



Bruselas, 11.12.2024
COM(2024) 570 draft

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**sobre la lucha contra las amenazas híbridas derivadas de la instrumentalización de la
migración y sobre el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores de la UE**

Comunicación sobre la lucha contra las amenazas híbridas derivadas de la instrumentalización de la migración y sobre el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores de la UE

1. Los retos en las fronteras terrestres exteriores de la UE con Rusia y Bielorrusia: una amenaza para la seguridad de la Unión

En los últimos tiempos, hemos asistido a un significativo aumento del número de actividades maliciosas dirigidas a la Unión Europea que explotan la conectividad mundial, las cadenas de suministro, las dependencias económicas, los resquicios legales y la apertura de nuestras sociedades democráticas. Estas actividades han adoptado formas sofisticadas, como actos de sabotaje o ciberataques con ánimo de provocar trastornos en las redes económicas, energéticas o de transporte, así como manipulación de la información e injerencia en los procesos políticos por parte de agentes extranjeros que muestran una audacia cada vez mayor en estos ataques híbridos. La UE está tomando medidas para aumentar su preparación y resiliencia, y la Comisión está dispuesta a ayudar a los Estados miembros a actuar en los distintos frentes.

En sus Conclusiones de octubre de 2024, el Consejo Europeo subrayaba que no puede permitirse que ni Rusia, ni Bielorrusia, ni ningún otro país, pisoteen nuestros valores, incluido el derecho de asilo, ni menoscaben nuestras democracias. En ese mismo documento, el Consejo Europeo expresaba su solidaridad con Polonia y con otros Estados miembros que se enfrentan a estos desafíos y recordaba su determinación de garantizar un control efectivo de las fronteras exteriores de la Unión por todos los medios disponibles, entre ellos el apoyo de la Unión Europea, de acuerdo con el Derecho internacional y de la UE. El Consejo Europeo dejó claro, además, que las situaciones excepcionales requieren medidas adecuadas ⁽¹⁾. En diciembre de 2023, el Consejo Europeo ya había condenado todos los ataques híbridos, incluida la instrumentalización de la migración por parte de terceros países con fines políticos, y anunciaba que la Unión estaba decidida a contrarrestar los ataques de esta naturaleza perpetrados por Rusia y Bielorrusia ⁽²⁾. La presente Comunicación se centra en la situación de las fronteras terrestres exteriores de la UE con Rusia y Bielorrusia, pero las consideraciones que en ella se exponen podrían aplicarse en otros lugares si las circunstancias particulares así lo justificasen.

Con su agresión militar contra Ucrania, Rusia está incurriendo desde febrero de 2022 en una flagrante violación del Derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas ⁽³⁾, con la que está socavando la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales. La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania atenta también contra los valores que son la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. Pero Rusia no actúa sola: Bielorrusia ha facilitado con frecuencia las actividades rusas y les ha prestado un apoyo decisivo. Esta situación se ha producido, sobre todo, desde la imposición de sanciones al régimen de Lukashenko tras las elecciones presidenciales fraudulentas de 2020. En ese momento, Bielorrusia, secundada por Rusia, puso en marcha una operación destinada a crear una ruta migratoria artificial a través de sus fronteras terrestres con los Estados miembros, en particular Letonia, Lituania y Polonia, hacia otros países europeos.

⁽¹⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 17.10.24, EUCO 24/25, apartado 38.

⁽²⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 15.12.23, EUCO 23/23, apartado 30.

⁽³⁾ Resolución ES-11/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1.3.2022, [n2227227.pdf](#).

