

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania

(2022/C 104 I/01)

A raíz del inicio de la invasión militar rusa de Ucrania el 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo, en sus conclusiones emitidas ese mismo día, condenó la agresión militar rusa no provocada e injustificada contra Ucrania en unos términos lo más enérgicos posible, y subrayó la violación manifiesta del Derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas que amenazan la seguridad y la estabilidad globales de Europa.

Las fronteras exteriores de la Unión Europea se ven directamente afectadas por la guerra, especialmente por el incremento de la presión migratoria resultante de los miles de personas que buscan protección en los Estados miembros de la UE. En unos pocos días, a principios de marzo, más de 650 000 personas desplazadas han llegado a la Unión Europea a través de Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía. Se prevé que estas cifras aumenten todavía más. Los tiempos de espera en los pasos fronterizos aumentan constantemente, mientras que se notifican colas y congestiones, especialmente en el lado ucraniano de la frontera.

La Unión Europea se enfrenta a una situación caracterizada por una afluencia masiva de ucranianos y otros nacionales de terceros países que residían en Ucrania en el momento del conflicto. En este contexto, el Consejo Europeo pidió ⁽¹⁾ que prosiguiera la labor relativa a la preparación y la capacidad de reacción en todos los niveles e invitó a la Comisión, en particular, a que presente medidas de emergencia. El Consejo extraordinario de Justicia y Asuntos de Interior celebrado el 27 de febrero de 2022 también elogió la intención de la Comisión de proponer recomendaciones sobre la realización de controles de seguridad ⁽²⁾.

Las presentes directrices tienen por objeto ayudar a los Estados miembros que comparten frontera con Ucrania en la situación actual en las fronteras exteriores de la UE resultante de la agresión rusa en Ucrania. Las directrices se centran en las medidas de que disponen los Estados miembros a fin de asegurar una gestión eficaz y eficiente de las personas que, huyendo de Ucrania, cruzan la frontera con Polonia, Eslovaquia, Hungría y Rumanía y evitar congestiones en las fronteras, y alrededor de estas, a la vez que se mantiene un elevado nivel de seguridad para todo el espacio Schengen.

En particular, las directrices proporcionan una visión exhaustiva de las medidas de facilitación relativas a los controles fronterizos disponibles con arreglo a las normas de Schengen ⁽³⁾, al tiempo que siguen garantizando el nivel necesario de inspecciones fronterizas. La Comisión recomienda utilizar esta flexibilidad con arreglo a las siguientes directrices operativas.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ 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) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

Entre estas medidas se encuentran:

- la simplificación de los controles fronterizos para determinadas categorías de personas, incluidas las personas vulnerables, como los niños, y otras categorías, como los trabajadores del transporte que se encuentran en Ucrania prestando sus servicios;
- la posibilidad de organizar controles fronterizos fuera de pasos fronterizos;
- acuerdos especiales para que crucen la frontera los servicios de rescate, la policía, los bomberos y los guardias de fronteras, y los marineros independientemente de su nacionalidad;
- el establecimiento de corredores de asistencia urgente, a fin de asegurar el acceso y el retorno de las organizaciones que prestan ayuda humanitaria a la población en territorio ucraniano;
- fuera del ámbito de aplicación de las normas de Schengen, la exención de derechos de aduana y medidas para facilitar la entrada de animales de compañía que viajen con sus dueños procedentes de Ucrania.

Finalmente, estas directrices recomiendan encarecidamente que los Estados miembros afectados recurran al apoyo de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en todas las actividades llevadas a cabo en la frontera por los guardias de fronteras. En particular, Frontex debería dar tratamiento prioritario a todas las solicitudes de los Estados miembros afectados a los servicios de fusión de EUROSUR, en particular para realizar un seguimiento periódico con servicios de imágenes a medida, como imágenes por satélite, que cubran las zonas prefronterizas adyacentes de Ucrania para evaluar la situación y prestar servicios a medida de vigilancia aérea polivalente. Asimismo, la Comisión anima encarecidamente a los Estados miembros que tienen frontera común con Ucrania, a que soliciten la ayuda de Europol.

