



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 25 de noviembre de 2021  
(OR. en)

14396/21

COEST 295  
ASIM 96  
MIGR 260  
AVIATION 287  
COHAFA 89  
COHOM 142  
COPS 445  
CORLX 646  
DISINFO 37  
CYBER 316  
HYBRID 75  
VISA 235  
NDICI 1  
FRONT 410

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.<sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 24 de noviembre de 2021

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: JOIN(2021) 32 final

---

Asunto: COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera exterior de la Unión

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – JOIN(2021) 32 final.

Adj.: JOIN(2021) 32 final



ALTO REPRESENTANTE  
DE LA UNIÓN PARA  
ASUNTOS EXTERIORES Y  
POLÍTICA DE SEGURIDAD

Estrasburgo, 23.11.2021  
JOIN(2021) 32 final

**COMUNICACIÓN CONJUNTA AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL  
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Respuesta a la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la frontera  
exterior de la Unión**

# RESPUESTA A LA INSTRUMENTALIZACIÓN DE MIGRANTES AUSPICIADA POR EL ESTADO EN LA FRONTERA EXTERIOR DE LA UNIÓN

## 1. INTRODUCCIÓN

Con la instrumentalización de personas con fines políticos auspiciada por el Estado ha surgido una forma particularmente cruel de amenaza híbrida. Esta práctica es contraria a los valores de la Unión y a los valores universales. La lucha contra las amenazas híbridas es uno de los retos más complejos a los que se enfrentan la Unión Europea y sus Estados miembros. Las maneras posibles de presionar o atacar a otro Estado desde instancias tanto estatales como no estatales han evolucionado. Ahora pueden adoptar diferentes formas, que van desde el ciberataque hasta la manipulación de la información y la injerencia desde el extranjero. Todas estas formas de amenaza tienen la intención de desestabilizar o debilitar a la sociedad y a las instituciones clave y tienen como efecto la puesta en riesgo de la ciudadanía.

Las acciones recientes del régimen de Lukashenko y de sus partidarios deben considerarse desde esta perspectiva, como un intento decidido de crear una crisis persistente y prolongada, en el marco de un esfuerzo concertado más amplio para desestabilizar a la Unión Europea, poniendo a prueba su unidad y su determinación. Estas acciones suponen un peligro real y presente para la seguridad de la Unión. Además, tanto las acciones como la estrategia subyacente tienen ramificaciones mundiales y son motivo de preocupación no solo para la Unión, sino también para la comunidad internacional.

La Unión en su conjunto está siendo amenazada, en particular Letonia, Lituania y Polonia, quienes desde el verano vienen padeciendo una nueva e insidiosa forma de amenaza a través de la instrumentalización de personas desesperadas, lo que ha dado lugar a un aumento sin precedentes del número de cruces irregulares de fronteras desde Bielorrusia. Si bien en los últimos años prácticamente no ha habido intentos de cruzar las fronteras exteriores de Bielorrusia a la Unión de manera ilegal, ahora es una realidad cotidiana. Esta situación ha sido iniciada y organizada por el régimen de Lukashenko, al atraer a las personas a la frontera con la cooperación de traficantes de migrantes y redes delictivas.

La situación de los migrantes en la frontera sigue siendo pésima. Es fundamental que la ayuda humanitaria llegue a todas las personas necesitadas y que se les pueda proporcionar ayuda de emergencia.

La Unión ha condenado enérgicamente esta instrumentalización de migrantes y refugiados vulnerables. La gravedad de la situación ha quedado patente al más alto nivel. El Consejo Europeo abordó esta amenaza en sus reuniones de junio y octubre de 2021<sup>1</sup>. En el discurso sobre el estado de la Unión, la presidenta Von der Leyen calificó la acción de Bielorrusia de ataque híbrido para desestabilizar a Europa<sup>2</sup>. La Unión se mantiene firme en su posición de que el régimen de Lukashenko carece de legitimidad democrática.

Los Estados miembros más afectados, que gestionan la frontera exterior en nombre de la Unión, han recibido un gran apoyo. Este apoyo ha consistido en ayuda operativa y financiera para afianzar la gestión de las fronteras y satisfacer las necesidades humanitarias, lo que se ha visto reforzado por intensos esfuerzos diplomáticos destinados a lograr que terceros países y

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de los días 24 y 25 de junio y 21 y 22 de octubre de 2021.

<sup>2</sup> Discurso sobre el estado de la Unión de 2021, de 15 de septiembre de 2021.

compañías aéreas eviten convertirse en socios involuntarios de la estrategia de Bielorrusia y por una presión directa sobre este país. Los esfuerzos de la Unión por formar una coalición que se oponga a la instrumentalización han dado rápidos resultados. Las rutas de tránsito utilizadas por los traficantes para llevar a los migrantes hasta la frontera bielorrusa se están cerrando una a una.

La presente Comunicación ofrece un resumen de las medidas adoptadas hasta la fecha para responder a la situación creada, así como de las medidas en curso destinadas a intensificar los esfuerzos. También mira hacia el futuro en busca de posibles formas de adaptar el marco actual para proporcionar un conjunto de herramientas más permanente que permita hacer frente a los futuros intentos de desestabilizar a la Unión a través de la instrumentalización de migrantes en situación irregular auspiciada por el Estado. La Unión se niega a aceptar cualquier forma de ataque híbrido que suponga semejante explotación de seres humanos con fines políticos aprovechándose de su sufrimiento y provocando violencia y pérdida de vidas. El conjunto de la comunidad internacional tiene que unirse en contra de esta manipulación de las personas.

La fuerza colectiva y la solidaridad de la Unión trabajando de manera conjunta en esta cuestión ponen de relieve en mayor medida el valor añadido que aporta la Unión en la gestión de las fronteras y la migración.