Las acciones de Rusia no solo han vuelto a traer la guerra al continente europeo, sino que, además, han creado un clima de inseguridad e inestabilidad. Este sentimiento se ve acentuado por la intensificación de las provocaciones y el uso de tácticas propias de la guerra híbrida, como la instrumentalización de los migrantes, con la que Rusia y Bielorrusia facilitan de forma artificial e ilegal ⁽⁴⁾ los flujos migratorios ilegales hacia las fronteras exteriores de la UE. Sin parar mientes en su vulnerabilidad, Rusia y Bielorrusia se aprovechan de estos seres humanos y los utilizan para sus actos de hostilidad. Rusia y Bielorrusia usan esta guerra híbrida como arma política con el objetivo de desestabilizar nuestras sociedades y socavar la unidad de la Unión Europea. Ello no solo pone en peligro la seguridad y la soberanía nacionales de los Estados miembros, sino también la protección y la integridad del espacio Schengen y la seguridad de la Unión en su conjunto. El uso de la violencia por determinados individuos —en particular cuando se mueven en grupo— contra los guardias de fronteras, en el contexto de entradas ilegales en la Unión, agrava todavía más la situación y acarrea graves repercusiones para la sociedad de la UE. En última instancia, las actividades orquestadas por Rusia y Bielorrusia tienen también por objeto debilitar el apoyo que la Unión y sus ciudadanos prestan a Ucrania en sus legítimos esfuerzos de autodefensa.

En 2024, las llegadas irregulares a las fronteras entre la UE y Bielorrusia han aumentado significativamente (un 66 % con respecto al mismo período de 2023), en particular en la frontera entre Polonia y Bielorrusia. Ese fenómeno se debe también a la implicación de las autoridades bielorrusas a la hora de facilitar los cruces, autorizar el acceso a la zona fronteriza y equipar a los migrantes con escalas de mano y otros dispositivos. Las autoridades rusas están propiciando estos movimientos habida cuenta de que más del 90 % de los migrantes que cruzan ilegalmente la frontera entre Polonia y Bielorrusia tienen un visado de estudiante o de turismo ruso. En 2023 se observaron en la frontera entre Finlandia y Rusia circunstancias similares: la mayoría de los migrantes estaban en posesión de un visado ruso válido y ya habían intentado entrar en la UE a través de Bielorrusia. El reciente acuerdo sobre el reconocimiento mutuo de visados entre Bielorrusia y Rusia ⁽⁵⁾ podría facilitar todavía más la circulación entre ambos territorios de nacionales de terceros países, incluidos los que tienen la intención de cruzar ilegalmente la frontera con la UE. Además, la situación en los demás tramos de las fronteras de la Unión con Rusia y Bielorrusia sigue siendo motivo de preocupación ante las persistentes amenazas derivadas de la instrumentalización de migrantes.

Para garantizar la seguridad de la Unión y la integridad territorial de los Estados miembros, es necesario que los Estados miembros limítrofes con Rusia y Bielorrusia puedan actuar con decisión y firmeza para controlar eficazmente las fronteras exteriores de la Unión. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior de sus territorios nacionales. También les incumbe el deber de adoptar todas las medidas necesarias para controlar y gestionar eficazmente las fronteras exteriores a fin de garantizar el elevado nivel de seguridad dentro de la Unión que exige el Derecho de la UE.

El derecho de asilo, el respeto de la dignidad humana y el principio de no devolución son importantes piedras angulares de nuestros sistemas. El Derecho internacional y el Derecho de

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ El acuerdo entre Rusia y Bielorrusia se ratificó en febrero de 2023 con fecha de entrada en vigor de 8 de diciembre de 2024. El acuerdo establece que los extranjeros que hayan recibido un visado de Rusia o de Bielorrusia pueden cruzar las fronteras del otro país sin necesidad de obtener un nuevo visado.

la UE permiten a los Estados miembros hacer frente con determinación a ciertas situaciones cuando así lo requiere la defensa de la seguridad y el orden público, sin menoscabo de los derechos de las personas afectadas por las medidas. Ante la gravedad y persistencia de la actual amenaza para la seguridad de la Unión y la integridad territorial de los Estados miembros, los Estados miembros pueden invocar las disposiciones del Tratado para, excepcionalmente y en rigurosas condiciones, trascender las disposiciones actuales del Derecho derivado de la UE, bajo el control del Tribunal de Justicia.