Los equipos de apoyo a la gestión de la migración (Frontex/AAUE/Europol y otras agencias pertinentes) pueden suministrar refuerzo técnico y operativo para apoyar a los Estados miembros que se enfrentan a retos migratorios desproporcionados, en consonancia con el artículo 40 del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas ⁽⁴⁾. La Comisión coordina este proceso junto con las agencias pertinentes y los Estados miembros.

Con vistas a la propuesta de la Comisión de activar la Directiva de protección temporal ⁽⁵⁾, los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, deben cooperar e intercambiar información para facilitar la aplicación de la protección temporal. Esto debe hacerse a través de una «plataforma de solidaridad» en la que los Estados miembros intercambien información sobre sus capacidades de acogida y el número de personas que disfrutan de protección temporal en sus territorios. Esta plataforma de solidaridad garantizaría la coordinación de estos instrumentos, entre los que podría haber Agencias de la UE y otras herramientas de la Unión disponibles para los Estados miembros.

Para seguir ayudando a los Estados miembros a hacer frente a los retos actuales en la frontera exterior con Ucrania, la Comisión convocará reuniones a nivel de expertos para debatir la aplicación de las presentes directrices, teniendo en cuenta también las posibles orientaciones futuras que Frontex emitirá.

1. Reducción de la congestión en los pasos fronterizos

Base jurídica: Artículo 9 del Código de Fronteras Schengen

Con objeto de incrementar la fluidez del tráfico en la frontera, los Estados miembros deben utilizar la ayuda de Frontex y Europol. Frontex puede desplegar el cuerpo permanente para ayudar en la identificación de las personas que desean cruzar la frontera, que incluye la determinación de la nacionalidad y el control de los documentos de viaje (incluidos los certificados de vacunación contra la COVID-19), en particular prestando apoyo con el equipamiento de Eurodac, controles en el SIS y personal que ayude en el registro y la toma de huellas dactilares de los nacionales de terceros países sujetos a esta obligación ⁽⁶⁾. En particular, Europol puede desplegar agentes invitados para ayudar a los Estados miembros a llevar a cabo inspecciones de segunda línea en las fronteras.

A fin de facilitar los cruces de fronteras, los Estados miembros pueden acogerse a las disposiciones del Código de fronteras Schengen (artículo 9) que establecen que las inspecciones fronterizas en las fronteras exteriores pueden flexibilizarse como consecuencia de circunstancias excepcionales e imprevistas.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

⁽⁵⁾ Directiva 2001/55/CE.

⁽⁶⁾ Los solicitantes de protección internacional y los nacionales de terceros países interceptados con ocasión del cruce irregular de las fronteras exteriores.

Estas circunstancias imprevistas y excepcionales se dan cuando acontecimientos imprevistos produzcan tal intensidad de tráfico que el tiempo de espera en el paso fronterizo sea excesivo y se hayan agotado todos los recursos en materia de personal, instalaciones y organización. La actual situación en Ucrania, provocada por la agresión de Rusia y que ha llevado a un gran número de personas que huyen o regresan de la zona de guerra, justifica la flexibilización temporal de los controles fronterizos en la frontera entre Ucrania y la UE.

Los guardias de frontera pueden aplicar la flexibilización a determinados grupos de viajeros. Al decidir sobre la aplicación prevista de la flexibilización, deberían tenerse en cuenta los siguientes criterios para decidir a quién controlar y a quién no controlar:

- la nacionalidad de un Estado miembro de la UE;
- un estatuto de residencia ya existente en un Estado miembro de la UE;
- la nacionalidad del viajero (en particular si el tercer país está sujeto a visado o exento de visado);
- la situación de residente en Ucrania de los nacionales de terceros países que no posean la nacionalidad ucraniana;
- la vulnerabilidad y la edad de los viajeros, con especial atención al mejor interés para el niño;
- toda información disponible sobre amenazas de seguridad, como el terrorismo o la delincuencia organizada, sobre posibles amenazas para la seguridad pública y sobre el riesgo de inmigración ilegal;
- la existencia de un pasaporte biométrico;
- la existencia (o la falta) de un documento de viaje en general;
- la condición de trabajador clave, como los trabajadores del transporte (incluida la gente de mar), independientemente de su nacionalidad, que estén en posesión de documentos válidos que demuestren su profesión.

