

Derechos fundamentales en las fronteras terrestres: resultados de un estudio en una selección de pasos fronterizos de la Unión Europea

Resumen



La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece los derechos de especial relevancia en el contexto de los controles fronterizos. Entre estos, los más importantes son: la dignidad humana (artículo 1), la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes (artículo 4), la prohibición de la trata de seres humanos (artículo 5), el derecho a la libertad y a la seguridad (artículo 6), el derecho de asilo y la protección en caso de devolución, expulsión y extradición (artículos 18 y 19), la no discriminación (artículo 21), los derechos del menor (artículo 24), el derecho a una buena administración (artículo 41) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 47).

Millones de personas entran cada año en la Unión Europea (UE) a través de sus fronteras terrestres, donde son sometidas a controles fronterizos. Las autoridades del país de origen llevan a cabo un primer control a la salida del territorio, y un segundo control tiene lugar por parte de las autoridades pertinentes en el Estado miembro de la UE en el que entran. Tanto las personas como las mercancías son sometidas a estos controles. La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ha examinado una selección de pasos de control fronterizos (PCF) terrestres en Estados miembros de la UE, con el fin de asegurarse de que las autoridades pertinentes respetan los derechos fundamentales individuales durante los controles destinados a averiguar si un pasajero está autorizado a entrar en el territorio del Estado en cuestión.

Las garantías para la protección de los derechos fundamentales en el contexto de controles fronterizos no están recogidas únicamente en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sino también en el Derecho derivado de la UE,

en particular en el Código de fronteras Schengen, en el acervo de la UE en materia de asilo, así como en otros reglamentos y directivas.

Se pueden distinguir dos fases en los controles fronterizos de personas que tienen lugar en las fronteras exteriores de la UE: toda persona es sometida a un **control de primera línea** destinado a comprobar que cumple con los requisitos de entrada. Por norma general, las personas tienen derecho a permanecer dentro de sus vehículos durante este tipo de control, salvo que las circunstancias exijan lo contrario. En las fronteras terrestres y marítimas, según el artículo 9 del Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), es recomendable prever filas separadas para ciudadanos de la UE, de países del Espacio Económico Europeo (EEE) y de Suiza o para viajeros de otros países. En caso de que una comprobación más exhaustiva resulte necesaria, el pasajero se ve sometido a un **control de segunda línea**, el cual habitualmente tiene lugar en una sala u oficina especial. Tras un control de primera o segunda línea, los viajeros pueden ser autorizados a entrar en el país, o se les puede denegar la entrada e indicarles que deben regresar a su país de procedencia.

En virtud de la legislación europea aplicable, la entrada de nacionales de terceros países debe ser objeto de controles rigurosos, de conformidad con el Código de fronteras Schengen. Los ciudadanos de la UE, del EEE o suizos son generalmente sometidos a controles mínimos, y esto se aplica igualmente a sus familiares independientemente de su nacionalidad. La FRA ha llevado a cabo un estudio de los procedimientos y prácticas existentes, para asegurarse de que el trato que reciben los nacionales de

Alcance y recopilación de datos

El informe examina los resultados de un estudio efectuado en los siguientes seis PCF terrestres (véase el mapa):

- El Tarajal, en la frontera entre España y Marruecos y el puerto de transbordadores de Ceuta;
- Kapitan Andreevo/Kapikule, en la frontera entre Bulgaria y Turquía (Kapitan Andreevo);
- Kipi/Ipsala, en la frontera entre Grecia y Turquía (Kipi);
- Medyka/Shegyni, en la frontera entre Polonia y Ucrania (Medyka);

- Röszke/Horgoš, en la frontera entre Hungría y Serbia (Röszke); y
- Vyšné Nemecké/Užhorod, en la frontera entre Eslovaquia y Ucrania (Vyšné Nemecké).

En el proceso de selección de los casos examinados, no solo se intentó mantener un amplio alcance geográfico, sino que se eligieron en función de su importancia como PCF terrestre principal del Estado miembro en cuestión así como porque representaban diversos tipos de tráfico.

Mapa: PCF examinados



Nota: El informe tiene en cuenta solamente los controles fronterizos efectuados en el país de la UE fronterizo, no los efectuados en el tercer país vecino.

Fuente: Frontex, 2014.