2. Respuesta y apoyo operativo de la UE

La Unión Europea adoptó un conjunto de medidas para poner freno a la instrumentalización de los migrantes cuando Bielorrusia recurrió a esa práctica en sus fronteras con Letonia, Lituania y Polonia, en 2021, y cuando Rusia hizo lo propio, especialmente en su frontera con Finlandia. Para ofrecer una respuesta eficaz a esta situación, la Unión desplegó, además de un fuerte apoyo político, esfuerzos financieros, operativos y diplomáticos, también para con los países de origen y de tránsito.

Habida cuenta de que la instrumentalización de los migrantes por parte de agentes estatales hostiles confluye a menudo con la actividad de las organizaciones delictivas y los traficantes de migrantes, este problema se abordó en el Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025) ⁽⁶⁾. Además, en la propuesta de Directiva sobre el tráfico ilícito de migrantes ⁽⁷⁾, la Comisión introdujo un nuevo delito de incitación pública con el fin de poner coto a las actividades de los traficantes que instigan deliberadamente a los migrantes (también en un contexto de instrumentalización) a entrar en la UE, transitar por ella o permanecer en su territorio de forma ilegal. La instrumentalización de los migrantes se considera una circunstancia agravante que puede aumentar el nivel de las sanciones. El Código de fronteras Schengen revisado reconoce explícitamente que los casos de instrumentalización de migrantes pueden justificar el cierre temporal de pasos fronterizos en las fronteras exteriores afectadas por la situación. Cuando un gran número de migrantes intenten cruzar sus fronteras exteriores de manera no autorizada, en masa y utilizando la fuerza, los Estados miembros pueden adoptar las medidas necesarias para preservar la seguridad, la ley y el orden. El Reglamento por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor ⁽⁸⁾ permite a los Estados miembros establecer excepciones a determinadas normas procedimentales de la legislación de la UE en materia de asilo para hacer frente a las situaciones de instrumentalización ⁽⁹⁾.

La Comisión está trabajando ahora con los Estados miembros para aplicar las normas contenidas en el Pacto sobre Migración y Asilo, incluido el Reglamento que aborda las

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de Acción renovado de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2021-2025)*, 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas para prevenir y combatir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares en la Unión, y por la que se sustituyen la Directiva 2002/90/CE del Consejo y la Decisión marco 2002/946/JAI del Consejo, COM(2023) 755 final.

⁽⁸⁾ Reglamento (UE) 2024/1359 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, DO L 2024/1359 de 22.5.2024.

⁽⁹⁾ Por ejemplo, aumentando la duración de los procedimientos fronterizos y extendiendo su ámbito de aplicación a todos los solicitantes de protección internacional, y ampliando los plazos para registrar las solicitudes de asilo.

situaciones de crisis y de fuerza mayor. Está ayudando a los Estados miembros a preparar sus planes nacionales de ejecución, cuya fecha límite de presentación es el 12 de diciembre de 2024. Estos planes de ejecución deben contemplar las medidas adecuadas para que los Estados miembros estén también preparados para afrontar la cuestión de la instrumentalización, tal como se establece en el Reglamento por el que se abordan las situaciones de crisis y de fuerza mayor, y podrían complementarse con otros instrumentos para tener en cuenta situaciones excepcionales en las fronteras exteriores de la UE, según describen en la presente Comunicación, a fin de garantizar la seguridad de la Unión y la integridad territorial de los Estados miembros.

Además, la Comisión sigue trabajando en una serie de campos para aumentar la resiliencia general de la Unión y su capacidad de reacción frente a diversos tipos de amenazas híbridas. En ese contexto, ha propuesto nuevas normas para que la UE pueda adoptar medidas contra los operadores de transporte (aéreo, marítimo, por vías navegables interiores, por ferrocarril y por carretera) que faciliten o practiquen la trata de seres humanos o el tráfico ilícito de migrantes. La Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que avancen rápidamente en su trabajo sobre esta propuesta. Para hacer frente al creciente uso de medios de transporte comerciales por parte de los traficantes —con fines, entre otros, de instrumentalización de los migrantes—, la Comisión adoptó en 2023 y está aplicando ya a los transportistas un conjunto de instrumentos con el que se pretende reforzar el conocimiento situacional y el intercambio de información, tanto entre los Estados miembros y las agencias de la UE como con los socios internacionales, las partes interesadas del sector, las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales.