En cualquier caso, debe prestarse atención al respeto de la unidad familiar durante los procedimientos de control fronterizo y debe garantizarse que los niños nunca se separen de sus padres, o de los familiares o cuidadores acompañantes.

En caso de que haya duda sobre la identidad de la persona o sobre una posible amenaza como se especifica anteriormente, el guardia de fronteras no debe utilizar la posibilidad de flexibilización, sino que debe realizar una inspección fronteriza regular, de conformidad con el artículo 8 del Código de fronteras Schengen.

Habida cuenta de la situación excepcional en las fronteras exteriores de la Unión con Ucrania resultante de la agresión militar rusa, y de los posibles problemas de seguridad generados en la frontera por la afluencia masiva de ucranianos y otros nacionales de terceros países que entran en la Unión procedentes de Ucrania, dando lugar a largas colas y a la reunión de multitudes de personas en la frontera, los Estados miembros podrían, alternativa o adicionalmente, en el caso de las categorías de personas para las que los controles fronterizos no se han flexibilizado, contemplar la posibilidad de llevar a cabo controles fronterizos no en los pasos fronterizos, sino en otro lugar seguro apartado de la frontera. Los controles pueden llevarse a cabo durante o después del transporte de los viajeros a ese lugar seguro.

Esto permitiría prevenir cualquier amenaza para la seguridad interior y el orden público de los Estados miembros, al garantizar, en particular, que las inspecciones de seguridad e identidad en el SIS y tras bases de datos pertinentes, así como las inspecciones sanitarias, son llevadas a cabo a pesar de la situación crítica en la frontera, y al evitar los problemas de seguridad que podría suponer la reunión de grandes multitudes en la frontera. Los Estados miembros pueden solicitar a Frontex que apoye la identificación de las personas, incluidas la determinación de la nacionalidad y la inspección de los documentos de viaje, en particular prestando apoyo con el equipamiento de Eurodac y personal que ayude en el registro y la toma de huellas dactilares de los nacionales de terceros países sujetos a dicha obligación.

2. Excepciones al cumplimiento de las condiciones de entrada para nacionales de terceros países

Base jurídica Artículo 6, apartado 5, letra c), del Código de Fronteras Schengen

Los Estados miembros tienen libertad para autorizar la entrada en su territorio a nacionales de terceros países que no cumplan alguna de las condiciones establecidas en el artículo 6, apartado 1, del Código de Fronteras Schengen (Condiciones de entrada para los nacionales de terceros países) **por motivos humanitarios**, por razones de interés nacional o con objeto de cumplir las obligaciones internacionales. Esta amplia excepción puede aplicarse en la actual crisis a fin de permitir la entrada de todas las personas que huyen del conflicto en Ucrania.

Los Estados miembros deben suspender la aplicación de prohibiciones de entrada / descripciones del SIS sobre prohibición de entrada y estancia en la UE por razones migratorias (artículo 11 de la Directiva 2008/115/CE). No obstante, deben tenerse debidamente en cuenta las prohibiciones de entrada por motivos de seguridad.

Los Estados miembros deben garantizar que los nacionales de terceros países distintos de Ucrania que no estén incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva de protección temporal ⁽⁷⁾ ni tengan derecho a estancia en la Unión por otros motivos, puedan desplazarse a sus países de origen o residencia habituales, después de que hayan entrado. Con objeto de evitar situaciones de estancia irregular, se anima a los Estados miembros a que, en caso necesario, faciliten asistencia para su repatriación o regularización, en su caso. Puede desplegarse el cuerpo permanente de Frontex para apoyar estas salidas asistidas.

Cuando sea posible, los Estados miembros deben facilitar, a la entrada, folletos fácilmente comprensibles en las lenguas usadas o comprendidas con mayor frecuencia por estos nacionales de terceros países, en los que se indique dónde recibir asistencia y se expliquen los procedimientos que se deben seguir.

En caso de que no haya documentación, o que la documentación sea insuficiente, acerca de los nacionales de terceros países, incluidos los niños, se anima a los Estados miembros a que emitan una declaración de llegada o los documentos de viaje provisionales enumerados en:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en

Esto es especialmente importante para garantizar que la continuación del viaje y el retorno futuro de estos nacionales de países terceros no deje de ser posible.