Cuadro 1: Número de viajeros que entraron por los pasos de control fronterizos

PPF	2011		2012		2013	
	Total	Nacionales de terceros países	Total	Nacionales de terceros países	Total	Nacionales de terceros países
El Tarajal*	n. d.	n. d.	5 225 041	4 851 733	6 451 547	6 052 936
Kapitan Andreevo*	1 457 214	1 005 193	1 451 451	1 173 406	1 310 380	1 185 122
Kipi	726 986	277 824	745 848	318 527	852 639	389 011
Medyka	2 092 825	1 747 562	2 354 327	2 063 869	2 549 011	2 238 872
Röszke	2 748 559	1 495 161	2 918 820	1 668 843	3 051 031	1 734 336
Vyšné Nemecké	538 117	328 863	556 004	353 407	571 554	392 627

* Con respecto a Bulgaria y España, las cifras indicadas en la categoría «nacionales de terceros países» incluyen igualmente a nacionales de otros Estados miembros de la UE y de países asociados a Schengen (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).
n. d. = no disponible.

Fuente: FRA, en base a las cifras proporcionadas por las autoridades nacionales encargadas de la gestión de fronteras, 2014.

En el cuadro 1 se puede ver el número de personas que han utilizado los PCF examinados en este informe para entrar en la UE en los últimos años.

El informe de la FRA está basado en los resultados de un estudio realizado en seis PCF terrestres, todos ellos situados en carreteras principales que sirven como punto de entrada en la UE. Ninguno de los PCF examinados es un paso fronterizo conjunto, esto es, un paso en el que los agentes de la guardia de fronteras de un Estado miembro y de un tercer Estado vecino trabajan juntos. El estudio se realizó en 2012 e incluyó trabajo de documentación y observación no participativa, así como entrevistas cualitativas y cuantitativas con:

- guardias de fronteras, inclusive una encuesta entre 208 funcionarios de primera línea (158 hombres y 45 mujeres; cinco de los encuestados no indicaron su sexo en el cuestionario) y entrevistas semiestructuradas con 30 funcionarios de nivel medio, principalmente responsables de turno;
- entrevistas semiestructuradas con 119 nacionales de terceros países seleccionados a través de un breve cuestionario llevado a cabo entre 579 viajeros que esperaban para los controles de primera línea; y
- entrevistas semiestructuradas con otras 56 personas interesadas, entre ellas, académicos, representantes de ONG, periodistas, juristas, empleados de los PCF (camareros y personal de

limpieza, por ejemplo) y otros grupos de interés como conductores de autobuses y camiones.

Al valorar los resultados del estudio, debe tenerse en cuenta que los seis PCF tienen tamaños distintos y que en El Tarajal se aplica un régimen jurídico particular (el Código de fronteras Schengen no es aplicable a aquellos marroquíes de Tetuán que permanecen en este enclave). Las conclusiones no son automáticamente aplicables a otros PCF terrestres, pero ciertas consideraciones pueden resultar pertinentes para otros PCF. Puesto que la investigación se basa, en gran parte, en entrevistas semiestructuradas, los resultados reflejan experiencias personales y las personas entrevistadas no plantearon sistemáticamente las mismas cuestiones ni ofrecieron la misma cantidad de detalles en todos los PCF.

Los resultados de las encuestas a viajeros y a guardias de fronteras de primera línea no se pueden considerar representativos debido al número limitado de muestras recogidas. Por este motivo, los cuadros con los resultados de las encuestas contienen igualmente valores numéricos precisos. No obstante, los resultados han contribuido a identificar cuestiones en materia de derechos fundamentales susceptibles de afectar a los viajeros durante los controles fronterizos y han aportado datos para determinar cómo deben integrarse las obligaciones relativas a los derechos fundamentales en diversas tareas operativas.

terceros países es conforme a las normas aplicables en materia de derechos fundamentales.

El extenso informe basado en este estudio, así como el presente resumen, forman parte de uno de los proyectos incluidos en los programas de trabajo de la FRA para 2010-2012 relativo al trato recibido por los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores de la UE. Vienen a completar dos informes anteriores, uno relativo a la situación en las fronteras marítimas del sur de Europa (marzo de 2013) y otro relativo a las inspecciones fronterizas en los aeropuertos internacionales (noviembre de 2014) (véase, *infra*, el recuadro «Para más información»).