## 2. SITUACIÓN ACTUAL

### *Situación en la frontera exterior de la Unión*

A 16 de noviembre, el número total de llegadas a la Unión procedentes de Bielorrusia en 2021 era de 7 698, de las cuales 4 222 correspondían a Lituania, 3 062 a Polonia y 414 a Letonia. Durante 2021 se han evitado más de 40 000 intentos repetidos de cruzar estas fronteras<sup>3</sup>. Los principales nacionales de terceros países implicados son iraquíes y afganos. Independientemente de la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado, algunos nacionales bielorrusos intentan escapar a la represión impuesta por el régimen de su país.

El 8 de noviembre, el régimen bielorruso intensificó deliberadamente la situación en la frontera entre Polonia y Bielorrusia. Varios miles de personas se juntaron en el lado bielorruso para hacer presión en la frontera polaca, instigadas por las autoridades bielorrusas. En los días posteriores, las autoridades bielorrusas también proporcionaron a grupos más pequeños de migrantes herramientas y gases lacrimógenos para que trataran de entrar por la fuerza. Los soldados bielorrusos destruyeron parcialmente la barrera fronteriza temporal.

Los tres Estados miembros han adoptado medidas a modo de respuesta. Todos ellos han declarado **estados de excepción** y han reforzado su presencia en la frontera exterior con ayuda de la Unión, recurriendo incluso a las fuerzas armadas. Han adoptado, además, legislación específica para hacer frente a esta situación concreta<sup>4</sup>. La Comisión está en contacto con estos Estados miembros y les está proporcionando asesoramiento técnico sobre su legislación, a fin de garantizar la coherencia con el respeto de los derechos fundamentales y el Derecho de la Unión.

---

<sup>3</sup> Téngase en cuenta que en algunos casos puede tratarse de varios intentos por parte de las mismas personas.

<sup>4</sup> A partir del 9 de noviembre, Lituania adoptó un «estado de circunstancias extraordinarias», por el que se prohíbe la circulación a menos de 5 km de la zona fronteriza, así como alrededor de los centros de migrantes.

La situación actual ha tenido un claro impacto en las solicitudes de asilo, que han aumentado significativamente. El 14 de noviembre, el número de solicitudes de asilo ascendía a 2 649 en Lituania, 294 en Letonia y 6 498 en Polonia.

Además, existen pruebas sólidas de que se ha producido un aumento importante de **movimientos secundarios** no autorizados relacionados con la entrada irregular desde Bielorrusia. Alemania calcula que en los últimos meses se han detectado más de 10 000 movimientos de este tipo en su frontera con Polonia. La policía federal alemana y la policía polaca están cooperando en la vigilancia de la zona fronteriza y en la realización de controles para detectar posibles migrantes en situación irregular. También se están llevando a cabo acciones conjuntas contra el tráfico ilícito en el marco de la Célula Conjunta de Investigación, en Vilna, a través de la cual Alemania, Lituania, Polonia y Finlandia intercambian información sobre actividades de tráfico ilícito y coordinan la respuesta operativa conjunta. Hasta la fecha se han resuelto 16 casos de tráfico ilícito. A principios de diciembre, la Célula de Investigación se convertirá en un grupo operativo, al que están invitados a participar otros Estados miembros.

### ***Situación humanitaria en Bielorrusia y respuesta inmediata de la Unión***

Las acciones de Bielorrusia han llevado a una crisis humanitaria, con varias víctimas mortales ya confirmadas. Cabe recordar que la responsabilidad principal para abordar esta crisis recae sobre Bielorrusia. Este país está obligado por la Convención de Ginebra, que contiene el principio de no devolución. Por tanto, debe proporcionar una protección adecuada a los refugiados que ha invitado a su territorio y cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a este respecto.

Dentro de **Bielorrusia**, han quedado bloqueados a temperaturas por debajo de los 0 °C hombres, mujeres y niños, entre los cuales hay personas en situación vulnerable, como mujeres embarazadas. A medida que se instale el invierno, la situación se irá complicando cada vez más. Las organizaciones humanitarias no pueden acceder adecuadamente, por lo que es difícil valorar el número exacto de personas necesitadas. Se calcula que en Bielorrusia hay un total de 2 000 personas cerca de la frontera y hasta 15 000 bloqueadas. Las últimas noticias informan de que las autoridades bielorrusas de la región han organizado instalaciones para que algunas mujeres y niños puedan pasar la noche, y han trasladado a varias personas desde los campamentos improvisados en la frontera a un centro logístico cercano.

Aunque el acceso limitado dificulta la tarea de valorar las necesidades, la Comisión mantiene un estrecho contacto con sus organizaciones socias en el ámbito humanitario. Recientemente se han tomado decisiones para movilizar 700 000 EUR de financiación humanitaria destinados a ayudar a las organizaciones socias a prestar asistencia a las personas vulnerables que han quedado bloqueadas tanto en la frontera como dentro del país (véase más adelante).

### ***Situación en los Estados miembros y respuesta inmediata de la Unión***

La Unión brindó un apoyo inmediato a los Estados miembros más afectados, proporcionándoles ayuda material a través del Mecanismo de Protección Civil, movilizándolo a sus propias agencias y destinando fondos adicionales para permitir el pleno acceso de las organizaciones humanitarias pertinentes sobre el terreno. Se activó el apoyo político, y las visitas de la comisaria Johansson a Lituania en agosto y a Polonia en septiembre dieron lugar a una serie de medidas, entre ellas una decisión sobre **ayuda de emergencia** del Fondo de Asilo, Migración e Integración para Lituania por un importe de 36,7 millones EUR. Esta ayuda se destinó a la implantación de los procedimientos de asilo y a mejorar las condiciones de acogida, en particular para las personas vulnerables.

Desde julio, la Comisión convoca semanalmente a los Estados miembros afectados, a las

agencias de la Unión, al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y a las organizaciones internacionales pertinentes a reuniones de la Red de preparación y gestión de crisis migratorias de la UE para proporcionarles un conocimiento de la situación y una coordinación de calidad, con el fin de ofrecer una respuesta eficaz.

