fecha a partir de la cual deberían aplicarse, así como su duración.
- (20) 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 (UE) XXX/XXX [*Directiva sobre condiciones de acogida (texto refundido)*] y el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento 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 del presente Reglamento mediante, por ejemplo, el fomento de actividades de retorno voluntario o el desempeño de sus obligaciones humanitarias. Según lo dispuesto en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento 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, el Estado miembro afectado debe trabajar en estrecha cooperación con las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones asociadas pertinentes.
- (21) [De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y sin perjuicio del artículo 4 de dicho Protocolo, Irlanda no participa en la adopción del presente Reglamento y no queda vinculada por él ni sujeta a su aplicación].

O

[De conformidad con el artículo 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Irlanda ha notificado (por carta de ...) su deseo de participar en la adopción y aplicación del presente Reglamento].

- (22) 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 del presente Reglamento y no está vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

## CAPÍTULO I

### Disposiciones generales

#### *Artículo 1*

##### **Objeto**

El presente Reglamento establece normas específicas de excepción a las establecidas en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], la Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*] y la Directiva (UE) XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (texto refundido)*] que puede aplicar un Estado miembro en una situación de instrumentalización de migrantes, tal como se define en el [artículo 2, apartado 27], del Código de fronteras Schengen cuando sea necesario para responder a tal situación. También establece normas específicas sobre las medidas de apoyo y solidaridad que pueden adoptarse en tal situación.

## CAPÍTULO II

### **Procedimiento de emergencia de migración y asilo en una situación de instrumentalización de migrantes**

#### *Artículo 2*

##### **Procedimiento de emergencia de migración y asilo en una situación de instrumentalización de migrantes**

1. En las situaciones de instrumentalización de migrantes a que se refiere el artículo 1, el Estado miembro que se enfrente a la llegada de nacionales de terceros países o apátridas a su frontera exterior como consecuencia de una situación de este tipo podrá aplicar, en relación con nacionales de terceros países o apátridas detenidos o localizados en las proximidades de la frontera exterior con el tercer país que instrumentalice a migrantes tras haber entrado de manera ilegal o haberse presentado en los pasos fronterizos, una o varias de las excepciones siguientes, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 6:
  - a) no obstante lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], el Estado miembro podrá registrar las solicitudes de protección internacional presentadas dentro del

período durante el cual se aplique la presente letra, a más tardar cuatro semanas después de la presentación de la solicitud.

Cuando se aplique esta excepción, el Estado miembro de que se trate dará prioridad al registro de las solicitudes que puedan estar bien fundadas y las de los menores no acompañados y los menores y los miembros de sus familias.

- b) no obstante lo dispuesto en el artículo 41, apartado 2, letras a) y b), y en el artículo 41, apartado 5, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo modificado*], el Estado miembro podrá decidir en sus fronteras o zonas de tránsito sobre la admisibilidad y el fundamento de todas las solicitudes registradas dentro del período durante el cual se aplique la presente letra.

Cuando se aplique esta excepción, el Estado miembro afectado dará prioridad al examen de las solicitudes de protección internacional que puedan estar bien fundadas y al de las presentadas por los menores no acompañados y los menores y los miembros de sus familias.

- c) no obstante lo dispuesto en el artículo 41, apartado 11, del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*], la duración máxima del procedimiento de emergencia de gestión del asilo para el examen de las solicitudes registradas dentro del período durante el cual se aplique la presente letra será de dieciséis semanas. Transcurrido ese plazo, y siempre que el solicitante no esté sujeto al procedimiento de retorno de conformidad con el artículo 4, se le autorizará a entrar en el territorio del Estado miembro para completar el procedimiento de protección internacional.

2. Cuando se aplique el presente artículo, se aplicarán los principios y garantías del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*].