El presente resumen elaborado por la FRA describe los retos en materia de derechos fundamentales relacionados con los controles en los PCF terrestres oficiales. No aborda la situación de las personas que cruzan las fronteras terrestres de forma irregular, en vez de a través de un PCF, usando las llamadas «fronteras naturales terrestres», como un bosque o campo, que por ejemplo usan. La mayoría de los individuos que cruzan, o intentan cruzar, una frontera de forma irregular lo hacen a través de estas fronteras naturales terrestres. El informe de la FRA «Haciendo frente a un problema de derechos humanos urgente: la situación de los individuos que cruzan la frontera terrestre griega de forma irregular» (*Coping with a fundamental rights emergency: the situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*), publicado en 2011, ilustra los graves desafíos que deben afrontar las personas que

cruzan las fronteras naturales terrestres de forma irregular, concretamente las cuestiones relacionadas con la privación de la libertad, el acceso a los procedimientos de asilo y el respeto al principio de no devolución. Aunque diversas organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) han estudiado la cuestión de los derechos fundamentales de las personas interceptadas al intentar cruzar irregularmente una frontera natural terrestre, un número muy limitado de publicaciones se ha interesado por el respeto de los derechos fundamentales durante los controles en los puntos fronterizos oficiales.

El presente estudio de la FRA tampoco trata de los controles de mercancías efectuados por los funcionarios de aduanas, ni de las inspecciones llevadas a cabo por motivos sanitarios o de higiene pública. Estas cuestiones deberían ser el objeto de futuras investigaciones, puesto que los controles de aduana también pueden afectar a los derechos fundamentales de los viajeros.

Los resultados de esta investigación son pertinentes tanto para los profesionales que trabajan en este ámbito como para los responsables políticos de la UE y de los Estados miembros, puesto que el presente estudio proporciona información sobre los posibles desafíos en materia de derechos fundamentales que pueden surgir en los PCF terrestres. Se pretende concienciar a los actores pertinentes sobre estas cuestiones con el fin de fomentar el respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la UE.

Conclusiones principales y recomendaciones basadas en datos contrastados

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, la situación en los PCF terrestres ha recibido menos atención que la situación en las fronteras marítimas del sur de Europa o en las fronteras naturales terrestres. En estas dos últimas, la vida de los migrantes corre más peligro, y las organizaciones de derechos humanos denuncian frecuentemente violaciones del principio de no devolución.

La investigación sobre el terreno mostró que los controles fronterizos se desarrollan, por lo general, de forma rutinaria y sin incidente alguno. Aun así, no es imposible que los derechos fundamentales de los viajeros se vean afectados y esto puede ocurrir por varios motivos. Ejemplos de actos que pueden menoscabar los derechos fundamentales de las personas incluyen tratos irrespetuosos, insuficiente protección de los niños frente a posibles abusos o el no identificar a las personas que necesitan

protección. No se deben descuidar este tipo de desafíos. En primer lugar, es necesario difundir y, cuando proceda, exhortar a seguir las prácticas prometedoras en materia de gestión de interacciones con viajeros, así como adaptar los procedimientos de manera a fomentar el pleno respeto de los derechos fundamentales. En segundo lugar, toda carencia debe ser resuelta a través de un esfuerzo conjunto de todas las partes implicadas.

En la UE, esto significa que toda acción de la UE destinada a proporcionar asistencia a los Estados miembros en su gestión de las fronteras, ya sea a través de apoyo operativo, ejerciendo funciones de supervisión o facilitando asistencia financiera, deben incluir entre sus objetivos principales el respeto de los derechos fundamentales. De este modo, se contribuiría igualmente a fomentar entre los guardias de fronteras una toma de conciencia



colectiva en cuanto a la relevancia en su trabajo cotidiano de las obligaciones en materia de los derechos fundamentales.