El 15 de julio de 2021, Lituania activó el **Mecanismo de Protección Civil de la Unión**. La Comisión coordinó la ayuda procedente de 19 Estados miembros<sup>5</sup> y de Noruega consistente en tiendas de campaña, camas, sistemas de calefacción, generadores eléctricos, ropa de cama, alimentos y otras ayudas en especie. Letonia y Polonia siguen contando con la opción de activar el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, y pueden definir sus necesidades específicas. El Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias de la Comisión mantiene un contacto permanente con Letonia, Lituania y Polonia para prestarles ayuda cuando sea necesario.

Desde julio, también se han movilizado las **Agencias de Asuntos de Interior de la Unión**. Hasta la fecha, se han desplazado a Lituania 104 agentes de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), 73 expertos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), 2 agentes invitados de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y 1 analista. Además, Frontex ha proporcionado a Lituania coches patrulla, vehículos de transporte y helicópteros. Actualmente, en la frontera letona con Bielorrusia hay un despliegue de 7 agentes de la policía de fronteras de Frontex, 1 coche patrulla y 1 vehículo provisto de visión térmica, así como 9 expertos de la EASO (agentes auxiliares e intérpretes). También se ha enviado a Polonia 1 especialista de Europol, y se cuenta con la presencia de 3 agentes de la guardia de fronteras de Frontex que ya estaban en Polonia antes de la crisis. Frontex también está ayudando a Letonia y Lituania con los retornos, y recientemente ha recibido una solicitud de ayuda de Polonia.

### 3. MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA CRISIS ACTUAL

#### *Acción fuera de la Unión*

##### - **Medidas restrictivas (sanciones)**

La reacción de la Unión ante la instrumentalización de migrantes por parte del régimen de Lukashenko llega tras la creciente preocupación suscitada por el desprecio de las normas internacionales por parte de Bielorrusia, que ilustran tanto la represión de la democracia como el aterrizaje forzoso del vuelo de Ryanair en mayo<sup>6</sup>. Las **sanciones** aplicadas en respuesta a las elecciones fraudulentas y a las severas medidas tomadas contra la sociedad civil y la oposición, así como al desvío del vuelo, han ido aumentando progresivamente, hasta llegar a las 166 personas y 15 entidades que están ahora incluidas en el régimen de sanciones. Estas sanciones se complementan con un paquete global de medidas económicas y financieras contra Bielorrusia y con la prohibición, para las compañías aéreas de ese país, de sobrevolar el espacio aéreo de la Unión y acceder a sus aeropuertos.

Estas medidas se están ampliando ahora para responder de manera específica a la instrumentalización de migrantes y refugiados por parte de Bielorrusia auspiciada por el Estado. El 15 de noviembre, el Consejo modificó el régimen de sanciones de la Unión

---

<sup>5</sup> Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia, además de Noruega.

<sup>6</sup> El desvío en cuestión afectó a un vuelo interior de la Unión, y su objetivo era el arresto de un disidente bielorruso y de su pareja, que residen permanentemente en un Estado miembro de la Unión. El vuelo de Ryanair estaba sujeto al Derecho irlandés.

aplicable a Bielorrusia, de manera que ahora dichas sanciones pueden dirigirse **tanto a personas como a entidades que organicen actividades que faciliten el cruce ilegal** de fronteras de la Unión o que contribuyan a dichas actividades. A raíz de las investigaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), podrán tomarse nuevas medidas.

Para hacer frente a la situación creada en la frontera, a la instrumentalización de migrantes y a los continuos actos de represión dentro de Bielorrusia, el Consejo también alcanzó un acuerdo político sobre **un quinto paquete de inclusiones en las listas**. En consonancia con el enfoque gradual de la Unión en materia de sanciones, el marco jurídico reforzado permitirá a esta imponer nuevas medidas a quienes pongan en peligro deliberadamente la vida, la salud y el bienestar de las personas e intenten debilitar la seguridad en las fronteras exteriores de la Unión. En respuesta a la evolución de la situación, la Comisión está dispuesta a proponer nuevas medidas restrictivas para debatir en el Consejo, destinadas a contener la capacidad de instrumentalización de migrantes del régimen bielorruso.

Una **aplicación sólida y uniforme** de las medidas restrictivas vigentes aumentará la presión sobre el régimen<sup>7</sup>. Estas medidas darán resultados considerables, habida cuenta del perfil económico de algunas de las personas y entidades incluidas en la lista. El intercambio de información entre los Estados miembros y con la Comisión es fundamental para garantizar que todas las autoridades nacionales pertinentes conozcan los vínculos económicos ocultos y se apliquen plenamente las sanciones. La Comisión y los Estados miembros han intervenido sistemáticamente para hacer cumplir las restricciones al sobrevuelo de Bielorrusia por parte de los operadores de servicios aéreos de la Unión. En respuesta a las preguntas sobre la aplicación recibidas de empresas, bufetes de abogados y autoridades nacionales, la Comisión propondrá próximamente nuevas orientaciones<sup>8</sup>.

#### - **Suspensión del Acuerdo de facilitación de visados**

El 9 de noviembre de 2021, el Consejo adoptó la propuesta de la Comisión relativa a la suspensión parcial del Acuerdo de facilitación de visados entre la Unión y Bielorrusia. Dicha suspensión afecta a los funcionarios del Gobierno de Bielorrusia (miembros de delegaciones oficiales de Bielorrusia, así como miembros de los gobiernos y parlamentos nacionales y regionales, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo de Bielorrusia). Esto significa que los funcionarios bielorrusos tendrán que presentar todos los documentos justificativos con cada solicitud de visado, no se les facilitará la expedición de visados de entrada múltiple y no tendrán derecho a la exención de la tasa de tramitación de dicha solicitud. Se mantienen en vigor las demás disposiciones del Acuerdo de facilitación de visados y los ciudadanos bielorrusos de a pie seguirán disfrutando de las facilidades que ofrece dicho Acuerdo.