En la mayoría de los casos, es posible que algunos nacionales ucranianos deseen seguir desplazándose a otros destinos en la UE para reunirse con familiares o amigos. En virtud de las normas en vigor, a los pasajeros que se presenten con pasaportes caducados, o solo con los documentos de identidad o los certificados de nacimiento de los niños, no se les permitirá viajar entre Estados miembros. Aunque la decisión de permitir el embarque de estas personas corresponde a las compañías aéreas, se anima a los Estados miembros a apoyarlas a este respecto. En particular, por lo que se refiere a las conexiones con, o desde, Estados miembros en los que aún no se han suprimido los controles en las fronteras interiores, se podría plantear la posibilidad de ofrecer garantías a las compañías de que no se les impondrá una multa por transportar pasajeros que no estén debidamente documentados debido al conflicto en curso en Ucrania. Se anima a los Estados miembros a que hagan uso de la flexibilidad necesaria para facilitar estos casos y a que eximan a los transportistas del pago de dichas multas.

3. Cruce de las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos oficiales en situaciones de emergencia imprevistas

Base jurídica:

- Artículo 5, apartado 2, letra b), del Código de Fronteras Schengen
- Artículo 9 del Código de Fronteras Schengen

En situaciones de emergencia imprevistas, los Estados miembros pueden permitir a personas y a grupos de personas cruzar las fronteras exteriores fuera de los pasos fronterizos notificados oficialmente, así como fuera de las horas de apertura. Se recomienda que los Estados miembros establezcan **pasos fronterizos temporales**, que podrán abrirse mientras dure la situación de emergencia. El uso de estos pasos fronterizos temporales puede combinarse con la flexibilidad ofrecida en virtud del artículo 9 del Código de Fronteras Schengen (Flexibilización de las inspecciones fronterizas). Esto podría ser de utilidad en la situación actual, por ejemplo, en caso de que vehículos abandonados bloqueen las carreteras que llevan a los pasos fronterizos.

4. Facilidades para los servicios de salvamento

Base jurídica Anexo VII, punto 7, del Código de Fronteras Schengen

Los Estados miembros pueden facilitar disposiciones con arreglo a la legislación nacional para la entrada y salida de los miembros de los servicios de salvamento, policía y cuerpos de bomberos que actúen en situaciones de emergencia, así como de los agentes de la guardia de fronteras que crucen la frontera en el ejercicio de sus actividades profesionales.

Podría acordarse una cooperación bilateral con Ucrania sobre una base *ad hoc*, por ejemplo, con vistas a:

- remolcar los vehículos abandonados que bloqueen el acceso a los pasos fronterizos; y/o
- prestar asistencia médica y suministrar alimentos, agua y otras ayudas a las personas que estén esperando para cruzar la frontera.

⁽⁷⁾ Según lo establecido en la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1.).

5. Creación de corredores de asistencia urgente

Con objeto de asegurar un acceso y un retorno rápidos y seguros de los convoyes humanitarios de los proveedores de ayuda de emergencia ofrecidos en el marco del Mecanismo de Protección Civil de la Unión, así como de la ayuda humanitaria a las personas en el territorio ucraniano, los Estados miembros deben designar a estos efectos corredores especiales en los pasos fronterizos, que señalarán como «Corredor de asistencia urgente».

Debe darse prioridad a que el flujo de tráfico se mantenga fluido en esos corredores en todo momento. Los Estados miembros también podrán establecer estos corredores fuera de los pasos fronterizos ya existentes, o cerca de ellos, asegurando así la rápida prestación de la ayuda y la seguridad de los trabajadores humanitarios.

En caso de que la configuración de un paso fronterizo lo permita y los Estados miembros puedan desplegar un número suficiente de funcionarios de aduanas, se fomentará la designación de corredores similares para camiones a fin de garantizar tanto la continuidad del suministro de bienes y servicios como el regreso de los trabajadores del sector del transporte desde Ucrania.