### *Artículo 3*

#### **Condiciones materiales de acogida**

No obstante lo dispuesto en la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*], y de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 6, el Estado miembro que se enfrente a la llegada de nacionales de terceros países o apátridas a sus fronteras exteriores como consecuencia de una situación de instrumentalización de migrantes podrá establecer temporalmente modalidades de condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en los artículos 16 y 17 de dicha Directiva en relación con los solicitantes detenidos o localizados en las proximidades de la frontera con el tercer país que instrumentaliza migrantes tras haber entrado de manera irregular o haberse presentado en los pasos fronterizos, y sujetos a las medidas del artículo 2 del presente Reglamento, siempre que estos Estados miembros cubran las necesidades básicas de los solicitantes, en particular de 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 emergencia de gestión del retorno en una situación de instrumentalización de migrantes**

En una situación de instrumentalización de migrantes, y de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 6, el Estado miembro que se enfrente a la llegada de nacionales de terceros países o apátridas a su frontera exterior como consecuencia de una situación de instrumentalización de migrantes podrá, con respecto a los nacionales de terceros países o apátridas que no cumplan las condiciones de entrada y cuyas solicitudes hayan sido denegadas en el contexto del procedimiento de emergencia de gestión del asilo en la frontera, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, letras b) y c), y que no tengan derecho de permanencia ni hayan sido autorizados a permanecer, decidir no aplicar el artículo 41 *bis* del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] y la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (texto refundido)*]. En caso de acogerse a esta excepción, el Estado miembro de que se trate deberá:

- 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 XXX/XXX [*Directiva sobre retorno (texto refundido)*];
- b) velar por que el trato y el nivel de protección no sean menos favorables que los establecidos en el artículo 10, apartados 4 y 5 (limitaciones al recurso a medidas coercitivas), el artículo 11, apartado 2, letra a) (aplazamiento de la expulsión), el artículo 17, apartado 1, letras b) y d) (asistencia sanitaria urgente y toma en consideración de las necesidades de las personas vulnerables) y los artículos 19 y 20 (condiciones de internamiento e internamiento de menores y sus familias) de la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre el retorno (texto refundido)*].

#### *Artículo 5*

#### **Medidas de apoyo y solidaridad**

1. Cuando un Estado miembro se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes, podrá solicitar apoyo y medidas de solidaridad de otros Estados miembros para gestionar dicha situación. Las contribuciones de apoyo y solidaridad en beneficio de un Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes pueden ser de los tipos siguientes:
  - a) medidas de desarrollo de capacidades en el ámbito del asilo, la acogida y el retorno;
  - b) medidas de apoyo operativo en el ámbito del asilo, la acogida y el retorno
  - c) medidas destinadas a responder a la situación de instrumentalización, incluidas medidas específicas de apoyo al retorno, mediante la cooperación con terceros países o el acercamiento a terceros países cuyos nacionales estén siendo instrumentalizados; o
  - d) cualquier otra medida que se considere adecuada para hacer frente a la situación de instrumentalización y apoyar al Estado miembro de que se trate.
2. El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización enviará a la Comisión una solicitud de medidas de apoyo y solidaridad de otros Estados miembros especificando las medidas de solidaridad solicitadas.
3. Sin perjuicio de las disposiciones en materia de solidaridad del Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento relativo a las situaciones de crisis y fuerza mayor*], la Comisión, tan pronto como sea posible tras recibir la solicitud de medidas de apoyo y solidaridad a que se refiere el apartado 2, invitará a otros Estados miembros a

contribuir mediante las medidas de apoyo y solidaridad a que se refiere el apartado 1 que respondan a las necesidades del Estado miembro que se enfrenta a una situación de instrumentalización. La Comisión coordinará las medidas de apoyo y solidaridad a que se refiere el presente artículo.