Reforzar el papel de Frontex

Frontex, la agencia de la UE establecida para asistir a los Estados miembros en materia de gestión de fronteras, desempeña una función importante en el desarrollo de esta conciencia colectiva. Esta agencia organiza actividades de formación, propone asesoramiento y mejores prácticas, y ofrece asistencia operativa a los Estados miembros. De esta manera, puede fomentar prácticas que protejan y respeten los derechos fundamentales de los viajeros y contribuir a eliminar aquellas que incrementen el riesgo de violaciones de estos derechos. Frontex ha desarrollado diversas herramientas para promover los derechos fundamentales en el trabajo cotidiano de los guardias de fronteras. No obstante, por ahora no existe un documento especialmente destinado a proporcionar directrices para tratar problemas específicos susceptibles de surgir en los PCF terrestres.

Opinión de la FRA

La asistencia operativa que ofrece Frontex a los Estados miembros puede constituir un primer recurso para ayudar al personal de los PCF a afrontar varios de los desafíos descritos en este informe. Sobre la base de las conclusiones del presente informe, así como de las experiencias de los guardias de fronteras que trabajan en los PCF, Frontex podría elaborar directrices específicas para los PCF terrestres, incluyendo sugerencias sobre cómo hacer frente a los desafíos susceptibles de afectar los derechos fundamentales de los viajeros. La FRA se ofrece a aportar su ayuda a este tipo de iniciativa.

Mejorar el respeto de los derechos fundamentales a través de evaluaciones de Schengen

El sistema de evaluación de Schengen es otro instrumento importante para la protección de los derechos fundamentales en los PCF. Este mecanismo de evaluación y seguimiento ha sido establecido para garantizar que el acervo de Schengen es aplicado correctamente en los Estados miembros de la UE y los países asociados que forman parte del espacio Schengen. Los derechos han adquirido mayor importancia en el sistema de gobernanza de Schengen, cuando este fue modificado en 2013 a través del

Reglamento (UE) nº 1053/2013. El considerando 14 de este Reglamento exige que se preste especial atención al respeto de los derechos fundamentales en la aplicación del acervo de Schengen. Las evaluaciones son llevadas a cabo por expertos de la Comisión Europea, de las agencias pertinentes de la UE y de los Estados miembros, de conformidad con un programa plurianual, aunque el sistema prevé la posibilidad de efectuar visitas sin previo aviso. Las evaluaciones abordan todos los aspectos del acervo de Schengen, entre los cuales la gestión fronteriza es un elemento central.

Opinión de la FRA

Todas las partes involucradas en las evaluaciones de Schengen deberían contribuir a la integración de la atención hacia los derechos fundamentales en el proceso de evaluación. La Comisión Europea, que supervisa las evaluaciones de Schengen, y Frontex, que es responsable de formar a los expertos que llevan a cabo dichas evaluaciones, deben seguir sacando el máximo partido al asesoramiento y la pericia que puede ofrecer la FRA de conformidad con su mandato y dentro de los límites de los recursos de los que dispone.

Trato digno

Se pueden distinguir dos fases en los controles fronterizos a personas. En primer lugar, toda persona es sometida a un control de primera línea destinado a comprobar que cumple con los requisitos de entrada. En caso de que una comprobación más exhaustiva resulte necesaria, el pasajero se ve sometido a un control de segunda línea, el cual habitualmente tiene lugar en una sala u oficina especial. La investigación ha mostrado que la mayoría de controles fronterizos se desarrollan, por lo general, de forma rutinaria y sin incidentes. Aun así, no es imposible que se vean afectados los derechos fundamentales de los viajeros y esto puede ocurrir por varios motivos.

Toda inspección fronteriza efectuada sobre una persona debe respetar la dignidad humana, independientemente del volumen de tráfico o del comportamiento de los viajeros. A la vista del estudio sobre el terreno, cabe observar que, aunque la mayoría de las inspecciones son llevadas a cabo de forma respetuosa, se han evidenciado ciertos casos de falta de respeto o de uso de un lenguaje inapropiado con los viajeros. Estos incidentes ocurren en todos los PCF examinados, aunque en distinto grado. Las barreras lingüísticas pueden suponer un obstáculo que impide una comunicación eficaz con los viajeros, en particular en determinados PCF. Por lo general, en

los PCF los servicios de interpretación solamente se ofrecen *ad hoc*. La mayoría de los guardias de fronteras necesita solicitar ayuda de otros compañeros o incluso de las personas que también están cruzando la frontera, lo cual podría provocar malentendidos o suponer una injerencia en la privacidad de la persona que se está controlando.