#### - **Esfuerzos diplomáticos**

Desde el inicio de la crisis, la Unión ha estado haciendo pleno uso de las herramientas diplomáticas que tiene a su disposición. Se han mantenido contactos tanto a nivel político como técnico. La presidenta Von der Leyen destacó la necesidad de adoptar un enfoque

---

<sup>7</sup> La inclusión en la lista de personas físicas y jurídicas, entidades y organismos no solo significa la inmovilización de activos, fondos y recursos económicos de las personas y entidades que figuran en la lista, sino también de activos que sean de su propiedad o estén en su poder o bajo su control a través de empresas e intermediarios no sancionados. También significa la obligación de no proporcionar fondos ni recursos económicos que beneficien, directa o indirectamente, a las personas, entidades u organismos sancionados. Esta prohibición se extiende a los casos en los que dichos recursos se obtendrían indirectamente a través de empresas en propiedad o controladas.

<sup>8</sup> La Comisión también ha incluido a Bielorrusia en el orden del día del Grupo de Expertos sobre la Aplicación de Sanciones y podría crear un subgrupo que se ocupe de Bielorrusia si la situación lo requiere.

proactivo al anunciar que el vicepresidente Schinas, en coordinación con el alto representante y vicepresidente Borrell, viajaría a los principales países de origen y tránsito implicados para evitar que las personas caigan en la trampa tendida por el régimen bielorruso.

El 30 de julio, el alto representante y vicepresidente Borrell, en una declaración hecha en nombre de la Unión, denunció la instrumentalización de migrantes y refugiados por parte del régimen<sup>9</sup>, y en una segunda declaración, el 10 de noviembre, calificó la situación de ataque híbrido<sup>10</sup>. En agosto y septiembre, se llevaron a cabo gestiones diplomáticas con el régimen bielorruso. Los días 14 y 16 de noviembre, el alto representante y vicepresidente Borrell llamó al ministro de Asuntos Exteriores de Bielorrusia, Makei, para plantearle la precaria situación humanitaria creada en la frontera y exigir que el régimen pusiera fin a las prácticas ilegales e inmorales en curso.

La Unión también ha abordado la cuestión de la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y en las Naciones Unidas, tanto en Nueva York como en Ginebra. El 11 de noviembre se celebró, a petición de la Unión, una reunión a puerta cerrada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la situación creada en la frontera y sobre la instrumentalización de migrantes por parte de Bielorrusia. El 18 de noviembre, los Ministros de Asuntos Exteriores del G-7 hicieron una declaración en la que manifestaban su solidaridad con Letonia, Lituania y Polonia y elogiaban las acciones llevadas a cabo por la Unión en estrecha colaboración con los países de origen y tránsito para poner fin a las acciones del régimen de Lukashenko.

La Comisión y el alto representante han multiplicado las visitas a los principales **países de origen y tránsito** socios. Las autoridades de los países socios han sido alertadas de la situación en la frontera de la Unión con Bielorrusia, de los riesgos de explotación de sus ciudadanos y de las personas en tránsito, de la necesidad de informar activamente a sus ciudadanos de los riesgos y peligros de la migración irregular hacia Europa y del posible impacto negativo en sus relaciones con la Unión. Se ha hecho hincapié en la importancia de la cooperación en el retorno de los migrantes que carecen del derecho legítimo de permanecer en la Unión. La presidenta Von der Leyen ha planteado activamente la cuestión a nivel internacional y con los socios clave, entre ellos los Estados Unidos. A principios de septiembre, el alto representante y vicepresidente Borrell visitó Irak y, en octubre, la comisaria Johansson visitó Turquía. El vicepresidente Schinas ha visitado recientemente Irak, el Líbano, los Emiratos Árabes Unidos y Turquía, y próximamente visitará Uzbekistán.

La Unión, a través de su red de Delegaciones y en estrecha colaboración con Eurocontrol, ha supervisado constantemente la situación para detectar cualquier cambio en las pautas de vuelo a Bielorrusia, así como el surgimiento de nuevas rutas. Se ha pedido a los países socios que luchan contra las redes de tráfico ilícito e impongan controles más estrictos de los vuelos y pasajeros, para mitigar el riesgo de movimientos irregulares hacia la Unión.

Se han establecido contactos directos con las compañías aéreas y con las autoridades de la aviación civil. Estos contactos han incluido conversaciones con la Organización Árabe de Aviación Civil, a fin de encontrar la manera de ayudar a limitar los viajes a Bielorrusia que no sean de buena fe.

---

<sup>9</sup> Declaración del alto representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la instrumentalización de los migrantes y los refugiados por parte del régimen, de 30 de julio de 2021.

<sup>10</sup> Declaración del alto representante, en nombre de la Unión Europea, sobre la situación en la frontera de la Unión Europea, de 10 de noviembre de 2021.

Los Estados miembros de la Unión también se han puesto en contacto con los países socios para hablar de la situación creada en la frontera de la Unión con Bielorrusia y de la instrumentalización permanente de migrantes por parte del régimen bielorruso. Se han llevado a cabo gestiones diplomáticas conjuntas por parte de las Delegaciones de la Unión con los Estados miembros, así como por parte de los Estados miembros actuando bilateralmente en Georgia, la India, Kazajistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán.

**El compromiso permanente de la Unión ha permitido obtener resultados.** Los debates con Irak, a la luz de las propuestas de la Comisión por medio del artículo 25 *bis* del Código de visados para mejorar la cooperación en materia de readmisión, han puesto de relieve la necesidad de reforzar la cooperación con respecto a los retornos, incluidos los retornos no voluntarios. Tras los primeros contactos específicos mantenidos en julio, tanto por parte del alto representante y vicepresidente Borrell como de la comisaria Johansson, el Gobierno de Irak actuó con rapidez, suspendiendo en agosto los vuelos directos de Bagdad a Bielorrusia, lo que sigue vigente en la actualidad. A raíz de la visita del vicepresidente Schinas, también se interrumpieron los vuelos procedentes de Erbil en tránsito por terceros países con destino a Bielorrusia. Irak ha seguido investigando las actividades de tráfico ilícito y ha cerrado los consulados honorarios de Bielorrusia. En la actualidad, está organizando vuelos de repatriación para iraquíes, también con el apoyo de la Comisión (véase más adelante).