La Comisión está resuelta a ocuparse de la instrumentalización en línea con el fin de impedir la difusión de contenidos nocivos, la manipulación de la información y la injerencia por parte de agentes extranjeros que polariza nuestras sociedades y conduce a la radicalización y la violencia. Para ello, recurrirá a la implementación de nueva legislación, como la Ley de Servicios Digitales, y a la cooperación con la industria tecnológica. La UE está aplicando toda una panoplia de medidas en numerosos ámbitos (incluidas las infraestructuras críticas y los retos de ciberseguridad) para luchar contra las amenazas híbridas, y dispone desde 2022, como parte de la Brújula Estratégica de la UE para reforzar la seguridad y la defensa de la UE ⁽¹⁰⁾, de un conjunto de instrumentos específicamente destinado a este fin.

Actualmente, las agencias de la UE están prestando en las regiones fronterizas terrestres orientales de la UE un apoyo operativo que están dispuestas a intensificar para ayudar a los Estados miembros a repeler las amenazas a la seguridad en nuestras fronteras exteriores. Frontex puede aportar su ayuda realizando operaciones conjuntas e intervenciones rápidas en las fronteras y facilitando el intercambio de información, la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y la formación, así como enviando funcionarios de enlace. Existe también la posibilidad de desplegar agentes invitados de Europol que ofrezcan asistencia en los controles de seguridad secundarios. A petición de los Estados miembros, la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) puede prestar su apoyo mediante el envío de expertos técnicos para reforzar los servicios de acogida y asilo en caso necesario. Eurojust se mantiene dispuesta a respaldar las investigaciones y enjuiciamientos penales y a los equipos conjuntos de investigación

⁽¹⁰⁾ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

dirigidos por fiscales en los Estados miembros afectados. Además, el Mecanismo de Protección Civil de la Unión es una herramienta eficaz —utilizada ya en 2021 para apoyar a Lituania frente a la instrumentalización de migrantes— que todos los Estados miembros afectados pueden emplear para prepararse ante las amenazas derivadas de la instrumentalización de los migrantes y prestar un apoyo eficaz, por ejemplo, a las personas en situación de necesidad.

Por otra parte, la Comisión ha aumentado su ayuda financiera. En 2021, la Comisión entabló con Letonia, Lituania y Polonia un diálogo con vistas a proporcionar a estos países una asistencia financiera destinada a la gestión de las fronteras que vino a añadirse a los importes ya asignados a través de los programas nacionales en el marco del Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV) para el período 2021-2027 (360 millones EUR) ⁽¹¹⁾. Desde esa fecha, la Comisión ha puesto en marcha otras acciones específicas en el marco del Mecanismo Temático del IGFV para aumentar las capacidades de vigilancia en las fronteras de los Estados miembros y afrontar los nuevos retos que están surgiendo en las fronteras exteriores, incluida una solicitud de 150 millones EUR con los que ayudar a los países vecinos de Bielorrusia y Rusia a hacer frente a las nuevas amenazas para la seguridad.

Además de todo lo anterior, el Consejo ha establecido un marco de medidas restrictivas en respuesta a las acciones desestabilizadoras de Rusia en el extranjero¹². Este nuevo marco permite a la UE poner en su punto de mira a las personas y entidades que participan en acciones y llevan a cabo prácticas —incluida la instrumentalización de migrantes por parte del Gobierno de Rusia— que socavan los valores fundamentales de la UE y sus Estados miembros, su seguridad, su independencia y su integridad. Las personas o entidades a las que se aplique este marco recientemente establecido quedarán sujetas a la inmovilización de activos y se prohibirá a los ciudadanos y empresas de la UE poner fondos a su disposición. Además, las personas físicas podrán estar también sujetas a una prohibición de viajar.