«Bueno, yo realmente no hablo árabe, pero digamos que me apaño [...]. Hay diversos turnos con la Policía musulmana, lo cual resulta muy útil. Entonces [...] solemos pedir a las señoras de la limpieza que nos echen una mano [...]. Y, en el peor de los casos, en muchas ocasiones pedimos a cualquier pasajero que esté en la frontera, uno de los españoles musulmanes que cruza, que nos ayude [...], algo que hacemos con demasiada frecuencia. Lo ideal sería tener a un intérprete presente. [...] Hay intérpretes en la comisaría central de Policía, así que podemos llamarles por teléfono y decirle “Oye, por favor, dile a esta persona esto y aquello”».

(Responsable de turno, El Tarajal)

Algunos PCF han establecido procedimientos especiales para la inspección de personas vulnerables (por ejemplo, no exigir de personas con movilidad reducida que bajen del autobús en el que viajan), pero en otros no. Esto provoca que el trato a personas vulnerables varíe en función de la sensibilidad de cada guardia de frontera. No todos los PCF disponen de agua o de alimentos básicos, y en muchos no se puede utilizar el servicio. Esto es especialmente problemático cuando hay tiempos de espera entre diferentes controles, los cuales pueden llegar a durar horas.

Muy pocos viajeros presentan quejas en cuanto al trato que recibieron por parte de los guardias de fronteras. Aunque en teoría existe en todos los PCF la posibilidad de presentar una queja en caso de comportamiento inapropiado de un guardia de frontera, la información al respecto no es fácilmente accesible. Con la excepción de los procedimientos judiciales, la autoridad responsable de la gestión fronteriza es la encargada de gestionar los mecanismos de reclamación, por lo que se puede poner en duda la objetividad e imparcialidad de estos procedimientos.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros deberían ofrecer al personal oportunidades e incentivos de aprender idiomas extranjeros, a nivel tanto básico como avanzado. Es preciso hacer hincapié sobre los idiomas que los guardias vayan a necesitar con mayor probabilidad en su trabajo, en particular el inglés y los idiomas de los países vecinos pertinentes, especialmente si estos idiomas son considerablemente distintos de la lengua materna de los guardias. Los instrumentos avanzados de inglés que ofrece Frontex para los aeropuertos deberían ser adaptados para poder ser usados en los PCF terrestres. De hecho, se debe fomentar su uso generalizado.

Los Estados miembros que aún no lo hayan hecho deberían establecer un marco sostenible para garantizar servicios de interpretación eficaces, aunque sea por vía telefónica o mediante videoconferencias, con el fin de facilitar la comunicación con aquellos viajeros que hablen idiomas menos comunes. De esta manera, se evitaría el uso de soluciones puntuales que conllevan riesgos indebidos. Debería examinarse, asimismo, la posibilidad de recurrir más frecuentemente a herramientas de tecnologías de la información para cubrir las lagunas en materia de interpretación.

Los Estados miembros deberían adoptar medidas apropiadas, disciplinarias o de otro tipo, con el fin de resolver de manera eficaz los casos graves de tratos irrespetuosos. Deberían garantizar que todos los guardias de fronteras reciben periódicamente cursos de actualización sobre cómo tratar a los viajeros de manera respetuosa y profesional. La formación debería reiterar la importancia de mantener la cortesía y la formalidad en toda situación y de tener en cuenta las diferencias culturales y lingüísticas en la comunicación con los viajeros. Por añadidura, estas cuestiones deberían ser objeto de discusión en el contexto de reuniones periódicas en cada PCF.

Los Estados miembros deberían establecer protocolos para garantizar que los controles fronterizos tengan en cuenta las necesidades particulares de los pasajeros vulnerables, como lo pueden ser las personas con movilidad reducida.

Los guardias de fronteras deberían recibir la instrucción de informar a toda persona sometida a controles exhaustivos sobre la posibilidad de presentar quejas en caso de trato inapropiado por parte de los guardias y, cuando proceda, de ofrecer mecanismos de reclamación eficaces.