Se han adoptado otras medidas para suspender los vuelos e imponer controles más estrictos, tanto de aviones como de pasajeros, durante el mes de noviembre; además, las autoridades de aviación de varios Estados clave están impidiendo que pasajeros iraquíes, sirios, afganos y yemeníes, en particular, viajen a Minsk o hagan tránsito en esa ciudad. Será importante supervisar la aplicación de estas decisiones.

Se necesitará un esfuerzo diplomático intensivo para evitar que se abran **nuevas rutas**, ya que existe el riesgo de que Bielorrusia trate de contrarrestar esas medidas facilitando los viajes por caminos alternativos, especialmente desde el este. La Unión debe seguir sensibilizando a los socios pertinentes sobre el riesgo de caer en la estrategia de Bielorrusia y convertirse en un foco de movimientos irregulares. Será necesario lanzar unos mensajes colectivos contundentes y coherentes para garantizar a estos socios que la Unión apoyará la acción preventiva, y para aclarar las posibles consecuencias negativas si no se presta la debida atención e importancia a esta cuestión.

#### - **Lucha contra la desinformación**

La **manipulación de la información** es una herramienta clave que se utiliza para la instrumentalización de migrantes. Hay pruebas claras de que se está aprovechando la situación para orquestar una campaña de desinformación generalizada y desacreditar así a la Unión a nivel internacional, presentándola como hostil a los refugiados. Esa misma campaña muestra al régimen de Lukashenko como una respuesta a los deseos legítimos de las personas que desean migrar, y pretende desviar la atención de la violación sistemática de los derechos humanos en Bielorrusia. Para contrarrestar eficazmente esta narrativa, es importante ofrecer más transparencia y organizar campañas de información. El acceso de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para que puedan contribuir a la lucha contra la desinformación.

Los canales de comunicación rusos controlados por el Estado están constantemente presentes en la frontera con Bielorrusia, junto con sus homólogos de ese país. De este modo, se garantiza la difusión internacional de mensajes manipuladores. La situación se ve agravada por el hecho de que el régimen ha cerrado la mayoría de los canales de comunicación independientes de Bielorrusia.

La Unión seguirá prestando ayuda jurídica, económica y de otro tipo a los medios de comunicación independientes de Bielorrusia, también con respecto a sus operaciones en el exilio. Todas las Delegaciones de la Unión han recibido instrucciones para desempeñar un papel activo en el tratamiento de los problemas de manipulación de la información. La división Stratcom del SEAE seguirá dando a conocer y exponiendo públicamente los esfuerzos de desinformación y manipulación de la información de los medios de comunicación bielorrusos y rusos controlados por el Estado sobre la cuestión de la migración, y compartirá su análisis y los resultados del seguimiento con los Estados miembros y los socios internacionales a través del sistema de alerta rápida.

#### - **Medios sociales y lucha contra la información engañosa destinada a los migrantes**

Los **medios sociales** han desempeñado un papel clave en la estimulación de la demanda de servicios de tráfico ilícito de migrantes y la difusión de falsas expectativas sobre las posibilidades de entrar en la Unión. Además, están siendo utilizados como herramienta logística por parte de los traficantes de migrantes y entre los propios migrantes en Bielorrusia. Europol está colaborando con los proveedores de medios sociales para animar a las plataformas a que participen en la interrupción de la comunicación.

El SEAE intensificará su labor de lucha contra la información falsa y engañosa en línea, centrándose en los lugares en los que los migrantes intercambian información y en los que Bielorrusia y los traficantes de migrantes pueden estimular la demanda de migración irregular. Las Delegaciones de la Unión difundirán material de comunicación específico.

El proyecto InfoMigrants actualmente en curso apoya **campañas de información y sensibilización** dirigidas a más de 50 millones de personas en 6 idiomas (francés, árabe, inglés, bengalí, dari y pastún)<sup>11</sup>. Organiza campañas de información a través de un portal de medios de comunicación en línea que ofrece, en una plataforma única, noticias y servicios de información para migrantes y refugiados en terceros países, y está empezando a llegar directamente a los migrantes a través de Facebook Messenger. Ofrece información fiable, verificada y objetiva para contrarrestar las ideas equivocadas sobre los riesgos a lo largo de la ruta migratoria y la calidad de vida en el extranjero. La información específica que se difunde actualmente sobre Bielorrusia incluye una cobertura diaria de noticias y contenido concreto sobre los riesgos asociados. Los migrantes que han quedado atrapados en las fronteras bielorrusas han podido ponerse en contacto con InfoMigrants para advertir a otros de que no viajen, y han dejado claro que no hay garantías de asilo.

A través de un proyecto financiado por la Unión, el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias proporciona información a los migrantes potenciales en Asia sobre las distintas vías legales, así como sobre los riesgos relacionados con la migración irregular. El centro responsable de estos asuntos en Irak ha aumentado rápidamente sus actividades para disuadir a la gente de viajar a Bielorrusia. Dichas actividades han consistido en contactos individuales, mensajes en los medios sociales y campañas televisivas.

#### - **Refuerzo de la ayuda humanitaria en Bielorrusia**

Las nuevas posibilidades que están surgiendo para proporcionar ayuda humanitaria a los migrantes que han quedado atrapados en Bielorrusia han permitido recientemente a la Unión canalizar ayuda directa para hacer frente a la situación creada en ese país. Dicha ayuda incluye la asignación inmediata de 200 000 EUR a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR) en el marco de la contribución global de la

---

<sup>11</sup> Este proyecto se ampliará en el marco del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) en 2022.