3. Contexto jurídico

En virtud del Código de fronteras Schengen, los Estados miembros deben proteger las fronteras exteriores de la UE. Tienen la obligación de preservar la integridad del espacio Schengen impidiendo el cruce no autorizado de las fronteras, atajando la delincuencia transfronteriza y adoptando medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente ⁽¹³⁾. Son los Estados miembros los que tienen, por principio, el derecho a controlar la entrada, la residencia y la expulsión de extranjeros ⁽¹⁴⁾.

Al mismo tiempo, en su gestión de las fronteras exteriores de la UE, los Estados miembros deben respetar los derechos fundamentales y el principio de no devolución. Este principio se establece en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (en lo sucesivo, «la Convención de Ginebra»), en la Carta de los Derechos Fundamentales y en

⁽¹¹⁾ En 2022 se concedió ayuda adicional, por un importe total de 200 millones EUR, a través de una acción específica con cargo al Mecanismo Temático del IGFV (y ayuda de emergencia) para Lituania.

⁽¹²⁾ Reglamento (UE) 2024/2642 del Consejo, de 8 de octubre de 2024, por el que se adoptan medidas restrictivas habida cuenta de las actividades desestabilizadoras de Rusia, ST/8744/2024/INIT, DO L, 2024/2642, 9.10.2024.

⁽¹³⁾ Artículo 13 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) (codificación) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Véase TEDH *Abdulaziz, Cabales y Balkandali/Reino Unido*, 28.5.85, apartado 67, y TEDH, Gran Sala, *N.D y N.T./España*, 13.2.2020, apartado. 167.

el Código de fronteras Schengen. Forma parte del Derecho consuetudinario que vincula a todos los Estados y está consagrado en una serie de acuerdos internacionales, como la Convención contra la Tortura ⁽¹⁵⁾ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ⁽¹⁶⁾. El principio de no devolución protege a las personas respecto de las cuales existan motivos fundados para creer que, de ser devueltas, correrían un riesgo real de ser sometidas a tortura u otros tratos o penas inhumanos o degradantes.

La Convención de Ginebra establece expresamente una excepción al principio de no devolución ⁽¹⁷⁾ según se define en la propia Convención, y describe determinadas situaciones excepcionales en las que se descarta la aplicación del citado principio. Dicha excepción se refiere a las personas que, por razones fundadas, sean consideradas un peligro para la seguridad del país o que hayan sido condenadas por un delito de especial gravedad y constituyan una amenaza para la comunidad ⁽¹⁸⁾.

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se basa en la aplicación plena e inclusiva de la Convención de Ginebra ⁽¹⁹⁾. La Carta de los Derechos Fundamentales ⁽²⁰⁾ consagra el derecho de asilo a partir de las normas establecidas por el Convenio de Ginebra ⁽²¹⁾ y el principio de no devolución ⁽²²⁾, el cual se basa en el artículo 4 del Protocolo adicional n.º 4 del Convenio Europeo de Derechos humanos (en lo sucesivo, «el CEDH»), así como en los artículos 3 y 15 de dicho Convenio. Los derechos fundamentales recogidos en la Carta tienen un valor jurídico idéntico al de los Tratados ⁽²³⁾ y deben, por tanto, respetarse al aplicar el Derecho de la UE.

En este preciso momento, y en la frontera exterior de la UE con Rusia y Bielorrusia, es evidente que los Estados miembros están siendo objeto de un ataque híbrido por parte de Estados hostiles que pretenden desestabilizar toda una región mediante una guerra de agresión contra Ucrania, utilizando al mismo tiempo la migración como arma para socavar la seguridad de la Unión. La Comisión mantiene el compromiso de apoyar a los Estados miembros para impedir que Rusia y Bielorrusia alcancen sus objetivos utilizando nuestros propios principios y valores en contra nuestra. La persistente amenaza en estas fronteras exteriores y sus efectos sobre la seguridad de la Unión y los Estados miembros afectados constituyen una situación excepcional y muy grave. De hecho, el entorno de seguridad de la Unión Europea ha cambiado drásticamente en comparación con el momento en que se adoptaron los instrumentos de Derecho internacional pertinentes, circunstancia que posiblemente haya que tener en cuenta en la aplicación de estos.