4. Un Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes podrá solicitar apoyo de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Europol, de conformidad con sus mandatos. Cuando proceda, la Agencia de Asilo de la Unión Europea podrá proponer asistencia por propia iniciativa de conformidad con el artículo 16, apartado 1, letra d), del Reglamento XXX/XXX [*Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea*]. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas podrá proponer al Estado miembro de que se trate asistencia en el ámbito del retorno de conformidad con los artículos 48, 50, 52 y 53 del Reglamento (UE) 2019/1896. Europol podrá proponer asistencia en el ámbito de la cooperación policial de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/794.

#### *Artículo 6*

##### **Garantías específicas**

1. Cuando se apliquen las excepciones contempladas en los artículos 2, 3 y 4, el Estado miembro afectado informará debidamente a los nacionales de terceros países o apátridas en una lengua que el nacional de un tercer país o apátrida comprenda o pueda suponerse razonablemente que entiende sobre las medidas aplicadas, la ubicación de los puntos de registro, incluidos los pasos fronterizos, accesibles para el registro y la presentación de una solicitud de protección internacional, y la duración de las medidas.
2. El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes no aplicará los artículos 2, 3 y 4 más tiempo del estrictamente necesario para hacer frente a la situación de instrumentalización de migrantes y, en cualquier caso, no más allá del período establecido en la Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el artículo 7, apartado 4.

### **CAPÍTULO III**

#### **Disposiciones procedimentales**

##### *Artículo 7*

##### **Procedimiento de autorización**

1. Los Estados miembros que se enfrenten a la llegada de nacionales de terceros países o apátridas a sus fronteras exteriores como consecuencia de una situación de instrumentalización de migrantes podrán solicitar autorización para aplicar las excepciones previstas en los artículos 2, 3 y 4.
2. Cuando la Comisión lo considere apropiado, sobre la base de la información facilitada por el Estado miembro solicitante que se enfrenta a una situación de instrumentalización de migrantes, presentará sin demora la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el apartado 3.

3. El Consejo evaluará esta propuesta con carácter de urgencia y adoptará una Decisión de Ejecución por la que se autorice al Estado miembro afectado a aplicar las excepciones específicas previstas en los artículos 2, 3 y 4.
4. La Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el apartado 3 fijará la fecha a partir de la cual podrán aplicarse las normas establecidas en los artículos 2, 3 y 4, así como el plazo para su aplicación, que no excederá de un período inicial de seis meses.
5. La Comisión supervisará y revisará permanentemente la situación de la instrumentalización de migrantes. Cuando la Comisión lo considere oportuno, podrá proponer la derogación de la Decisión de Ejecución del Consejo a que se refiere el apartado 3 o la adopción de una nueva Decisión de Ejecución del Consejo por la que se autorice la prórroga de la aplicación de las excepciones específicas a que se refieren los artículos 2, 3 y 4 por un período que no excederá de seis meses. Los Estados miembros afectados 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 8*

#### **Cooperación y evaluación**

1. La Comisión, las instituciones y agencias pertinentes de la Unión Europea y el Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes cooperarán estrechamente e informarán con regularidad sobre la aplicación de las excepciones y medidas a que se refiere el artículo 7. Los Estados miembros afectados seguirán comunicando todos los datos pertinentes, incluidas las estadísticas que sean pertinentes para la aplicación de la presente Decisión, a través de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE.
2. El Estado miembro que se enfrente a una situación de instrumentalización de migrantes garantizará una estrecha cooperación con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y las organizaciones asociadas pertinentes para determinar las modalidades de apoyo a los solicitantes que se encuentren en una situación de instrumentalización, en consonancia con las normas establecidas en el presente capítulo y en el Reglamento (UE) XXX/XXX [*Reglamento sobre el procedimiento de asilo*] y la Directiva XXX/XXX [*Directiva sobre las condiciones de acogida (texto refundido)*].

### **CAPÍTULO IV**

#### **Disposiciones finales**

#### *Artículo 9*

#### **Entrada en vigor**

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

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros de conformidad con los Tratados.

Hecho en Estrasburgo, el

*Por el Parlamento Europeo  
El Presidente / La Presidenta*

*Por el Consejo  
El Presidente / La Presidenta*