Unión al Fondo de Reserva para el Socorro en Casos de Desastre, gestionado por la FICR. Esta asignación de fondos inmediata de la Unión ayuda a la FICR y a su sociedad nacional, la Cruz Roja de Bielorrusia, a prestar un apoyo de emergencia muy necesario, que incluye alimentos, kits de higiene, mantas y equipos de primeros auxilios.

También se ha activado la **herramienta para la respuesta a pequeña escala** de la Comisión, con 500 000 EUR a disposición de las organizaciones internacionales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el ACNUR o la FICR, para que presten ayuda urgente. Estos fondos permiten prestar ayuda de emergencia a las personas más vulnerables que han quedado atrapadas en la frontera, como alimentos y agua, artículos no alimentarios (mantas, ropa o artículos para bebés) y asistencia sanitaria, y prepararlas para el invierno. Actualmente, la Comisión está manteniendo contactos con sus socios en el ámbito humanitario sobre la ejecución de estos fondos. Es fundamental que los socios en cuestión puedan acceder adecuadamente a las personas necesitadas.

La Comisión está dispuesta a proporcionar **financiación humanitaria adicional** al ACNUR y a la OIM, entre otras organizaciones, para responder a unas necesidades humanitarias claramente establecidas, si el acceso de sus organizaciones socias en el ámbito humanitario sigue mejorando.

#### - **Vuelos de retorno de las personas bloqueadas en Bielorrusia**

La respuesta humanitaria a la crisis incluye ayudar a las personas a regresar a sus hogares cuando sea posible. Ya hay pruebas de que muchas personas están dispuestas a regresar a sus países de origen. La Comisión movilizará hasta 2,5 millones EUR para **facilitar los retornos voluntarios asistidos**. Esta cantidad cubrirá los gastos de retorno y reintegración en el país de origen, así como la asistencia humanitaria, médica y jurídica esencial durante la permanencia en territorio bielorruso.

El 18 de noviembre, un vuelo con 432 iraquíes a bordo salió de Minsk con destino a Bagdad. Las autoridades iraquíes han solicitado ayuda para estos retornos. La Comisión responderá movilizando 1 millón EUR aproximadamente de fondos adicionales para apoyar el retorno voluntario y la reintegración en cooperación con la OIM. En total, esto significa que la Comisión proporcionará hasta 3,5 millones EUR para apoyar los retornos voluntarios de Bielorrusia.

Además, a través del nuevo instrumento presupuestario de vecindad, cooperación al desarrollo y cooperación internacional (**IVCDCI-Europa Global**), se asignarán nuevos fondos a Irak para ayudar a este país a intensificar la cooperación con la Unión y hacer frente a los retos comunes en materia de migración, dando prioridad a la prevención de la migración irregular, desarrollando la cooperación en materia de retorno, readmisión y reintegración, abordando las causas profundas de la migración irregular y los desplazamientos forzosos, proporcionando asistencia y protección a los refugiados en el país y organizando mejor la migración laboral.

#### ***En la frontera / dentro de la Unión***

#### - **Gestión de las fronteras, asilo y retorno**

Puede prestarse más ayuda, con cargo a la **financiación de la Unión**, a los Estados miembros más afectados, a través del FAMI y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (IGFV). Si bien los Estados miembros han recibido asignaciones para sus programas nacionales, cada uno de estos instrumentos de financiación establece también un mecanismo temático. Estos fondos financian prioridades a nivel de la Unión, como son la ayuda de

emergencia para necesidades urgentes e inmediatas y el apoyo a los Estados miembros sometidos a presión migratoria.

Ya se han utilizado para los 36,7 millones EUR de ayuda de emergencia enviados a Lituania. Este programa muestra de qué manera la Unión puede ayudar a satisfacer una amplia variedad de necesidades financieras y operativas, desde equipos operativos y sistemas de vigilancia de fronteras hasta el transporte de guardias fronterizos. Puede contribuir a la calidad y disponibilidad de los centros de acogida, así como al transporte de migrantes y a la creación de instalaciones específicas para las personas vulnerables. La Comisión está dialogando con Letonia, Lituania y Polonia sobre el alcance de esta financiación y sobre cómo puede ayudar, sobre la base de una evaluación completa de las necesidades. Además de los 360 millones EUR previstos para estos Estados miembros en el marco del IGFV para este período financiero, se dispondrá de un complemento adicional de unos 200 millones EUR para 2021 y 2022.

La Unión también ha ofrecido ayuda de sus **agencias** a Letonia, Lituania y Polonia, los tres Estados miembros que están en el punto de mira de Bielorrusia. Esto ya se está viendo con el envío de expertos. Ahora las agencias pueden dar un paso más en materia de apoyo operativo y es importante que los tres Estados miembros hagan pleno uso de dicho apoyo.

Además de responder a una importante solicitud de despliegue, en particular en Lituania, la ayuda actual de **Frontex** incluye un servicio de seguimiento de la situación y la crisis las 24 horas del día los 7 días de la semana y el intercambio de información operativa. Otras opciones incluyen el suministro de equipos, el desarrollo de capacidades y la formación de guardias de fronteras nacionales, el suministro de información específica y análisis de riesgos<sup>12</sup> y el despliegue del cuerpo permanente.

El nuevo mandato de Frontex ofrece considerables oportunidades para dar un paso más en apoyo de las actividades de control fronterizo, incluidas la detección y las operaciones de retorno. Abre la puerta a una coordinación operativa mucho más clara. Por ejemplo, a petición de un Estado miembro, el director ejecutivo de Frontex puede iniciar una intervención fronteriza rápida o una intervención de retorno en el territorio del Estado miembro de acogida de que se trate, permitiendo así llevar a cabo una intervención organizada y dotada de recursos a nivel de la Unión. Es importante que todos los Estados miembros estén preparados para responder con equipos y personal en consonancia con el nuevo mandato de la Agencia.