⁽¹⁵⁾ Artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, 10.12.1984; Resolución 39/46 de la Asamblea General.

⁽¹⁶⁾ Artículo 7 en relación con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16.12.1966; Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General.

⁽¹⁷⁾ Artículo 33, apartado 1, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: «*Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.*»

⁽¹⁸⁾ Artículo 33, apartado 2, de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados: «*Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.*»

⁽¹⁹⁾ Artículo 78, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽²⁰⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 391).

⁽²¹⁾ Artículo 18 de la Carta.

⁽²²⁾ Artículo 19 de la Carta.

⁽²³⁾ Artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea.

Garantizar la seguridad nacional es responsabilidad de cada Estado miembro, tal como reconoce el artículo 4, apartado 2, del TUE. Debe entenderse que esa disposición comprende la integridad de las funciones esenciales del Estado y los intereses fundamentales de la sociedad ⁽²⁴⁾, la salvaguardia de la integridad territorial y el mantenimiento del orden público. El artículo 72 del TFUE admite que, en circunstancias excepcionales, los Estados miembros pueden verse en la necesidad de adoptar, por razones de orden público o de seguridad pública, medidas que constituyan una excepción al Derecho derivado de la UE, extremo confirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Tales medidas deben ser excepcionales y aplicarse únicamente en casos claramente definidos ⁽²⁵⁾.

Conforme a lo expresado por el Consejo Europeo, la Comisión reconoce que los Estados miembros deben ser capaces de hacer cuanto sea necesario para defenderse de los ataques híbridos perpetrados por Rusia y Bielorrusia y para salvaguardar su seguridad nacional, su orden público y su soberanía ⁽²⁶⁾. Corresponde a los Estados miembros definir cuáles son sus intereses esenciales de seguridad y adoptar las medidas adecuadas para protegerlos, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento del el Derecho internacional y de la UE ⁽²⁷⁾.

Al repeler los ataques híbridos procedentes de Rusia y Bielorrusia, los Estados miembros se ven confrontados a acciones que, por su naturaleza y significación, ponen en peligro la seguridad nacional. Los Estados miembros pueden encontrarse en la necesidad de adoptar medidas que podrían implicar importantes intromisiones en los derechos fundamentales, como el derecho de asilo y las garantías que este lleva aparejadas, siempre y cuando se den las circunstancias determinadas en el artículo 52, apartado 1, de la Carta ⁽²⁸⁾. En particular, el ejercicio de los derechos fundamentales de la Carta puede limitarse ⁽²⁹⁾ si así lo dispone la ley y solo en la medida en que se garantice el contenido esencial de los derechos, se respeten los principios de proporcionalidad y necesidad y las restricciones respondan a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás ⁽³⁰⁾.

La Unión Europea se ha visto ya enfrentada a la necesidad de limitar los derechos fundamentales consagrados en la Carta para contrarrestar las amenazas híbridas planteadas por Rusia. En marzo de 2022, la Unión prohibió temporalmente la actividad de radiodifusión en el territorio de la Unión por parte de determinados operadores rusos controlados por el Estado que se dedicaban a difundir propaganda y desinformación entre la sociedad civil de la Unión ⁽³¹⁾. Esta amenaza suponía un grave riesgo para el orden público y la seguridad. Aunque la Decisión correspondiente afectó al derecho fundamental a la libertad de expresión y de

⁽²⁴⁾ Asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, *La Quadrature du Net y otros/Premier ministre y otros*, ECLI:EU:C:2020:791, apartado 135.

⁽²⁵⁾ Asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, *Comisión/Polonia, Comisión/Hungría y Comisión/Chequia*, ECLI:EU:C:2020:257, apartado 143.

⁽²⁶⁾ Conclusiones del Consejo Europeo de 17.10.24, EUCO 24/25, apartado 38.

⁽²⁷⁾ Asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, *Comisión/Polonia, Comisión/Hungría y Comisión/Chequia*, ECLI:EU:C:2020:257, apartado 143.

⁽²⁸⁾ Asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, *La Quadrature du Net y otros/Premier ministre y otros*, ECLI:EU:C:2020:791, apartado 136.