Las autoridades de los Estados miembros que trabajan en los PCF deberían comprobar periódicamente que sus servicios cubren las necesidades básicas de los viajeros. Si se detectan lagunas, es necesario adaptar los procedimientos y la infraestructura del PCF con el fin de garantizar que los viajeros disponen de agua, pueden utilizar servicios higiénicos, reciben asistencia sanitaria en caso de emergencia y alimentos suficientes cuando deben esperar en la frontera durante largos períodos de tiempo.

Garantías procesales durante los controles: información proporcionada a los viajeros

Ocurre en muchas ocasiones que los viajeros que deben someterse a un control de segunda línea más exhaustivo no son informados sobre el motivo y el procedimiento de este control. Se han elaborado formularios-tipo para este propósito en cuatro de los seis PCF examinados. Sin embargo, durante las observaciones sobre el terreno, se constató que, en uno de los PCF, no se entregan sistemáticamente estos formularios. Los individuos a los que se les deniega la entrada reciben, como notificación, el formulario-tipo anexo al Código de fronteras Schengen (el instrumento legal que regula los controles fronterizos en la UE), aunque no esté siempre escrito en un idioma que el pasajero pueda entender. Por lo general, no se proporciona información alguna sobre las opciones de asistencia jurídica, por lo que resulta difícil impugnar la denegación de entrada antes de que sea efectiva.

Opinión de la FRA

Los Estados miembros deberían garantizar que las personas sometidas a controles de segunda línea, y a las que un PCF deniega la entrada, reciban la información necesaria, tal y como lo exige el artículo 7, apartado 5, y el artículo 13, apartado 2, del Código de fronteras Schengen. Sería recomendable adoptar medidas proactivas destinadas a asegurar que los viajeros reciben la información necesaria sobre la forma de obtener asistencia jurídica en caso de denegación de entrada. Se puede, por ejemplo, ofrecer listas de abogados a los viajeros afectados o exponer estas listas en lugares públicos y claramente visibles.

Trato de los menores durante las inspecciones

El Código de fronteras Schengen exige de los guardias de fronteras que tengan especial cuidado con los niños, tanto si viajan solos como si van acompañados por un adulto. Esto supone, *inter alia*, comprobar el derecho de custodia de las personas que acompañan al menor o asegurarse de que todo menor viajando solo dispone de consentimiento parental. Los niños que viajan acompañados actúan de modo relativamente pasivo durante los controles fronterizos: prácticamente todas las interacciones de los guardias de fronteras se producen únicamente con los adultos acompañantes. Esto limita las posibilidades de identificar a menores en peligro, como,

por ejemplo, víctimas de trata de seres humanos. No es habitual encontrar menores no acompañados y sin documentación en los PCF terrestres. Cuando los hay, se llevan a cabo procedimientos de identificación, tal y como pruebas para determinar la edad, a menudo en ausencia de un tutor temporal o representante legal. No todos los funcionarios de los PCF disponen aún de una formación específica sobre la protección de menores, aunque muchos seguirían gratamente una formación de este tipo.

Opinión de la FRA

Los guardias deberían considerar la posibilidad de entablar diálogo con los niños que se encuentran en los controles de primera línea, lo cual podría servir de medida preventiva para identificar a menores en peligro de ser víctimas de violencia o abusos, incluidos secuestros. Es necesario sensibilizar a los guardias de fronteras sobre el tema de la protección de menores. Esto se puede conseguir, por ejemplo, mediante la difusión sistemática del manual Vega sobre menores de Frontex, un instrumento que explica cómo identificar a niños en peligro y que podría ser adaptado para la situación en las fronteras terrestres. Deben ofrecerse oportunidades de formación, a ser posible en colaboración con organizaciones especializadas en protección infantil.

Derecho de asilo

El número de solicitudes de asilo en los PCF terrestres es extremadamente bajo, aunque va en aumento en Polonia desde que comenzaron los disturbios civiles en Ucrania en 2014. Por lo general, en cambio, resulta difícil que personas indocumentadas procedentes de más lejos consigan llegar a una frontera de la UE. Normalmente, no logran atravesar el paso de control del tercer país vecino a la UE. En la mayoría de los casos, no hay información visible relativa al procedimiento de asilo. Excepto en Polonia, los guardias de fronteras tienen muy poca experiencia con respecto a las solicitudes de asilo. En el control de primera línea, no suelen realizarse grandes esfuerzos por identificar a las personas que pueden necesitar protección internacional. Habitualmente, solamente se tratan cuestiones de asilo si las personas concernidas declaran explícitamente que necesitan protección.