**La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)** está prestando apoyo operativo a Lituania para acelerar la tramitación de solicitudes de asilo y mejorar las condiciones de acogida de conformidad con los estándares de la Unión. Además, está apoyando a Letonia con la interpretación y las medidas para el desarrollo de capacidades. Otra ayuda podría centrarse en el registro y la tramitación de solicitudes de la manera más eficaz posible, a fin de garantizar la detección de migrantes vulnerables y apoyar la gestión, el diseño y el establecimiento de unas instalaciones de acogida con arreglo a estándares adecuados.

Por lo que respecta a los **retornos**, la Comisión, Frontex y la OIM han estado trabajando con Lituania para reforzar la capacidad. Polonia también ha solicitado la ayuda de Frontex para los retornos. La solidaridad de la Unión con los tres Estados miembros afectados seguirá incluyendo ayuda con respecto al retorno a los países de origen, lo que ya ha dado lugar a un número considerable de operaciones de retorno. La intervención de la Unión se centrará no

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, los servicios de fusión EUROSUR ofrecen análisis de riesgos e información específica sobre posibles zonas de salida o tránsito de la migración irregular.

solo en la ayuda técnica y operativa, sino también en los contactos con Irak y otros terceros países para garantizar la aceptación de los retornados y la concesión de las autorizaciones necesarias para los vuelos chárter.

Este trabajo se intensificará con una ayuda adaptada a los tres Estados miembros. La ayuda de Frontex puede incluir el despliegue de especialistas en operaciones de retorno y la organización de misiones de identificación, así como el fletamento de vuelos de retornados.

Por otro lado, además de la ayuda operativa que se está prestando y que podría intensificarse, la Comisión está trabajando en una propuesta de medidas provisionales en el ámbito del asilo y el retorno basada en el **artículo 78, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**. Dicha propuesta responde a la invitación que le hizo el Consejo Europeo para que propusiera cualquier cambio necesario en el marco jurídico de la Unión, así como medidas concretas, para garantizar una respuesta inmediata y adecuada en consonancia con el Derecho de la Unión y las obligaciones internacionales. Responde asimismo a una petición de los Estados miembros afectados de poder basarse en medidas provisionales para afrontar con eficacia la situación migratoria de emergencia que se ha creado en las fronteras exteriores de la Unión. El objetivo de estas medidas sería seguir apoyando a Letonia, Lituania y Polonia en la gestión de la situación actual de manera controlada y rápida, respetando plenamente los derechos fundamentales y las obligaciones internacionales.

#### **- Lucha contra el tráfico ilícito**

La estrategia de las autoridades bielorrusas —primero atraer a migrantes a Bielorrusia y después empujarlos a cruzar de manera irregular la frontera exterior de la Unión y a realizar posibles movimientos secundarios— depende de la economía del tráfico ilícito, que fomenta, facilita y monetiza la situación de quienes pueden ser atraídos con engaños.

**Europol** presta apoyo permanente a las investigaciones penales a través del Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y facilita intercambios de información operativa en el seno del Equipo Conjunto de Enlace sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Seres Humanos, que se reúne semanalmente. La Agencia también lleva a cabo un seguimiento de las fuentes de acceso público y brinda apoyo a través de su Unidad de Notificación de Contenidos de Internet a los Estados miembros que envían notificaciones. El apoyo permanente de Europol a los Estados miembros afectados incluye controles de seguridad secundarios y otros controles cruzados centrados en casos de facilitación del tráfico ilícito, incluidos los movimientos secundarios no autorizados. Esta labor puede intensificarse mediante el envío de expertos, el cotejo de la información con los datos almacenados en Europol, la supervisión de internet y la facilitación del intercambio rápido y seguro de información entre Estados miembros. Podría darse prioridad a la situación en Bielorrusia para la realización de análisis a medida, como evaluaciones de amenazas e informes de situación.

Recientemente, la Comisión ha propuesto un **Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)**<sup>13</sup>, en el que se reconoce el nuevo fenómeno consistente en la instrumentalización de migrantes con fines políticos y la consiguiente necesidad de proteger las fronteras exteriores de la Unión. La aplicación conjunta de los aspectos clave de dicho Plan de Acción por parte de la Unión y sus Estados miembros proporcionará una respuesta más eficaz a los patrones cambiantes y a las nuevas rutas, endureciendo las sanciones de los traficantes de migrantes, reforzando la cooperación policial y judicial, previniendo la explotación de migrantes y garantizando el respeto de sus derechos.

---

<sup>13</sup> COM(2021) 591.

Entre los elementos que podrían ponerse en marcha rápidamente figuran las asociaciones operativas comunes, para proseguir la investigación y el enjuiciamiento de las redes delictivas de tráfico ilícito, incluido el apoyo a unidades de investigación especializadas en los países socios, en particular en los países más implicados en los flujos hacia Bielorrusia. El apoyo a los socios en el establecimiento de marcos jurídicos sólidos para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes, así como en su aplicación práctica, es fundamental para el desarrollo de asociaciones operativas conjuntas contra el tráfico ilícito de migrantes.

#### **4. PREVENCIÓN: MEDIDAS PARA ABORDAR LA INSTRUMENTALIZACIÓN**

La instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado debe reconocerse como una nueva amenaza significativa, que ha de incluirse entre las líneas de trabajo de la Unión de la Seguridad de la UE y requiere del compromiso de toda la comunidad mundial. La Unión, por medio de su actividad diplomática, está concienciando sobre este fenómeno tanto a sus socios como en los foros multilaterales. Seguirán los esfuerzos hasta que haya consenso a nivel mundial en cuanto a que los seres humanos no deben ser utilizados como peones al servicio del poder político en manos de sujetos sin escrúpulos. Evitar que se repita esta pauta no solo redundará en interés de los países de destino, sino también de los de tránsito y origen. La Comisión y los Estados miembros deben colaborar para llegar a los principales organismos internacionales, como la OACI, con vistas a tomar medidas contra el tráfico ilícito de migrantes y la instrumentalización de personas auspiciada por el Estado.