6. Directrices para las autoridades competentes que ejercen en la frontera en relación con los bienes personales y los objetos valiosos pertenecientes a las personas desplazadas procedentes de Ucrania

Los artículos 4 y 11 del Reglamento (CE) n.º 1186/2009, de 16 de noviembre de 2009, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras, pueden utilizarse para el tratamiento de los bienes personales de personas desplazadas procedentes de Ucrania. Conforme al artículo 11 del mencionado Reglamento, las autoridades competentes pueden establecer excepciones a determinadas condiciones que limitan la franquicia aduanera cuando una persona se vea obligada a trasladar su residencia normal desde un tercer país al territorio aduanero de la Comunidad como consecuencia de circunstancias políticas excepcionales. Como consecuencia, las personas desplazadas procedentes de Ucrania pueden introducir sus bienes personales en la Unión sin que se apliquen derechos de aduana. Las declaraciones en aduana también podrían adoptar una forma simplificada, incluida la declaración oral.

Del mismo modo, los artículos 4 a 11 de la Directiva 2009/132/CE del Consejo, de 19 de octubre de 2009, que delimita el ámbito de aplicación del artículo 143, letras b) y c), de la Directiva 2006/112/CE en lo referente a la exención del impuesto sobre el valor añadido de determinadas importaciones definitivas de bienes, pueden utilizarse para el tratamiento de los bienes personales de las personas desplazadas procedentes de Ucrania. De conformidad con el artículo 11 de dicha Directiva, las autoridades competentes podrán establecer excepciones a determinadas condiciones que limiten la exención del IVA cuando una persona deba trasladar su residencia normal de un tercer país a un Estado miembro de la Comunidad como consecuencia de circunstancias políticas excepcionales. Como consecuencia, las personas desplazadas procedentes de Ucrania pueden introducir sus bienes personales en la Unión sin que se aplique ningún IVA a la importación.

El artículo 32 del Reglamento (UE) 576/2013 relativo a los desplazamientos sin ánimo comercial de animales de compañía puede utilizarse para facilitar la entrada de los animales de compañía que viajan con sus dueños desde Ucrania. Para facilitar este proceso y como excepción a las condiciones previstas para los desplazamientos sin ánimo comercial de animales de compañía, los Estados miembros pueden autorizar, en situaciones excepcionales, los desplazamientos sin ánimo comercial a su territorio de animales de compañía que no cumplen las condiciones establecidas con arreglo a un régimen específico de permisos. Las autoridades veterinarias competentes de todos los Estados miembros ya estaban informadas de esta posibilidad y empezaron a aplicar estos acuerdos en las fronteras.

En el caso del efectivo (divisas, instrumento negociable al portador o materias primas utilizadas como depósitos de valor de elevada liquidez, como el oro), las disposiciones sobre controles de efectivo establecidas en el Reglamento (UE) 2018/1672 tendrían que aplicarse de forma mínima en la medida de lo posible. Esto podría hacerse declarando el efectivo transportado por un valor igual o superior a 10 000 EUR, ya sea a través de una declaración de efectivo incompleta o simplemente a través de una autodeclaración que contenga la siguiente información:

- portador del efectivo con los datos de contacto, e
- importe del efectivo.

No obstante, las autoridades competentes deben garantizar un análisis de riesgos y un seguimiento adecuados.

Las autoridades deben mantenerse alerta ante el riesgo de que los estafadores aprovechen la crisis para importar ilegalmente mercancías peligrosas (armas, explosivos, etc.).

En el punto de entrada en la Unión, los agentes encargados de los controles en las fronteras exteriores deben investigar y comprobar si una persona está en posesión de un arma de fuego.

Si una persona solicita llevar consigo un arma de fuego de uso civil legal e introducirla en el territorio de la Unión, son aplicables las normas de la UE relativas a la importación de armas de fuego de uso civil, especialmente en cuanto a que se necesita una autorización de importación en consonancia con el Reglamento (UE) 258/2012 sobre la importación y exportación de armas de fuego de uso civil, en relación con la Directiva (UE) 2021/555 sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (versión codificada).

Se recomienda que los agentes encargados de los controles en las fronteras exteriores trabajen, cuando sea posible, con sus homólogos del lado ucraniano en el paso fronterizo para que las personas que lleven consigo armas de fuego que no cumplan los requisitos de importación de la UE puedan deshacerse de la mencionada arma de forma segura antes de cruzar la frontera.