«En lo que respecta a posibles solicitantes de asilo, los guardias de fronteras no tienen obligación alguna de considerar a una persona como posible solicitante de asilo salvo que esta misma declare necesitar este tipo de protección [...]».

(Responsable de turno, Roske)

Opinión de la FRA

Los Estados miembros deberían exponer información sobre la protección internacional en los PCF, en diversos idiomas y de manera que sea visibles. Esto resulta especialmente importante en aquellos PCF en los que, según los análisis de riesgo, pueden llegar solicitantes de asilo, así como en todos los PCF en los que las personas son sometidas a controles de segunda línea. Cuando se considere que un pasajero pueda necesitar protección internacional, los guardias de fronteras tienen la obligación, en virtud del artículo 8 de la Directiva sobre procedimientos de asilo (Directiva 2013/32/UE), de proporcionar a la persona en cuestión información pertinente sobre asilo.

Se recomienda que la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y Frontex desarrollen instrumentos que ayuden a los guardias de fronteras a identificar a los viajeros que necesitan protección internacional. Estos instrumentos deben estar basados en la experiencia práctica de los propios Estados miembros, así como la del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a la cual convendría invitar a participar en el proceso.

Identificación de presuntas víctimas de trata de seres humanos

La identificación de posibles víctimas de la trata de seres humanos resulta complicada en los PCF. Los instrumentos desarrollados en la UE para ayudar a los guardias de fronteras a reconocer los signos de la trata de seres humanos no han sido objeto de una amplia difusión entre los guardias de primera línea, los cuales consideran la identificación de estas víctimas como una tarea periférica. En la inspección de primera línea, no suelen realizarse grandes esfuerzos para identificar a posibles víctimas de esta trata. Habitualmente, solamente se examinan cuestiones de trata de seres humanos si las personas concernidas declaran explícitamente que necesitan protección.

«No hemos tenido ni un único caso de trata de seres humanos en los siete años que llevo aquí».

(Responsable de turno, Kipi)

Opinión de la FRA

Los Estados miembros deberían garantizar proactivamente la difusión y el fomento del uso sistemático de los instrumentos desarrollados a nivel europeo e internacional para ayudar a los guardias de fronteras a identificar a víctimas de trata de seres humanos.

Frontex debería garantizar que los guardias de fronteras hacen uso de sus materiales de lucha contra la trata de forma más sistemática. Sus esfuerzos deberían ir dirigidos a los funcionarios de primera línea que trabajan en los PCF, especialmente aquellos que forman parte del marco de las operaciones coordinadas por Frontex.

La Plataforma Europea Multidisciplinaria contra las Amenazas Delictivas (Empact) coordinada por Europol proporciona posibilidades de desarrollar la capacidad de los Estados miembros en la identificación y protección de posibles víctimas de la trata a escala nacional. Se insta a los Estados miembros a que hagan uso al máximo de las opciones que ofrece esta plataforma para mejorar la capacidad de identificación de las víctimas en los PCF. Por ejemplo, podrían informar al personal de los PCF sobre las tendencias actuales y sobre la eficacia de las acciones previas del PCF.

Privación de la libertad en las fronteras terrestres

En los PCF terrestres, o bien se pide a las personas no admitidas que regresen al país vecino o los guardias de fronteras las acompañan de regreso a su lugar de procedencia. Si es necesario detenerlas temporalmente, normalmente solo es por un breve período, que raras veces supera las 24 horas. El principal motivo por el que un pasajero puede ser privado de su libertad en un PCF es una sospecha de que ha cometido o puede estar cometiendo una actividad delictiva. Otros motivos posibles, menos frecuentes, pueden ser razones de salud pública o cuestiones de inmigración.

Algunos PCF disponen de habitaciones cerradas con llave en las que pueden retener temporalmente a los viajeros, en caso de que se inicie un procedimiento penal en su contra o si no han sido admitidos pero no pueden ser devueltos inmediatamente

al país vecino del que proceden. Estas instalaciones de detención suelen ser muy básicas y carecen del equipamiento necesario para estancias nocturnas. Sin embargo, es legalmente posible retener a personas dentro de estas habitaciones durante varias horas. Las personas que deben ser retenidas durante períodos más prolongados son transferidas a otras instalaciones.