En el interior de la Unión, el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo ya está tratando de dotar a Europa del marco jurídico e institucional global necesario, que ponga fin a la vulnerabilidad creada por la ausencia de un sistema común eficaz y justo. Es fundamental que el Parlamento Europeo y el Consejo avancen en las negociaciones.

Mientras que en este planteamiento debe tenerse en cuenta el problema de la instrumentalización, en las próximas propuestas de la Comisión relativas a la reforma del Código de Fronteras Schengen se reforzará el marco jurídico de la Unión, a fin de ofrecer a los Estados miembros mejores herramientas que les permitan proteger las fronteras exteriores en situaciones de instrumentalización, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales. Dichas propuestas también contendrán medidas destinadas a ayudar a los Estados miembros, de manera que los movimientos no autorizados de migrantes, incluidas las repercusiones de la instrumentalización, queden lejos de la frontera exterior.

Otro aspecto específico que debe abordarse es el transporte. Al ser una herramienta para el tráfico ilícito de migrantes, es fundamental la estrecha participación de los operadores de transporte para prevenir y combatir las rutas del tráfico ilícito inherentes a la instrumentalización. El mismo enfoque es necesario para luchar contra las redes delictivas que están detrás de la trata de seres humanos. Muchos operadores de transporte ya cuentan con políticas para evitar convertirse en cómplices de delitos; además, las organizaciones internacionales de transporte y las asociaciones del sector han elaborado material orientativo para sus miembros<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Directrices dirigidas a tripulaciones de vuelo y cabina para notificar y denunciar casos de trata de personas en la aviación, de la OACI; Resolución de la IATA que denuncia la trata de personas; Guía contra la trata de personas de la IATA; Medidas provisionales de lucha contra las prácticas peligrosas relacionadas con el tráfico o transporte de migrantes por mar, de la OMI.

Sin embargo, estas políticas no son universales y, cuando existen, no siempre se aplican correctamente. Los acontecimientos recientes no podrían haberse producido sin que determinados operadores de transporte contribuyeran consciente o inconscientemente a la explotación de personas (y, a veces, beneficiándose de ella), causando un enorme daño humanitario y un gran perjuicio para la seguridad en las fronteras exteriores de la Unión y la estabilidad en la región. La participación en estas actividades o su facilitación pueden constituir delitos con arreglo a las disposiciones nacionales por las que se aplica el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Para garantizar que la Unión disponga de las herramientas adecuadas para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes y su instrumentalización con fines políticos, así como para combatir la trata de seres humanos, es necesaria una legislación más específica dirigida directamente a los operadores de transporte que participen en tales operaciones o en otros delitos graves relacionados con la facilitación de la entrada ilegal en la Unión.

La Comisión presenta hoy **una propuesta para prevenir y restringir las actividades de los operadores de transporte que participen en el tráfico ilícito o la trata de personas con la Unión como destino, o lo faciliten.**

Dicha propuesta proporcionaría un marco jurídico que permitiría a la Unión adoptar medidas preventivas y de protección contra los operadores de cualquier modo de transporte (terrestre, aéreo, por vías navegables interiores y marítimo) que participen en el tráfico ilícito o la trata de personas con la Unión como destino, o lo faciliten. Las medidas adoptadas deben ser necesarias y proporcionadas habida cuenta de las circunstancias particulares de cada caso. Podrían consistir en la suspensión o limitación de las operaciones en curso, la suspensión de las licencias de explotación, la prohibición de sobrevolar la Unión, efectuar paradas técnicas o hacer escala en sus puertos o la prohibición de operar con destino u origen en la Unión. La eficacia de las medidas dependerá en gran parte de la rapidez con la que se pongan en marcha. Por consiguiente, la Comisión adoptará rápidamente las medidas oportunas basadas en pruebas adecuadas, tras permitir que los operadores de transporte implicados ejerzan su derecho a ser oídos.

## 5. CONCLUSIÓN

La acción decidida y global contra la estrategia de Bielorrusia consistente en la instrumentalización de migrantes auspiciada por el Estado está empezando a dar resultado. Se ha iniciado un esfuerzo diplomático concertado para poner fin a las oportunidades de tráfico ilícito de migrantes a Bielorrusia. Las consecuencias para este país y para los facilitadores del tráfico ilícito empiezan a ser cada vez más claras. Se está intensificando la ayuda a los Estados miembros más afectados. Es necesario prestar especial atención a las necesidades humanitarias de las personas que están ahora atrapadas, como brindarles la ayuda necesaria para que puedan regresar a sus hogares.

Al mismo tiempo, la Unión, ante la tentativa de crear una crisis persistente y prolongada, se mantiene firme junto con sus Estados miembros y deja claro que en ningún caso tolerará los intentos de debilitar o desestabilizar sus valores democráticos y sus sociedades, lo que resulta fundamental para nuestra misión de garantizar una Europa segura y democrática a través de iniciativas como la Unión de la Seguridad y la Brújula Estratégica. Ante todo, hay un imperativo humanitario de actuar con decisión ahora para aliviar la situación en las fronteras de Bielorrusia, así como el deber moral de evitar que se repitan estas acciones sin escrúpulos. Por tanto, la Unión Europea está creando una coalición mundial contra la utilización de las personas como peones al servicio de la política.

En general, la respuesta de la Unión a las acciones agresivas del régimen de Lukashenko demuestra la necesidad de aplicar un enfoque holístico para luchar contra las amenazas híbridas y mitigar su posible impacto en la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. De cara al futuro, la Unión necesita valorar el reto más amplio que consiste en desarrollar capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas y complementarlo con herramientas específicas que puedan ser utilizadas según corresponda ahora y en el futuro.