⁽²⁹⁾ Excepto los derechos de carácter no derogable, entre los que se encuentra el principio de no devolución.

⁽³⁰⁾ Artículo 52, apartado 1, de la Carta.

⁽³¹⁾ Decisión (PESC) 2022/351 del Consejo, de 1 de marzo de 2022, por la que se modifica la Decisión 2014/512/PESC relativa a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania (DO L 65 de 2.3.2022, p. 5).

información, así como a la libertad de empresa, el Tribunal General confirmó su legalidad, ya que cumplía los requisitos establecidos en la Carta ⁽³²⁾ y que el objetivo de la medida, a saber, la salvaguardia de los valores de la Unión, en particular la seguridad y el orden público, justificaba tal limitación ⁽³³⁾. Pese a las evidentes diferencias entre la libertad de expresión y el derecho de asilo, este precedente proporciona una útil indicación en cuanto a las condiciones legales que deben cumplirse para restringir los derechos consagrados en la Carta.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «el TEDH») también ha reconocido que determinadas situaciones excepcionales inciden en la interpretación de los derechos amparados por el CEDH. En particular, ha determinado que la conducta de los migrantes que utilizan la fuerza en grandes grupos para derribar una valla fronteriza ⁽³⁴⁾ o que se valen de esos grandes números para cruzar las fronteras ilegalmente ⁽³⁵⁾, sin recurrir a los procedimientos oficiales de entrada, puede justificar una acción estatal que no se consideraría contraria a la prohibición de expulsión colectiva.

4. Cooperación con la Unión y otros Estados miembros:

La Comisión reconoce que, habida cuenta de las amenazas híbridas que plantean los Estados hostiles, que comprometen la seguridad y la integridad territorial de los Estados miembros, así como el mantenimiento del orden público, los Estados miembros pueden adoptar medidas excepcionales para defenderse de tales amenazas externas.

La guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y, en el contexto de esta, la hostilidad general que Rusia, con la complicidad de Bielorrusia, ha estado albergando hacia la Unión Europea, han generado inseguridad para la Unión. Una de las manifestaciones más graves de este fenómeno es la instrumentalización de la migración: se incita continuamente a los migrantes a que se dirijan a las fronteras terrestres exteriores orientales de la Unión con la intención de ejercer presión sobre los Estados miembros y la Unión, y se les facilitan los movimientos con tal fin.

Frente a esta situación, los Estados miembros afectados deben poder defenderse, garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar su seguridad nacional —tal como reconocen el artículo 4, apartado 2, del TUE y el artículo 72 del TFUE—, así como la seguridad de la Unión en su conjunto. Al mismo tiempo, Rusia y Bielorrusia se aprovechan para sus acciones de personas que, en algunos casos, se encuentran en una posición vulnerable, y cuyos derechos fundamentales, dignidad y necesidades especiales deben protegerse de conformidad con el Derecho internacional y de la UE.

Las medidas adoptadas por los Estados miembros para preservar la seguridad nacional de conformidad con los Tratados deben ajustarse a los límites y las condiciones del Derecho de la Unión. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es una herramienta útil para comprender las condiciones y los límites que deben respetarse.

⁽³²⁾ T-125/22, *RT France/Consejo de la Unión Europea*, ECLI:EU:T:2022:483, apartado 145.

⁽³³⁾ T-125/22, *RT France/Consejo de la Unión Europea*, ECLI:EU:T:2022:483, apartado 202.

⁽³⁴⁾ TEDH, Gran Sala, *N.D y N.T./España*, 13.2.2020, apartado 231.

⁽³⁵⁾ TEDH, *A.A. y otros/Macedonia del Norte*, 5.4.2022, apartado 123.