Opinión de la FRA

En aquellos PCF que dispongan de instalaciones de detención, los Estados miembros deben garantizar condiciones de estancia humanas y que satisfagan las necesidades básicas de las personas. Es necesario proporcionar a las personas retenidas acceso a alimentos, agua y servicios higiénicos. Además, los individuos detenidos deben disponer de instalaciones de descanso en caso de que tengan que pasar la noche. Las personas sospechosas de actividades delictivas deben mantenerse separadas de las personas detenidas por motivos de inmigración.



La situación en los pasos fronterizos terrestres de entrada en la UE ha recibido menos atención que las fronteras marítimas del sur de Europa, ya que, en estas últimas, la vida de los migrantes corre mayor peligro. El estudio de la FRA muestra que, por lo general, los controles de nacionales de terceros países en las fronteras terrestres se desarrollan de forma rutinaria y sin incidente alguno. Sin embargo, los derechos fundamentales de los viajeros pueden verse afectados de diversas formas. Ejemplos de actos que pueden menoscabar los derechos fundamentales de las personas incluyen desde tratos irrespetuosos hasta omisiones en la identificación de individuos necesitados de protección. No se deben descuidar este tipo de desafíos. El presente resumen y el informe completo vienen a complementar los dos informes conexos de la FRA sobre fronteras aéreas y marítimas de la UE, y tienen como objetivo el informar a los profesionales de este ámbito, así como a los responsables políticos, tanto de la UE como de los Estados miembros, con respecto a los desafíos en materia de derechos fundamentales susceptibles de surgir en las fronteras terrestres. Se pretende llegar a una mayor sensibilización con el fin de contribuir a una toma de conciencia colectiva entre los guardias de fronteras en cuanto a la relevancia en su trabajo cotidiano de las obligaciones en materia de los derechos fundamentales. De manera más general, se intenta fomentar un mayor respeto de los derechos fundamentales en las fronteras exteriores de la UE.

Para más información:

Para consultar el informe completo de la FRA sobre controles fronterizos en las fronteras terrestres de la UE titulado **Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points** (*Derechos fundamentales en las fronteras terrestres: resultados de un estudio en una selección de pasos fronterizos de la Unión Europea*, 2014), véase: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> (inglés).

Para consultar el informe completo sobre los controles en los aeropuertos titulado **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union** (*Derechos fundamentales en los aeropuertos: controles fronterizos en cinco aeropuertos internacionales de la Unión Europea*, 2014), véase: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> (inglés).

Para consultar el resumen del informe sobre los aeropuertos, titulado **Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union – Summary** (*Derechos fundamentales en los aeropuertos: controles fronterizos en cinco aeropuertos internacionales de la Unión Europea – Resumen*, 2014), véase: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/summary-fundamental-rights-eu-international-airports> (francés, inglés).

Para consultar el informe completo sobre las fronteras marítimas titulado **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** (*Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa*, 2013), véase: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (inglés).

Para consultar el resumen sobre las fronteras marítimas titulado **Derechos fundamentales en las fronteras marítimas del sur de Europa – Resumen** (2013), véase: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders-summary> (alemán, español, francés, griego, inglés e italiano).

Para consultar el informe sobre la solidaridad en la UE y Frontex, titulado **EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges** (*Solidaridad en la UE y Frontex: desafíos en materia de derechos fundamentales*, 2013), véase: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (inglés).

Véase también:

- FRA-ECTHR, **Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración** (2013) en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (disponible en todos los idiomas oficiales de la UE);
- FRA, **Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner** (*Haciendo frente a un problema de derechos fundamentales urgente: la situación de los individuos que cruzan la frontera terrestre griega de forma irregular*, 2011), en: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (inglés).

Para obtener una visión global de las actividades que lleva a cabo la FRA en materia de asilo, fronteras y migración visite: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders> (alemán, francés e inglés).



Oficina de Publicaciones

© Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2015 Foto: © Frontex

FRA – AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Viena – AUSTRIA
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



Print: ISBN 978-92-9239-860-6, doi:10.2811/738536
PDF: ISBN 978-92-9239-849-1, doi:10.2811/358044