Toda medida debe ser **proporcionada** y apropiada para hacer frente a la amenaza que plantean Rusia y Bielorrusia, y **no sobrepasar los límites de lo estrictamente necesario** ⁽³⁶⁾. Al adoptar cualquier medida que tenga como objetivo proteger la seguridad nacional, de conformidad con los Tratados, los Estados miembros deben explicar su necesidad y proporcionar las justificaciones correspondientes ⁽³⁷⁾. La mera invocación de la protección de intereses, por fundamentales que estos sean, no basta para satisfacer el requisito de motivación ⁽³⁸⁾. La necesidad de argumentar la oportunidad y necesidad de las medidas exige también a los Estados miembros que expliquen por qué las disposiciones en materia de flexibilidad de que ya se dispone en virtud del acervo no son adecuadas para hacer frente a las circunstancias particulares del caso ⁽³⁹⁾.

Además, toda medida que pueda dar lugar a la limitación de determinados derechos fundamentales debe ser de carácter **temporal**. El hecho de que las medidas vayan a estar limitadas en el tiempo es importante a la hora de evaluar si se está respetando el contenido esencial del derecho de que se trate ⁽⁴⁰⁾, habida cuenta de que las medidas excepcionales deben ser específicas, ajustarse a las circunstancias concretas de la situación y limitarse exclusivamente al tiempo necesario.

La Comisión anima a los Estados miembros a que sopesen detenidamente todos los intereses que estén en juego y que recurran a todas las posibilidades que ofrece el ordenamiento jurídico de la Unión a la hora de adoptar medidas excepcionales para hacer frente a los ataques híbridos conforme a lo descrito en la presente Comunicación. Habida cuenta de que esas medidas protegen la frontera exterior común, así como la seguridad interior y exterior de la propia Unión, y a la luz del principio de cooperación leal ⁽⁴¹⁾, se invita a los Estados miembros a cooperar estrechamente con la Unión y otros Estados miembros. La Comisión se mantiene dispuesta a desempeñar su papel institucional y velar por la protección del interés general de la Unión. La coordinación entre los Estados miembros vecinos es necesaria para garantizar la coherencia y la eficacia de cualquier medida.

En este contexto, es importante que los Estados miembros consulten a la Comisión e informen a los demás Estados miembros acerca de las medidas excepcionales que tengan previsto adoptar y adopten para hacer frente a los ataques híbridos perpetrados por Rusia y Bielorrusia. Sería importante que los Estados miembros comunicaran las medidas que van a adoptar, su duración y alcance y su base jurídica, así como la forma en que se proponen cumplir los principios y límites derivados del Derecho de la UE e Internacional, en lo que respecta, entre otros extremos, a los derechos fundamentales.

La Comisión se mantiene dispuesta a colaborar con los Estados miembros que adopten ese tipo de medidas excepcionales para contribuir a asegurar que se tengan en cuenta todas las

⁽³⁶⁾ Asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, *La Quadrature du Net y otros/Premier ministre y otros*, ECLI:EU:C:2020:791, apartado 147; asunto C-808/18, *Comisión/Hungría*, ECLI:EU:C:2020:1029, apartados 216 y 261; asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, *Comisión/Polonia, Comisión/Hungría y Comisión/Chequia*, ECLI:EU:C:2020:257, apartado 152.

⁽³⁷⁾ C-72/22 PPU *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, apartado 70; asunto C-808/18, *Comisión/Hungría*, ECLI:EU:C:2020:1029, apartado 214.

⁽³⁸⁾ Asuntos acumulados C-715/17, C-718/17 y C-719/17, *Comisión/Polonia, Comisión/Hungría y Comisión/Chequia*, ECLI:EU:C:2020:257, apartado 145.

⁽³⁹⁾ Asunto C-808/18, *Comisión/Hungría*, ECLI:EU:C:2020:1029, apartados 217 y 218.

⁽⁴⁰⁾ T-125/22, *RT France/Consejo de la Unión Europea*, ECLI:EU:T:2022:483, apartado 154.

⁽⁴¹⁾ Artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.

consideraciones pertinentes. La Comisión asistirá siempre a los Estados miembros en sus esfuerzos por garantizar una Unión segura y protegida con un espacio Schengen plenamente operativo en beneficio de todos los ciudadanos de la UE y en el pleno respeto de los derechos fundamentales. La Unión no consentirá que ningún Estado hostil pisotee los valores europeos.